

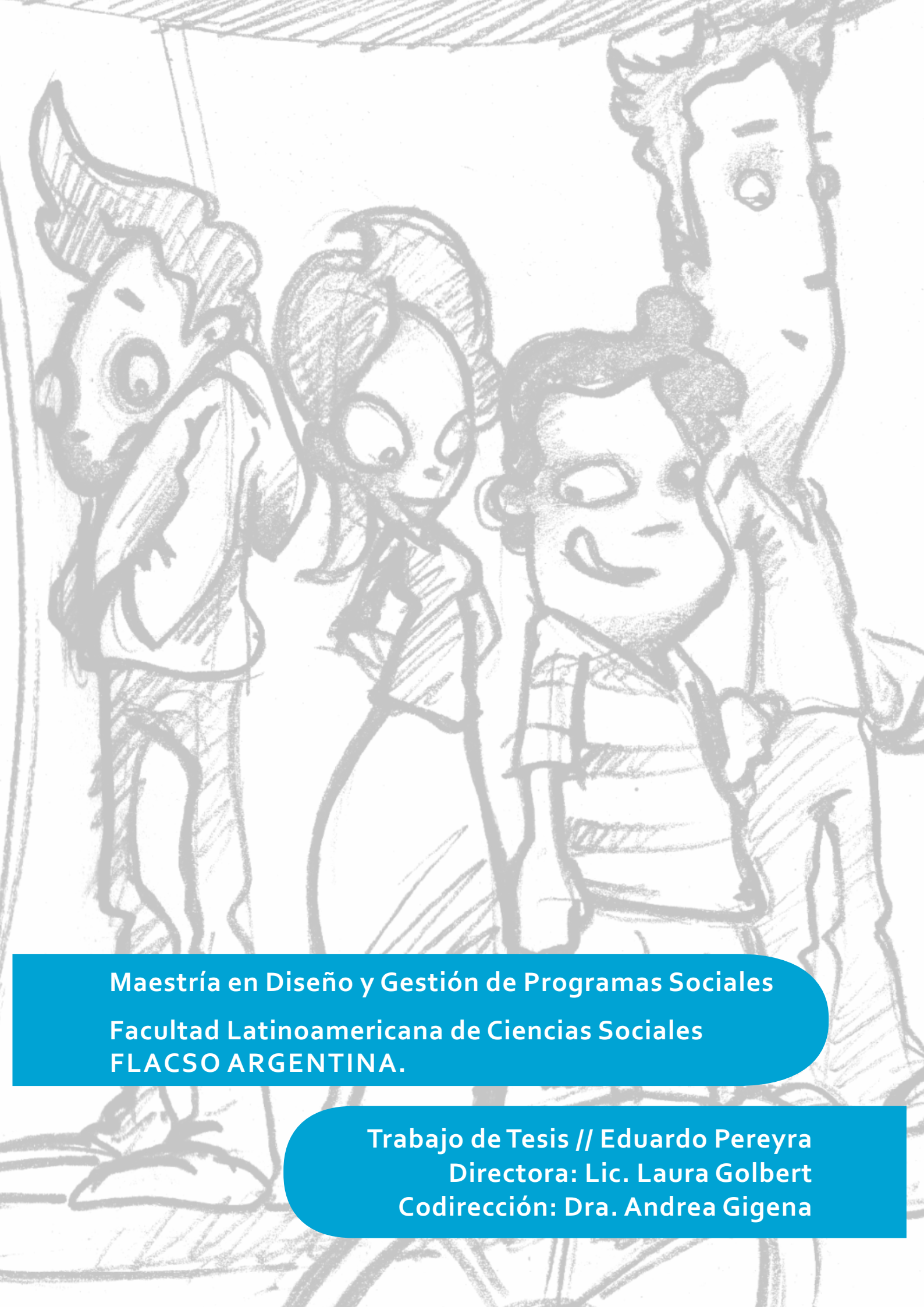


Pasen y vean
este fenómeno
llamado
Juventud



De pibes rebeldes a sujetos de derecho:

Defnición de las y los jóvenes y el desarrollo de institucionalidad juvenil en el Estado local. Estudio de caso.



Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO ARGENTINA.

Trabajo de Tesis // Eduardo Pereyra
Directora: Lic. Laura Golbert
Codirección: Dra. Andrea Gigena

A la memoria de mi viejo.

A los 30.000 compañeras y compañeros desaparecidos

Agradecimientos

Esta tesis ha demorado mas de la cuenta, pero al fin es realidad gracias a las siguientes personas e instituciones:

En primer lugar agradecer a Flasco por la oportunidad brindada para ingresar a esta importante casa de altos estudios, y especialmente al Director de la Maestría, Alfredo Monza, que sin su comprensión y apoyo la posibilidad de que esta tesis haya sido finalizada no sería posible.

Agradecer especialmente a Laura Golbert, mi Directora de tesis, que de manera incondicional, siendo ya docente en la Maestría me otorgó su confianza y que luego continuó al aceptar acompañar y enseñarme a realizar este trabajo.

A mi amiga y Co-directora Andrea Gigena que ofició en todo momento a nivel personal y académico para que pudiese iniciar y finalizar la Maestría.

A la Municipalidad de Jesús María y al ex intendente Marcelino Gatica por la confianza hacia mi persona al encarar mi trabajo.

A mi hermano del alma y artista plástico, Julio Enriquez, por el arte de tapa y a mi amiga Soledad Castillo por el diseño de tapa.

A mis amig@s y compañer@s de militancia quienes me acompañan día a día en el andar elegido y que hacen que el camino transitado valga la pena.

Agradecer a mi familia. A mis abuelos Esther y Enrique, a mi madre Alicia y mi hermana María Eugenia, que están presentes en todos mis actos.

Finalmente un especial agradecimiento a mi compañera de vida Ana Belén, que nos elegimos para construir un destino común y que en estos momentos esta cuidando en su vientre a Camilo, nuestro hijo, que pronto arribará a nuestro mundo.

Gracias a tod@s por estar en las buenas y las malas.

Resumen de Tesis

El objetivo central de esta tesis es analizar y comprender las conceptualizaciones y visiones sobre las juventudes a través de las políticas públicas juveniles que diseñó e implementó la Municipalidad de Jesús María, provincia de Córdoba, durante la gestión de Marcelino Gatica como Secretario de Gobierno a finales de 2002 y sus posteriores mandatos como intendente entre el periodo 2003-2011.

Nos centraremos en las políticas de juventud en el nivel de la administración dedicado específicamente en problemas de juventud: centrandó el estudio sobre los Organismos Gubernamentales de Juventud, entendiendo este nivel como las políticas de juventud en sentido estricto.

Para el análisis de las políticas, se adopta el enfoque constructivista y análisis argumentativo de Marcos Roggero (2009), que a través del análisis del núcleo y periferia de las políticas públicas permiten identificar los conceptos, visiones, imágenes, representaciones y paradigmas que el Estado posee sobre la juventud y, fundamentalmente, permiten establecer las acciones que éste lleva adelante a través de sus políticas y programas.

De pibes rebeldes a sujetos de derecho: definición de las y los jóvenes y el desarrollo de institucionalidad juvenil en el Estado local.

Estudio de caso.

Introducción

El objetivo central de esta tesis es analizar y comprender las conceptualizaciones y visiones sobre las juventudes a través de las políticas públicas juveniles que diseñó e implementó la Municipalidad de Jesús María, provincia de Córdoba, durante la gestión de Marcelino Gatica como Secretario de Gobierno a finales de 2002 y sus posteriores mandatos como intendente entre el periodo 2003-2011. Es a partir de sus gestiones que, por primera vez en la historia del municipio, se diseña e implementa política pública juvenil local. El estudio propone un recorrido histórico de la institucionalidad juvenil desde el 2003, con la creación del primer programa de participación juvenil, hasta llegar a la creación del Área de Juventud de Jesús María y su situación actual, identificando en su trayectoria las rupturas y continuidades de los sentidos y acciones de las políticas, programas y proyectos en la cuestión juvenil de la localidad de Jesús María.

Abordamos este trabajo bajo la premisa - tomada de Margulis (2001) - que la juventud es una categoría compleja y que sólo es entendible como un concepto histórico, ya que adquiere su especificidad según la construcción social que se da en los diferentes momentos de cada sociedad. Por ello asociamos lo juvenil con un sector social que construye su identidad en el marco de las relaciones sociales e institucionales, que son históricamente construidas y determinadas. Asimismo, utilizando la clasificación que realiza Balardini (2000) nos centraremos en las políticas de juventud en el nivel de la administración dedicado específicamente en problemas de juventud: centrandolo estudio sobre los Organismos Gubernamentales de Juventud, entendiendo este nivel como las políticas de juventud en sentido estricto.

Respecto del análisis de las políticas, se adopta el *enfoque constructivista y análisis argumentativo* de Marcos Roggero (2009), que a través del análisis del núcleo y periferia de las políticas públicas permiten identificar los conceptos, visiones, imágenes, representaciones y paradigmas que el Estado posee sobre la juventud y, fundamentalmente, permiten establecer las

acciones que éste lleva adelante a través de sus políticas y programas. Por un lado, dichas herramientas teóricas permiten abordar compleja y profundamente el modo en que el Estado define y actúa sobre a “la Juventud”. Por otro, permiten comprender el entramado institucional que el gobierno desarrolla para brindar respuestas a la cuestión juvenil.

El presente trabajo se estructura en seis capítulos. El primero refiere al desarrollo de la emergencia de “la juventud” como categoría social y analítica, comprendiendo la cuestión juvenil latinoamericana en el marco general de la nueva cuestión social. Para ello se expone el contexto y trayectoria histórica de las políticas públicas dirigidas a jóvenes en América Latina y Argentina, en función del tipo de Estado que caracteriza a la región. Además, se identifican los modelos y perspectivas de producción de sus políticas. Finalmente se describe el estado del arte en la investigación sobre juventudes.

El segundo capítulo presenta el marco teórico de esta investigación, a los fines de comprender las visiones, definiciones, imágenes y perspectivas con las que se aborda la(s) juventud (es) y así establecer aproximaciones conceptuales sobre el sujeto en cuestión en Latinoamérica y Argentina. Es decir, el modelo de análisis a aplicar para interpretar la producción de políticas juveniles. Además, este herramental teórico–analítico permite abordar y comprender aspectos del desarrollo institucional que el Estado local desplegó para abordar la cuestión juvenil.

Los capítulos tercero, cuarto y quinto presentan el análisis del caso de estudio. El tercer y cuarto capítulo aplican el herramental teórico del segundo capítulo, dejando comprendido el núcleo y periferia de las políticas públicas locales de la ciudad. En definitiva aborda cómo el Estado, particularmente el municipio de Jesús María, interpreta, define y actúa sobre las juventudes. El quinto capítulo aborda e interpreta el desarrollo de la institucionalidad juvenil que el gobierno local de la ciudad de Jesús María desplegó para abordar la cuestión juvenil en función de las interpretaciones y definiciones de la misma.

Finalmente, en el último capítulo se expondrán las principales conclusiones obtenidas del caso de análisis.

CAPITULO 1

Acerca de la emergencia de la Juventud como categoría social y analítica

1. a En torno al concepto de juventud

El concepto de Juventud debe entenderse como una definición propia de la modernidad. La “juventud” es producto de las revoluciones burguesas y la conformación de las sociedades capitalistas. Son los conflictos surgidos de las relaciones sociales, de poder y de producción los que dan nacimiento a este nuevo actor social (Balardini, 2000; Saltalamacchia, 1996)¹.

La juventud (al igual que la niñez o la vejez) está fuertemente asociada a una determinada edad de las personas. Sin embargo, es necesario aclarar que las clasificaciones etarias, como las de sexo o clase, son formas de imponer límites en pos de producir y sostener un orden social determinado. En ese sentido cada campo tiene *sus leyes específicas de envejecimiento*, y la edad constituye un dato biológico socialmente manipulado y manipulable (Bourdieu, 2002).

Esta manipulación cobra sentido en el sistema de producción capitalista a través de la redefinición y establecimiento de roles en la división social del trabajo, en relación, por ejemplo, al ámbito doméstico-familiar (unidad de reproducción) y el mundo del trabajo (producción).

En las sociedades burguesas los ámbitos de socialización están determinados centralmente por tres instituciones que surgieron en la época para tales fines: la escuela, la familia y la niñez. Sin éstas, la juventud como tal no habría surgido. “Va a ser, entonces, el desarrollo del capitalismo y de las sociedades burguesas, el que va a ir produciendo a lo largo de los siglos XIX y XX <juventud>. Si lo dijéramos en términos fabriles (y la escuela sería aquí la fábrica), cada vez se va a producir mas <juventud>; la escuela es el espacio privilegiado de producción de juventud (...) poco a poco y con el tiempo, se van a ir integrando nuevos contingentes de individuos jóvenes al sistema escolar productor de juventud” (Balardini, 2000: 14).

¹ En relación a esta concepción, Saltalamacchia (1996) afirma que la categoría de “lo juvenil” surge en las *modernas sociedades industriales* a partir de la expansión del *trabajo intelectual asalariado*. El autor indica que las dos causas centrales de la creciente demanda de este tipo de trabajadores se encuentra en: la profundización sobre los procesos científicos-tecnológicos en el sistema productivo y la burocratización de las empresas sean públicas o privadas. A diferencia del anterior predominio del “trabajo manual” surgen ahora procesos productivos donde es de suma importancia el “trabajo intelectual” y para ello es necesario la formación de este tipo de asalariados, viendo en los jóvenes de clase media y alta el futuro asalariado y por ende la necesidad de su capacitación acorde dentro del sistema educativo. En palabras del autor “la juventud (...) es el producto de la aparición (...) de un sector social que requiere de un largo período de “preparación” para adquirir las capacidades requeridas para el adecuado desempeño de su papel en la sociedad” (pp 14-15).

La escuela es el campo central de producción y formación de la juventud. Por ello, durante todo el siglo XIX la asociación de jóvenes con estudiantes es la principal definición de sujeto de políticas públicas por parte del Estado moderno hacia el sector. Entonces, “puede decirse, que la primera juventud de que se habla va a ser esta juventud de estudiantes de las clases altas y medias, luego, en las primeras décadas de este siglo la juventud trabajadora se inscribe dentro de esta lectura, y después, mucho después, va a ser la juventud rural” (Balardini, 2000: 14).

Las crisis sociales, políticas y económicas vividas en los países capitalistas en la primera mitad del siglo XX, con las profundas consecuencias de la primera y segunda guerra mundial, junto a los desplazamientos y migraciones poblacionales y las revoluciones tecnológicas, amplían y diversifican las nociones de juventud, no sólo en asociación con un sector determinado (jóvenes estudiantes, jóvenes trabajadores, jóvenes rurales, jóvenes urbanos, etc.) sino mas bien a un sujeto con determinada edad que es poseedor de derechos y deberes. En este sentido es con el Estado de Bienestar que comienzan a diseñarse e implementarse políticas públicas estatales que buscan responder ante las diversas problemáticas que atañen exclusivamente a este sector poblacional de nuestras sociedades.

Posteriormente, con la crisis de la década del `70 como consecuencia del aumento del precio del dólar en los países desarrollados surgió una nueva estatalidad fundada a partir de las prerrogativas neoliberales y sus fuertes consecuencias negativas que generan exclusión social, pobreza y desempleo estructural (nueva cuestión social). En otras palabras, el Estado redefine el sentido de sus políticas públicas (Rosanvallon, 1995)². Desde mediados de los `80, como consecuencia de un contexto mundial imperante de constante expulsión de los jóvenes del sistema productivo, la cuestión juvenil cobrará impulso en la agenda pública de los Estados, principalmente en América Latina.

Para el caso de Argentina, como profundizaremos más adelante, la institucionalidad específica en juventud se caracteriza por su discontinuidad y cortoplacismo, con una importante batería de

² Se redefine ya que al inicio del Estado de Bienestar las problemáticas socioeconómicas que genera el sistema de producción capitalista eran consideradas como riesgos o consecuencias negativas no deseadas, y que ello “habilitaba” la intervención estatal para abordar y dar respuesta a los sectores poblacionales afectados por dichos riesgos. En este nuevo contexto dichas circunstancias dejan de ser vistas como situaciones particulares y momentáneas y comienzan a considerarse como problemáticas sociales permanentes que afectan al conjunto de la sociedad. La nueva cuestión social, entendida ahora como exclusión, ingresa a las agendas estatales para ser abordadas por las políticas públicas en un contexto de resurgimiento del liberalismo, de corrimiento y achicamiento de la intervención estatal.

políticas transversales y sectoriales (educación, salud, trabajo) bajo el paraguas del paradigma de la universalidad, pero sin un eje común y articulador (Borzese y otros, 2009).

Pese a que en nuestro país existen indagaciones respecto al recorrido, paradigmas, desarrollo de institucionalidad y programas implementados a través de las políticas públicas diseñadas por los organismos nacionales específicos de juventud o los implicados transversalmente (Borzese y otros, 2009; Pérez Islas, 2006; Balardini, 1999; Balardini y Hermo, 1995; Deutsche Bank, 1993), son pocos los estudios sobre el diseño y la aplicación de políticas públicas en juventud, principalmente a niveles provinciales y municipales (Balardini y Hermo, 1995). Así, si bien, en el análisis de políticas sociales o públicas en general se registran las perspectivas étareas, existe un escaso relevamiento de la percepción de las y los jóvenes sobre las políticas públicas. Por otra parte, poco se ha indagado respecto de las estructuras y políticas en los niveles estatales de carácter provincial y fundamentalmente local. Además, los análisis nacionales realizados se han centrado mayoritariamente en describir aspectos sobre el desarrollo histórico de la institucionalidad estatal juvenil y respecto a grandes paradigmas preponderantes en la concepción estatal de la cuestión juvenil. (Krauskopf, 2000; Chaves, 2005 y 2009).

Es por todo esto que este trabajo procurará desarrollar una serie de aspectos que no han sido recogidos por otras investigaciones, considerando como caso de estudio el municipio de Jesús María, décima ciudad más grande de la provincia y una de las pocas localidades que poseen un área específica destinada a las temáticas juveniles en más de 400 comunas y municipios de Córdoba.

1. b Caso de análisis

La ciudad de Jesús María es la ciudad cabecera del departamento de Colón de la Provincia de Córdoba, siendo una referente comercial, industrial, educativa y cultural de todo el norte cordobés. Junto con Colonia Caroya y Sinsacate conforman el polo agroindustrial de mayor preponderancia de esa zona de la provincia.

Los dos principales ejes de conexión regional son la RN N° 9 y el Camino Real, de sentido Norte-sur, además del Ferrocarril Belgrano S.A, y constituyen un corredor nacional-internacional que vincula la ciudad con la región de Buenos Aires y con el Norte del País.

Jesús María tiene 30.622 habitantes (Censo Provincial de 2008). La población juvenil de entre 15 y 29 años es de 8386 personas, y representan un 27,4 % del total, de los cuales el 51,76% son hombres y el 48,24%, mujeres (ver tabla 1).

En relación a la educación, en la población juvenil censada entre los 15 y 29 años de edad se registraron 29 personas jóvenes analfabetas, que representan un 8,19% del total de personas que no saben leer y escribir (ver tabla 2).

En cuanto a la población juvenil que en ese momento se encontraba asistiendo a algún establecimiento educativo (teniendo en cuenta cualquiera de sus niveles), el censo registró que de las 8386 personas de entre 15 y 29 años 3194 sí asistían (38,1%). En la tabla N° 5 se puede distinguir por tramo de edades de los jóvenes las personas que sí asistían y las que no, siendo lógicamente el tramo de mayor edad (de 25 a 29 años) la mayor cantidad de jóvenes que en proporción no se encuentra cursando algún nivel (ver tabla 3).

Tabla N° 1. Municipalidad de Jesús María. Población Juvenil entre 15 y 29 años en ciudad de Jesús María. Año 2008.

| Grupo Etario | Sexo | | Total | IM |
|--------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| | Hombres | Mujeres | | |
| Total | 14.840 | 15.782 | 30.622 | 94,03 |
| 15 – 19 | 1.294 | 1.335 | 2.629 | 96,93 |
| 20 – 24 | 1.483 | 1.347 | 2.830 | 110,10 |
| 25 – 29 | 1.564 | 1.363 | 2.927 | 114,75 |

Fuente: Censo Provincial de Población 2008 – Dir. Estad. Socio-demográficas
Dirección General de Estadística y Censos

Tabla N° 2. Municipio de Jesús María. Población Juvenil que no sabe leer y escribir. Año 2008.

| Grupo etario | Sexo | | Total |
|--------------|------------|------------|------------|
| | Hombres | Mujeres | |
| Total | 162 | 192 | 354 |
| 15-19 | 8 | 4 | 12 |
| 20-24 | 5 | 5 | 10 |
| 25-29 | 3 | 4 | 7 |

Fuente: Censo Provincial de Población 2008 – Dir. Estad. Socio-demográficas
Dirección General de Estadística y Censos

Tabla N° 3. Municipio de Jesús María. Población Juvenil que asiste a un establecimiento por sexo y por tramo de edades. Año 2008

| Edad | Sexo | Asiste a establecimiento educativo | | Total |
|----------------------|-----------------|------------------------------------|--------------|--------------|
| | | Sí | No | |
| TOTAL GENERAL | | | | |
| 15 a 19 | Subtotal | 1.551 | 1.078 | 2.629 |
| | Hombres | 689 | 605 | 1.294 |
| | Mujeres | 862 | 473 | 1.335 |
| 20 a 24 | Subtotal | 957 | 1.873 | 2.830 |
| | Hombres | 513 | 970 | 1.483 |
| | Mujeres | 444 | 903 | 1.347 |
| 25 a 29 | Subtotal | 686 | 2.241 | 2.927 |
| | Hombres | 450 | 1.114 | 1.564 |
| | Mujeres | 236 | 1.127 | 1.363 |

Fuente: Censo Provincial de Población 2008 – Dir. Estad. Socio-demográficas
Dirección General de Estadística y Censos

La tasa de deserción rondaría el 7% y la tasa de repitencia promedio para ambos niveles alcanzaría el 8,2% (Área de Educación de Municipalidad de Jesús María). Sin embargo, si se analiza separadamente los niveles educativos se observa que la situación es mucho más problemática en el nivel medio (15,22%) que en el nivel primario (3,13%). Este hecho manifiesta un comportamiento similar tanto a nivel nacional como a niveles provinciales, y resalta la seria dificultad que representa para el país lograr la inclusión, permanencia y terminalidad educativa de las y los jóvenes en el nivel medio.

En la ciudad de Jesús María la población económicamente activa en el 2008 era de 14.514 personas, es decir un 47,4% de la población total (30.622). De la PEA, unas 13.687 personas se registraron como ocupadas un (94,3%), siendo la tasa de desempleo de 5,7% (827 personas). La tasa de actividad se ubicaba en un 47,4% y la tasa de empleo en 44,7% (Censo Provincial 2008).

Respecto al empleo juvenil, las personas ocupadas entre los 15 y 29 años de edad, según lo censado, eran 4985 (59,44% del total de jóvenes) y las personas jóvenes desocupadas eran 531 (6,33% del total de jóvenes), de las cuales 371 (69.86%) eran mujeres.

Tabla N° 4. Municipio de Jesús María. Población Juvenil ocupada y desocupada por sexo y por tramo de edades. Año 2008.

| Grupo de edad | Población Ocupada | | | Población Desocupada | | |
|---------------|-------------------|---------|--------|----------------------|---------|-------|
| | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres | Total |
| Total | 8.274 | 5.413 | 13.687 | 260 | 567 | 827 |
| 14 | 36 | 8 | 44 | 6 | 2 | 8 |
| 15 - 19 | 596 | 293 | 889 | 69 | 104 | 173 |
| 20 - 24 | 1.225 | 638 | 1.863 | 67 | 160 | 227 |
| 25 - 29 | 1.463 | 770 | 2.233 | 24 | 107 | 131 |

Fuente: Censo Provincial de Población 2008 – Dir. Estad. Socio-demográficas
Dirección General de Estadística y Censos

Puede observarse entonces que la desocupación en la ciudad de Jesús María afecta en mayor medida a la población joven ubicada en los tramos de 15 a 19 años (16,3%) y de 20 a 24 años (10,9%). También se observa que las mujeres jóvenes son las que más dificultades tienen para encontrar empleo, siendo la tasa de desocupación de 26,2 % para el tramo entre 15 y 19 años, de 20,1% para el tramo entre 15 y 19 años y de 12,2% entre los 25 y 29 años.

Tabla N° 5. Municipio de Jesús María. Principales indicadores laborales por sexo y por edad de la población juvenil. Año 2008.

| Grupo Etario | Hombres | | | Mujeres | | | Total | | |
|--------------|-------------------|----------------|----------------------|-------------------|----------------|----------------------|-------------------|----------------|----------------------|
| | Tasa de Actividad | Tasa de empleo | Tasa de desocupación | Tasa de Actividad | Tasa de empleo | Tasa de desocupación | Tasa de Actividad | Tasa de empleo | Tasa de desocupación |
| Total | 57,5 | 55,8 | 3,0 | 37,9 | 34,3 | 9,5 | 47,4 | 44,7 | 5,7 |
| 14 | 15,7 | 13,5 | /// | 4,1 | 3,3 | /// | 10,1 | 8,6 | /// |
| 15 - 19 | 51,4 | 46,1 | 10,4 | 29,7 | 21,9 | 26,2 | 40,4 | 33,8 | 16,3 |
| 20 - 24 | 87,1 | 82,6 | 5,2 | 59,2 | 47,4 | 20,1 | 73,9 | 65,8 | 10,9 |
| 25 - 29 | 95,1 | 93,5 | 1,6 | 64,3 | 56,5 | 12,2 | 80,8 | 76,3 | 5,5 |

Fuente: Censo Provincial de Población 2008 – Dir. Estad. Socio-demográficas
Dirección General de Estadística y Censos

Según datos del sistema de atención de la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Jesús María, publicados en un “informe base” del año 2008, los jóvenes de entre 18 y 24 años representan el 27% de la cantidad total de inscriptos que buscan empleo.

Tabla N° 6. Municipalidad de Jesús María. Población inscrita en la Oficina de empleo municipal por sexo y rango de edad. Año 2008.

| EDADES | MUJERES | HOMBRES | TOTALES POR RANGO |
|--------------------|---------|---------|-------------------|
| Entre | | | |
| 18 y 24 años | 122 | 131 | 253 |
| 25 y 35 años | 234 | 144 | 378 |
| 36 y 45 años | 112 | 55 | 167 |
| 46 y 55 años | 79 | 26 | 105 |
| mayores de 56 años | 18 | 15 | 33 |
| TOTALES | 565 | 371 | 936 |

Fuente: Informe Base de Oficina de Empleo de Municipalidad de Jesús María

En ésta franja de edad la búsqueda de empleo entre hombres y mujeres es similar, con una tendencia a incrementarse la búsqueda de las mujeres en las siguientes franjas etarias.

Según el informe, los jóvenes generalmente tienen acceso a empleos de menor calidad, una alta rotación en los puestos, baja especialización (aceptan trabajos transitorios y precarios) y menor salario. Esto sucede en la ciudad, ya que Jesús María tiene un alto número de empleadores que son comercios minoristas y familiares, donde se dan frecuentemente éste tipo de situaciones (Informe Base Oficina de Empleo, 2008).

De los 253 jóvenes de entre 18 y 24 años que dejaron constancia de su Historia Laboral en la Oficina de empleo, 138 no completaron sus estudios secundarios, lo que representa el 54% de los mismos. Esto se asemeja a los datos o estadísticas de terminalidad de educación media en los niveles nacionales y provinciales.

Finalmente, la Oficina de Empleo estima que son aproximadamente 982 jóvenes de entre 18 y 24 años los que no trabajan, no estudian y no buscan trabajo (11,7% del total de jóvenes entre 15 y 29 años según censo 2008, 8386 personas)³.

En cuanto a la cobertura de salud de la población juvenil de entre los 15 y 19 años, 5370 personas poseen cobertura por obra social o prepaga, es decir un 64% del total de jóvenes. De ellas, 2520 personas corresponden a la población femenina, es decir un 46,9%, mientras que el 53,1% restante pertenece a la población masculina. Esta mayor cobertura de la población masculina puede relacionarse con las mayores dificultades que poseen las mujeres jóvenes para

³ Sin embargo, el mismo organismo la define como un cálculo relativo ya que lo estimaron en función de aplicar el porcentaje de jóvenes de entre 18 a 24 años (lo ubican en un 12,8%) a la cantidad de inactivos mayores de 14 años censados en el 2001, es decir 7676 personas.

conseguir empleo. Además, se observan mayores dificultades para los jóvenes de entre 15 y 24 años para acceder a una cobertura de salud, ya que para ese tramo el porcentaje de cobertura alcanza al 61,43%, casi 8 puntos por debajo de las estadísticas generales para el total de población de la ciudad.

Tabla N° 7. Municipio de Jesús María. Población Juvenil por sexo según condición de cobertura de salud. Año 2008.

| Edad | Sexo | Cobertura de Salud | | Total |
|----------------------|-----------------|--------------------|--------------|---------------|
| | | Sí | No | |
| Total General | | 21.121 | 9.501 | 30.622 |
| 15 a 19 | Subtotal | 1.560 | 1.069 | 2.629 |
| | Hombres | 751 | 543 | 1.294 |
| | Mujeres | 809 | 526 | 1.335 |
| 20 a 24 | Subtotal | 1.794 | 1.036 | 2.830 |
| | Hombres | 971 | 512 | 1.483 |
| | Mujeres | 823 | 524 | 1.347 |
| 25 a 29 | Subtotal | 2.016 | 911 | 2.927 |
| | Hombres | 1.128 | 436 | 1.564 |
| | Mujeres | 888 | 475 | 1.363 |

Fuente: Censo Provincial de Población 2008 – Dir. Estad. Socio-demográficas
Dirección General de Estadística y Censos

En términos de población total, cabe agregar que el censo del 2008 arrojó que el 8,2% de los hogares de Jesús María (3.658 personas) presentan al menos un tipo de condición de Necesidad Básica Insatisfecha, siendo el hacinamiento la NBI más frecuente (5,5% de los hogares). Por otro lado, el 15,6% de los hogares presenta privación material en su hogar (8,9% sólo privación patrimonial; 5,5% sólo privación corriente y 1,2% privación convergente).

1. c Cuestión social – cuestión juvenil. Estado y políticas públicas juveniles en América Latina y Argentina.

Como se dijo, desde la década de 1980 se asiste a lo que se ha denominado una “nueva cuestión social” (Golbert, 2004; Rosanvallon, 1995), surgida tras los quiebres ocurridos a partir de 1970 en el orden financiero, ideológico y filosófico que han puesto en crisis al Estado de Providencia. Esto supone un cambio en las concepciones mediante las cuales el Estado, las diversas instituciones y la sociedad entera comprendían las problemáticas sociales de la época y definían cómo y quiénes debían hacerse responsables de su resolución.

“El principio de justicia y solidaridad que sirvió para construir el edificio del Estado Providencia se asentaba en el supuesto de que los riesgos estaban a la vez igualmente repartidos y eran de naturaleza aleatoria. Hoy no es así: lo social no puede aprehenderse únicamente en términos de riesgo. Los fenómenos de exclusión, de desempleo de larga duración tienden a convertirse en estados estables” (Golbert, 2004: 39).

Es decir, una nueva cuestión social. Ésta, definida como exclusión social⁴, ha sido analizada e interpretada por diferentes autores, como Sen (2000), Nussbaum y Sen (1993), Solimano (2000), Lo Vuolo y otros (1999) y Rodgers (1997), entre otros.

Por lo tanto, desde 1980, al instalarse la nueva cuestión social, el que ha entrado en crisis ha sido el Estado de Providencia con su sistema de solidaridad y derechos sociales. Es en este contexto que la temática de la juventud cobra relevancia en la agenda de los Estados latinoamericanos.

Borzese y otros (2009), en su análisis del desarrollo de la institucionalidad de juventud en América Latina y su relación con las políticas públicas, señala que el crecimiento de los conflictos y las demandas sociales que dan origen a la cuestión social a comienzos del siglo XX ha originado paulatinamente conquistas sociales y una ampliación de los derechos adquiridos, promoviendo que el Estado intervenga cada vez más sobre diversas problemáticas. Para el caso puntual de lo juvenil, identifica dos hechos centrales que dieron impulso a la temática en la década del '80, a saber: el contexto de recuperación democrática y la celebración del Año Internacional de la Juventud, declarado por Naciones Unidas en 1985.

Así mismo Ernesto Rodríguez (1999) indica que el contexto de exclusión social estructural, pos crisis de los '70, ha sido el principal problema a abordar por las políticas estatales. Para el autor, las respuestas de las instituciones responsables del diseño e implementación de políticas juveniles pecan de la ineficiencia e ineficacia. Los errores provienen – según del mismo autor – de la configuración de determinados “modelos” de políticas de juventud, a saber: el más antiguo, que se centra en la educación y tiempo libre de los jóvenes; los centrados en el control social de jóvenes movilizados y de la pobreza como método de combate al delito; y desde

⁴ Cabe aclarar que “la noción de exclusión está asociada no sólo con la falta de acceso a bienes y servicios, sino también con el acceso a la seguridad, la justicia, la representación y la ciudadanía. La idea central es que la exclusión tiene que ver con la desigualdad en muchas dimensiones: económica, social, política y cultural. En algunas dimensiones se puede estar incluido, y en otras, excluido” (Golbert, 2004:36).

mediados de los '90, el modelo de inserción laboral juvenil basado en la “inversión del capital humano”.

Entre las características comunes de estos modelos, el autor indica la pretensión de universalidad de las políticas, la excesiva burocratización del Estado para su desarrollo y que, al contrario de las urgencias sociales juveniles, las políticas eran destinadas mayoritariamente a los “jóvenes integrados”. Los modelos, siguiendo al autor, apuntaban a la preparación de los jóvenes para su ingreso al mundo adulto a través de la educación, funcionalizando “adecuadamente” la utilización del tiempo libre, y definiendo la juventud como “la esperanza del futuro”.

En relación a la identificación de modelos preponderantes en la concepción del Estado respecto a los jóvenes y en función de esos paradigmas, las políticas y programas que el mismo Estado diseña e implementa, Dina Krauskopf (2000) distingue los siguientes:

Tabla N°8: Resumen de enfoques de las políticas y programas de juventud.

| PARADIGMA | POLÍTICAS | PROGRAMAS |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Transición a la adultez Etapa de preparación | Orientadas a la preparación para la adultez Extensión de la cobertura educativa Tiempo libre sano y recreativo, con baja cobertura. Servicio militar | Universales Indiferenciados Aislados |
| Riesgo y transgresión Etapa problema para la sociedad | Compensatorias Sectoriales (predominan en salud y justicia) Focalizadas | Asistencialidad y control de problemas específicos Relevancia a juventud urbana – popular Dispersión de las ofertas |
| Juventud ciudadana Etapa de desarrollo social | Articuladas en políticas públicas intersectoriales. Inclusión de jóvenes como sujetos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos. | Integrales Participativos Extensión de alianzas |

Fuente: Krauskopf 2000

El paradigma “Periodo preparativo – transición a la adultez” entiende a los jóvenes como inmaduros e inexpertos, se encuentran “incompletos”. Por ende no se los considera como un actor social, avalando el deber de la intervención adulta en sus vidas. La juventud es un periodo de ensayo y transición para “aprender” a ser adultos “... es la etapa de la vida dedicada esencialmente a la adquisición de conocimientos. Para ello, la sociedad otorga una *moratoria de roles*, esto es, una suspensión temporal de obligaciones...” (Krauskopf, 2000: 10). En

términos de políticas públicas, este paradigma se tradujo en la universalización del sistema educativo.

El segundo paradigma, la juventud como “etapa problema”, da importancia a la temática juvenil a partir de las perturbaciones que generan los “problemas” que poseen los jóvenes y que alteran el orden social. Entran en la agenda estatal las cuestiones de delincuencia juvenil, deserción escolar o de cuestiones de salud como embarazos adolescentes, enfermedades de transmisión sexual y adicciones de sustancias legales e ilegales. Esto implica que las políticas adoptadas deben generar un control social-adulto sobre los jóvenes, de represión o rehabilitación de los mismos, generando una estigmatización negativa y muchas veces criminalizante de la juventud.

El tercer paradigma, la “juventud ciudadana”, se encuentra en contraposición de la visión estigmatizante sobre los jóvenes, considerando a los mismos como un actor social que debe participar en la construcción de la calidad de vida en democracia y en el desarrollo de su sociedad. Sin embargo este enfoque, que intenta abandonar el predominio del discurso adultocéntrico tradicional a la hora del diseño e implementación de políticas públicas, ha generado ciertas dudas respecto a la definición de *participación*, provocando un ejercicio restringido de la ciudadanía por parte de los jóvenes, ya que los mismos se ven imposibilitados de intervenir de manera activa, como sujeto de derechos, en la planificación y toma de decisión de las políticas destinadas a su sector.

Considerando que los dos primeros modelos han fracasado en sus objetivos y no han podido aportar eficaz y eficientemente al abordaje de la problemática juvenil, mas las contradicciones generadas del tercer modelo, los autores mencionados proponen respuestas focalizadas basadas en los jóvenes como “actores estratégicos del desarrollo”. (Rodríguez, 1999, 2000, 2003; Krauskopf, 2000).

La autora señala que es durante la década de los 90 cuando se marca un hito en la región, tras la incorporación del *enfoque de derechos* en el diseño de políticas públicas, fundamentalmente en el campo de la niñez y adolescencia, trasladándose poco a poco a otros ámbitos como el juvenil (Krauskopf, 2000).

Se considera así a la juventud como un actor central para el diseño de las estrategias de desarrollo de las sociedades, generando políticas juveniles orientadas a la formación del capital humano y social y a la reducción de las brechas de desigualdad. Se busca promover las

capacidades y conocimientos necesarios para enfrentar los desafíos de las innovaciones tecnológicas y del campo productivo para que los jóvenes ingresen al sistema, se encuentren incluidos y se consideren protagonistas en el desarrollo de sus comunidades (Krauskopf, 2000).

En relación a los modelos existentes para interpretar a la juventud, Sergio Balardini (1999) sostiene que, siguiendo las definiciones de Juan Sáez Marín⁵, existen dos factores centrales que configuran las políticas estatales de juventud: la naturaleza y esencia del Estado que la diseña, y la situación del status sociopolítico de la juventud.

En este sentido Marín establece tres tipos de políticas de juventud:

- a) Políticas PARA la juventud: al ver a los jóvenes vulnerables e inexpertos, el Estado asume un rol paternalista y de control social, con una clara visión adultocéntrica.
- b) Políticas POR la juventud: propia de los regímenes totalitarios, el Estado “desde arriba” moviliza a la juventud para llevar a cabo su adoctrinamiento y aplicación de políticas, convirtiendo a los jóvenes en un mero instrumento político.
- c) Políticas CON la juventud: de base democrática y participativa, incluye a los jóvenes tanto del diseño como la implementación de las políticas públicas. Son incluyentes, reflexivas y solidarias (Balardini, 1999: 02).

Sin embargo, Balardini afirma que toda política de juventud debe orientarse a la generación de condiciones para que los jóvenes puedan autorealizarse y, a su vez, puedan participar en la construcción de la realidad social en la que se insertan. Con lo cual propone agregar una última clasificación a la tipología señalada:

- a) Políticas DESDE la juventud: son aquellas propuestas y acciones llevadas a cabo de manera autogestiva por grupo de jóvenes, tanto en el diseño como implementación, y cuentan con el apoyo y el acompañamiento del Estado (Balardini, 1999: 02).

1 .d Nivel analítico para el estudio de caso

Para interpretar cómo el Estado de la localidad de Jesús María aborda la cuestión juvenil en sus políticas, apelaremos a uno de los niveles analíticos que distingue Balardini (1999) en consonancia con Werner Schefold, con el fin de comprender las políticas de juventud.

Según el autor, es necesario diferenciar cuatro niveles analíticos:

⁵ Sáez Marín, Juan (1988): El frente de juventudes. Política de juventud en la España de la posguerra (1937-1960). Madrid: Siglo XXI Editores.

- a) El nivel de la administración ocupado específicamente con problemas de juventud: se refiere a los Organismos Gubernamentales de Juventud en todos sus niveles estatales, entendiendo este nivel como las políticas de juventud en sentido estricto.
- b) El nivel parlamentario – legislativo: conformado por el sistema de leyes y comisiones parlamentarias relacionadas a la juventud de un país.
- c) El nivel de la política transversal: conformado por organismos gubernamentales que intervienen, por sus áreas de incumbencia (salud, educación, trabajo, etc.), en las problemáticas que atañen a la juventud. Entiende este nivel como las políticas de juventud en sentido amplio.
- d) El nivel de la política de juventud como programa: analiza aquellas políticas con grandes impactos a nivel intergeneracional que se podrán visualizar en un futuro (Balardini, 1999: 03).

En esta tesis nos centraremos privilegiadamente en el primer nivel. Así, para el nivel específico de la política pública, en primer lugar realizaremos un recorrido histórico de la institucionalidad juvenil: desde 2002 con el inicio del abordaje de la temática juvenil, luego en 2003 con la creación del primer programa de participación juvenil, hasta llegar a la creación del Área de Juventud de Jesús María y su funcionamiento hasta finales del año 2011, cuando culmina el mandato del ex intendente Marcelino Gatica⁶.

Entonces, el análisis de la trayectoria, de las teorías respecto a la cuestión juvenil, de las líneas de acción de las políticas implementadas y de los indicadores definidos para evaluar el impacto de las mismas, nos permitirá identificar los conceptos, visiones, imágenes, representaciones y paradigmas que el Municipio de Jesús María posee sobre la juventud y, fundamentalmente,

⁶ Como luego profundizaremos, la política nace a nivel de programa en el 2003 con la creación del programa “jóvenes ciudadanos”, con la intención de “capacitar, promover la participación ciudadana y prevenir situaciones de riesgo”. Se plantean como objetivo central “la atención de las necesidades del joven desde un enfoque integral teniendo en cuenta la necesidad psicosocial y cultural en la que está inserto”, siendo su población objetivo a jóvenes entre 12 y 25 años de edad (Documento institucional, Municipalidad de Jesús María, 2003).

En Febrero de 2010 cambia la conducción del programa y se transforma la política como programa a un organismo gubernamental local, Área de Juventud, para diseñar, gestionar y evaluar políticas. En consecuencia, como primera medida se traspasa el proyecto de tratamiento ambulatorio a la Dirección de Calidad de Vida bajo el nombre “Jóvenes saludables”, actualmente dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Humano. Por otra parte se replantean los objetivos y poblaciones objetivos desarrollando nuevos programas y proyectos.

para establecer las acciones que lleva adelante a través de sus políticas públicas y cómo se desarrolló la institucionalidad estatal a los fines de la implementar las mismas.

Cabe aclarar que si bien el nivel de la política transversal (salud, educación, deporte, etc.) no va a ser objeto de estudio, sí se lo tendrá en cuenta para una contextualización de las políticas locales y la interpretación del desarrollo de institucionalidad juvenil, ya que una de las primeras intenciones y decisiones políticas adoptadas por el intendente fue instalar la cuestión juvenil de manera transversal en todas las áreas de su gestión. Es por ello que, además de las políticas en sentido estricto, también se tendrán en cuenta las políticas implementadas desde la Oficina de Empleo, la Subsecretaría de Desarrollo Humano y Área de Educación.⁷

Lo mismo ocurre con el nivel legislativo: si bien no existen ordenanzas respecto a la persona joven en la ciudad, debemos rescatar como antecedente que el segundo programa implementado específicamente para la población juvenil en el año 2004, el Concejo Deliberante Juvenil, fue creado y reglamentado bajo la ordenanza N° 2386, contemplando además algunas de las ordenanzas sancionadas a partir de los proyectos diseñados por los propios jóvenes concejales.

1. e Estado del arte en la investigación del mundo juvenil en América Latina y Argentina.

1. e.1 Producciones sobre el mundo juvenil

En la indagación hecha por Perez Islas (2006) acerca del estado del arte de las investigaciones sobre juventud en América Latina elaborado , se desprende que pese a que la investigación en dicha temática se amplía y profundiza con mayor preponderancia que en el pasado, esta se encuentra alejada de la agenda central de la academia: la temática juvenil no se ha desarrollado

⁷ **Subsecretaría de Desarrollo Humano. Programa Jóvenes Saludables:** Posee dos tipos de intervenciones: tratamiento ambulatorio a las y los jóvenes de la ciudad que atraviesan problemáticas vinculadas a las adicciones de sustancias legales (tabaco, alcohol, etc.) e ilegales (marihuana, cocaína etc.). Y campañas de difusión y prevención en materia de consumo de sustancias, adicciones, enfermedades y consecuencias psico-sociales.

Oficina de Empleo. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo: Tiene como objetivo brindar oportunidades de inclusión social y laboral a las y los jóvenes entre 18 y 24 años a través de acciones integradas que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

Área de Educación. Programa de apoyo escolar: con el objetivo de acompañar y fortalecer la trayectoria educativa, el municipio ofrece apoyo escolar gratuito en las diversas materias de la currícula escolar, destinado tanto a niñas y niños del nivel primario como a adolescentes y jóvenes del nivel medio. **Programa de becas:** son subsidios económicos mensuales destinados a estudiantes universitarios.

como un campo de conocimiento propiamente dicho, y existe una producción investigativa muy aislada que no alcanza a formar un “corpus conceptual mínimo” (Pérez Islas, 2006).

En cuanto a los enfoques predomina el empirista, que no siempre genera una amplia discusión conceptual ya que muchas veces se limita a discutir los límites etarios ya que es un punto sobre el que aún no existe acuerdo general y obliga siempre a empezar de cero para definir un mapa conceptual en el cual ubicarse. No obstante el autor sostiene que desde el punto de vista teórico se ha producido un avance respecto a las conceptualizaciones sobre los jóvenes ya que, utilizando términos de Lovesio y Viscardi, han dejado de considerarlos como un “segmento social” para convertirlos en una categoría sociológica (Pérez Islas, 2006).

En materia de producción a nivel regional, resalta cinco tipos de estudios sobre la cuestión juvenil: los informes auspiciados por organismos latinoamericanos e internacionales⁸; los estados del arte propiciados a niveles nacionales⁹; las encuestas nacionales de juventud realizadas en algunos países en búsqueda de fuentes primarias de información¹⁰; las publicaciones periódicas de revistas especializadas en la cuestión juvenil¹¹; y la conformación de grupos de trabajo de investigación permanente sobre jóvenes¹².

⁸ Respecto a los informes regionales destaca centralmente dos trabajos. Por un lado, el realizado en 1987 por Cecilia Braslavsky, denominado “Estudios e investigaciones sobre Juventud en América Latina: balance y perspectiva”, en el cual elaboró un análisis del estado del arte hasta ese año en Latinoamérica y plantea la existencia de tres grandes etapas en la investigación sobre la juventud. El trabajo de Braslavsky es destacado por constituirse en un proyecto que buscó articular la primera Red Latinoamericana de Expertos en la temática, logrando compilar y publicar los avances logrados en los distintos países del continente. El segundo documento destacado es el Primer Informe sobre la juventud en América Latina, de 1989, elaborado por Ernesto Rodríguez y Bernardo Dabezies. A través del mismo se logró conglomerar y sistematizar todas las producciones existentes que se hallaban dispersas, estructurando el trabajo en cinco partes donde abordaban: el concepto de juventud y una caracterización demográfica de la población joven; las tres grandes áreas sectoriales con que se vinculaban a la juventud: salud, empleo y educación; los estudios sobre jóvenes universitarios, juventud urbano – rural y mujeres jóvenes; los análisis de comportamientos juveniles: deporte, cultura, violencia y participación y finalmente planteos hacia el futuro de las investigaciones.

⁹ Para el caso de las indagaciones nacionales, marca como precursor el caso mexicano, que en 1985 generó una revisión y sistematización de las investigaciones existentes en el país hasta el momento y cuyos resultados no alcanzaron una amplia publicación, realizando en 1996 un exitoso segundo intento. Además se encuentran los estados del arte realizados por Uruguay, Chile, y Colombia.

¹⁰ Las encuestas nacionales se han aplicado de manera aislada en Paraguay, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, salvo Chile que ya lleva 5 encuestas nacionales de juventud y México y Uruguay están construyendo el camino para la sistematización de la aplicación con dos encuestas realizadas en cada país.

¹¹ En cuanto a las publicaciones periódicas especializadas, señala que de las seis revistas detectadas solo tres continuaban en circulación en el momento que escribe el artículo (y que continúan actualmente), ellas son: Revista Última Década elaborada desde 1993 por el Centro de Investigaciones y Difusión Poblacional de Achupalias, Chile; Jóvenes, Revista de Estudios sobre Juventud editada desde 1996 por el Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud del actual Instituto Mexicano de la Juventud y la Revista

En Argentina es necesario referir los aportes realizados por Nuñez (2011), Balardini (1999), Chaves (2009), Pablo Vommaro (2011) y Bonvillani y Otros (2008, 2010). A través de sus investigaciones han indagado sobre los períodos, las temáticas y las perspectivas de los estudios de juventud en nuestro país.

Nuñez (2011) encuentra como trabajo fundacional la publicación “La juventud argentina. Informe de situación” elaborado por Cecilia Braslavsky en 1986, ya que utilizaba los datos censales disponibles para relevar la situación de los jóvenes, poniendo en discusión el mito de que la sociedad argentina se caracterizaba por ser homogénea a raíz de su matriz integracionista (escolar y laboral), dando cuenta de las desigualdades que atravesaba la realidad de la juventud del país.

Siendo a mediados de la década del '90 cuando se consolida la investigación sobre juventud, el autor resalta los trabajos de Balardini (1999, 2000 a y b), que desde el enfoque de las políticas públicas y la participación política abre a la academia a un objeto de estudio invisibilizado y no abordado por considerarlo un tema menor.

En cuanto a los últimos trabajos que se propusieron compendiar las investigaciones existentes en el campo de la juventud, cabe destacar el informe de Mariana Chaves (2009) “Investigaciones sobre juventudes en Argentina: estado del arte en las ciencias sociales”¹³.

La autora ha identificado y agrupado los estudios relevados en torno a siete grandes enfoques que transmiten los modos existentes para abordar la cuestión juvenil en el país:

- 1) Generales: informes nacionales o regionales que den cuenta de la situación de los jóvenes.
- 2) Clivajes: estudios que abordan la juventud a partir de las condiciones que estructuran a la sociedad y la cultura.
- 3) Inclusión – Exclusión: uno de los ejes mas utilizados en el país y Latinoamérica.

Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud que nació en el 2003 con la participación de diversos institutos de estudios pertenecientes a la Universidad de Manizales, Colombia.

¹² Se destacan los Observatorios de Juventud de Chile, Colombia y Costa Rica pertenecientes a la estructura estatal, existen ONG`S que trabajan la temática en Perú, Colombia, Nicaragua, Chile y Uruguay e instituciones que generan investigaciones permanentemente como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina o el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional de la Organización Internacional del Trabajo.

¹³ El mismo iba a servir de respaldo al Proyecto Estudio Nacional sobre Juventud en la Argentina, a cargo Eleonor Faur, solicitado por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNSAM en cooperación con la DINAJU y que nunca fue ejecutado.

- 4) Socio-demográficas: se agrupan las investigaciones respecto a la construcción de familias y hogares de los jóvenes, sus parejas y descendencia.
- 5) Participación: Entienden al actor social juvenil en cuanto participante de la vida social y política en Argentina.
- 6) Valores y creencias: investigaciones que dan cuenta de las representaciones o creencias de los jóvenes.
- 7) Uso, consumo, producción y prácticas juveniles.

Para finalizar, sobre el estado del arte incluimos la perspectiva de Vommaro (2011) y Bovillani y Otros (2008, 2010), que parten de la historia de las prácticas políticas juveniles teniendo como ejes de análisis: educación y movimiento estudiantil; movimientos sociales, partidos políticos y sindicatos; y movimientos culturales y estéticas juveniles. En los estudios realizados a partir del análisis del papel protagónico adquirido por la juventud en el plano político, social y cultural, los autores deciden tomar como punto de partida el Cordobazo, rebelión popular que los autores encuentran como una síntesis de diversas transformaciones que ponen a las y los jóvenes como actores políticos de gran envergadura movilizados en torno a la toma del poder.

Así, en función del análisis histórico de los ejes mencionados anteriormente, elaboran una clasificación de cinco periodos temporales en función de un serie de hitos, acontecimientos y problemáticas relevantes en cada momento históricos, afirmando que se ha producido un corrimiento de las formas tradicionales de participación y organización política hacia nuevas formas y espacios donde incluso “la política” es definida negativamente y las “viejas formas” de hacer política son rechazadas y resignificadas.

- a) 1968 – 1975: los años dorados de la movilización social y juvenil¹⁴
- b) 1976 – 1983: Entre la represión y la resistencia.¹⁵

¹⁴ En el marco de diversas rebeliones populares (Cordobazo, rosariozo, mendozazo, viborazo, entre otros) los jóvenes adquieren un gran protagonismo, sin embargo su visualización no fue a partir de su condición de joven o generación, sino más bien estuvo identificada con su participación en función a la pertenencia de una clase social o de ser estudiante.

¹⁵ En el contexto de un fuerte marco autoritario, de control, represión y exterminio llevado a cabo por la última dictadura militar en Argentina, los autores distinguen tres espacios de participación y resistencia política de los jóvenes. Una se refiere a la resistencia obrera en los lugares de trabajo. Por otro lado, se encuentran las acciones territoriales de la Comunidad Eclesiástica de Base, vinculado al Movimiento de Curas para el Tercer Mundo. Por último se encuentran la toma de tierras y asentamientos.

- c) 1983 -1989: Restauración democrática y retorno a la legalidad de las instituciones políticas.¹⁶
- d) 1989 – 2001. La larga década neoliberal: entre la crisis de la política institucional y la movilización juvenil en las calles.¹⁷
- e) 2001 – 2008: Crisis y poscrisis en la Argentina. De la rebelión ¿a la reinstitucionalización?¹⁸ (Bonvillani y otros, 2010 y Vommaro 2011).

1. e.2 Investigaciones sobre el desarrollo de la institucionalidad estatal abocada a la cuestión juvenil en Latinoamérica.

A partir de los años ´90 en toda Latinoamérica se extiende la decisión de los Estados nacionales de generar una institucionalidad alrededor de la especificidad juvenil. Por esta razón se crean estructuras burocráticas con organismos exclusivos para abordar las temáticas y problemáticas de las y los jóvenes, que muchos países acompañan con leyes nacionales de juventud que garanticen la creación y permanencia de las mismas, al tiempo que se genera una carta con derechos y obligaciones del sujeto joven.

Respecto a los modelos institucionales vigentes a fines de los ´90 en los países de América Latina, Rodríguez (1999) encuentra cinco referentes del continente: Chile, Uruguay, Colombia, México y Costa Rica.¹⁹

¹⁶Por un lado se identifica una fuerte pero breve participación juvenil debido al auge de la vuelta democrática, canalizada institucionalmente por los partidos políticos. Por otro lado, desde lo académico se identifica a este periodo como el surgimiento del abordaje de la problemáticas juveniles y a las y los jóvenes como objeto de estudio, siendo el trabajo de Braslavsky (1986) la investigación precursora en la Argentina.

¹⁷Se identifica una modificación en la definición de ser joven, pasando de interpretaciones vinculadas únicamente a lo etario hacia la juventud como estilo de vida y, por ende, en un “estadio de juventud”.

¹⁸Ante un nuevo escenario político, social, cultural y económico impulsado por la fuerte crisis del 2001, la sociedad en su conjunto salió a las calles exigiendo una nueva institucionalidad política y la presencia de un Estado, que estaba ausente, para garantizar la seguridad y efectividad de los derechos adquiridos. Finalizado el llamado proceso asambleario exigiendo “que se vayan todos”, y estabilizada la situación institucional política, social y económica del país, los autores observan que a partir del 2003 existe un creciente protagonismo juvenil a través de una repolitización de características “tradicionales”, ya que la misma se encausa fundamentalmente vía política institucional - partidaria.

¹⁹Chile estructuró su institucionalidad juvenil en torno del Instituto Nacional de la Juventud. Lejos de la implementación de políticas sectoriales, dicho instituto pretende ser la base investigativa de las problemáticas juveniles para apoyar técnicamente al diseño de políticas públicas, y a su vez ser evaluador de las mismas para aportar en su análisis y reformulaciones.

Uruguay también ha creado el Instituto Nacional de Juventud, que a diferencia de Chile tiene un rol de articulador entre el Estado y la Sociedad Civil a través de la asignación de recursos y evaluación de gestión de

Para analizar los modelos que se desarrollan actualmente, cabe retomar y profundizar los aspectos analizados en la investigación de Borzese y otros (2009).

La hipótesis que guía el trabajo sostiene que *“la calidad de las políticas públicas de juventud en los países de América Latina depende del grado de desarrollo de la institucionalidad de juventud y del campo de juventud de cada país. Haciendo foco también en investigar la legislación existente en juventud como componente de la institucionalidad de juventud. Asimismo se afirma que existe una relación significativa entre el grado de desarrollo de la institucionalidad, campo de juventud y calidad de políticas públicas de los países”* (Borzese y otros, 2009: 3).

En ese sentido los autores indican: “hemos reconocido que la institucionalidad se construya a partir de una compleja cantidad y combinación de factores (...) Los elementos que la componen son tanto la legislación y las decisiones y contenidos políticos como las burocracias y diferentes entramados institucionales que están presentes en el desarrollo de las políticas públicas, y que hacen viables la elaboración y la implementación de las mismas (Borzese y otros, 2009: 4-5).

A partir de un estudio comparativo entre México, Brasil, Costa Rica y Argentina²⁰, los autores consideran cuatro dimensiones de análisis para operacionalizar sus objetivos, y que son también

organizaciones del tercer sector, ya que son los actores centrales en la ejecución de las políticas juveniles del país.

El Estado Nacional de Colombia se ha centrado en promover y generar el desarrollo de políticas locales y municipales de juventud a través de la creación y fortalecimiento de institucionalidad estatal local y la formación de sus recursos humanos.

A México lo identifica con la gestión de la “causa joven”. El papel central, en sintonía con Uruguay, ha sido el fortalecimiento del papel de las organizaciones de la sociedad civil en la temática juvenil y a su vez realizar y promover estudios sobre la realidad de la juventud en el país.

Por último Costa Rica tiene una importante trayectoria de institucionalidad a partir del Movimiento Nacional de Juventudes de Costa Rica que ha buscado la promoción de la organización y participación de los jóvenes en la realidad social del país. Sin embargo, a diferencia de México y Uruguay, el Estado no delega completamente el diseño, ejecución y evaluación de políticas al tercer sector sino que actúa articulando y coordinando pero ejerciendo fuerte controles y autonomía en la toma de decisiones.

²⁰México: posee una larga trayectoria institucional ya que en 1942 surge la Oficina de Atención Juvenil (jóvenes universitarios). Desde su creación hasta el año 1998 la lógica de la implementación se encorsetó entre la universalidad y la sectorialidad. Las políticas públicas diseñadas han carecido del impacto planificado, ya que han sido cortoplacistas y con enfoques de corte tradicional y conservador, por lo que hace considerar que no existe consagrada una forma de hacer política para la juventud en México.

Costa Rica: constituye el único país de los analizados por los autores que posee una ley nacional e integral para la juventud, denominada “Ley General para la Persona Joven” sancionada en el 2002, consagrando derechos y obligaciones y creando instituciones nacionales. Los autores concluyen afirmando que los avances logrados en Costa Rica son mayores en el campo discursivo, a través de la sanción de la ley integral, pero que no tiene su correlato en la aplicación real a través de las instituciones y las políticas públicas implementadas.

los componentes de la hipótesis planteada: calidad de las políticas públicas de juventud; características del campo de juventud; grado de desarrollo de la institucionalidad y características de la legislación sobre juventud.

La primera refiere a que el mayor o menor grado de calidad de las políticas está determinado por la existencia y desarrollo de un plan nacional de juventud con políticas integrales, transversales, con enfoque de derechos y participación activa de actores sociales en su diseño e implementación. La segunda analiza el conjunto de actores que operan en la temática, como por ejemplo ong's, redes juveniles, institutos, observatorios o carreras de investigación en juventud, y organizaciones sociales, políticas, religiosas, gremiales, etc. La tercera dimensión analiza el desarrollo del conjunto de instituciones públicas responsables del diseño e implementación de las políticas públicas de juventud. Desde una mirada sociológica, la cuarta dimensión analiza la existencia de leyes nacionales sobre juventud, su forma de sanción, la delimitación que realiza sobre el sujeto joven, la consagración de derechos que se instituye y la participación de los actores sociales en el diseño y aplicación de la ley, entre otras.

Estas dimensiones fueron estudiadas también en nuestro país. A continuación expondremos las principales conclusiones alcanzadas por Borzese y otros (1999), que junto al trabajo de Balardini (1999) establecen una periodización histórica de las políticas públicas juveniles en Argentina y una caracterización de la calidad de las mismas.

1. e.3 El caso argentino

En función del análisis documental y de las entrevistas realizadas, Borzese y otros (2009) concluyen que la institucionalidad de nuestro país se caracteriza por su discontinuidad y cortoplacismo, y que si bien existe una importante batería de políticas transversales y sectoriales (educación, salud, trabajo) bajo el paraguas del paradigma de la universalidad, estas no poseen de un eje común y articulador.

Brasil: amplio desarrollo transversal de sus políticas a partir de la estructura institucional creada. La transversalidad ha sido dispuesta por ley, la misma que crea e institucionaliza la SNJ, disponiendo además el trabajo conjunto con el poder legislativo y los ejecutivos estatales y municipales. Entre las dificultades de este desarrollo institucional, los autores resaltan la constante competencia y esfuerzo que debe realizar la SNJ para articular con los ministerios, ya que si bien la labor conjunta esta dispuesta por ley, la trayectoria y poder real de los ministerios, como el de salud, trabajo, seguridad, es ampliamente superior a la de la Secretaría, lo cual hace difícil la práctica de establecer criterios transversales en las políticas.

Argentina carece de una legislación integral de la persona joven y/o de creación de su institucionalidad. Sólo existe legislación que incluye a los jóvenes en cuestiones sectoriales, como la Ley Nacional de Educación, la del Deporte Social o la Ley Nacional del Sida. Todos los organismos existentes han surgido a partir de decretos del Poder Ejecutivo Nacional. Los mismos han dependido fuertemente del contexto político, de los momentos históricos del desarrollo del Estado Nacional y de la voluntad política del gobierno de turno.

El primer antecedente surge con la creación del Área de Juventud en 1985, en el marco del Año Internacional de la Juventud, que luego en 1987 se convierte en una Subsecretaría dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social.

En 1989, el organismo es reemplazado por la Dirección Nacional de Juventud, que al año siguiente pasa a ser Secretaría (Decreto PEN N° 283 del 19/2/90), luego Área de Juventud y posteriormente Instituto Nacional de Juventud (decreto PEN N° 1348/90), durando este último hasta 1993, fecha en que es reemplazado por la Subsecretaría de Juventud creada por decreto N° 2009/93 en el marco de la Secretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior.

En 1996 la Subsecretaría vuelve a convertirse en Dirección Nacional, dos años más tarde nuevamente es transformada en Subsecretaría en la órbita de la Secretaria de Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior y, finalmente, en el 2000 retorna la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) en el Ministerio de Desarrollo Social y Ambiente, existente en la actualidad bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

Tomando como sujeto joven a las personas de entre 15 y 29 años, la Dirección es la encargada de llevar adelante políticas públicas juveniles. Además posee a su cargo al Consejo Federal de Juventud, con el objetivo de articular en el diseño, fortalecimiento y coordinación de las políticas de gobiernos provinciales, pero la mayoría de ellas se desarrollan a nivel de política transversal, siendo los ministerios y secretarías (Educación, Cultura, Trabajo, Salud, Desarrollo Social) los diseñadores e implementadores de estas políticas.

Entre las principales debilidades de la DINAJU, los autores señalan:

- El bajo poder político del organismo, que lleva a un nulo poder de injerencia sobre las políticas transversales o de articular de manera conjunta. Una explicación de ello es que no haya surgido nunca de una ley sancionada por el Parlamento.

- Que no se ha definido una clara línea política para abordar lo juvenil y, por ende, carece de cualquier tipo de continuidad, siendo “desarmada” en cada cambio de gestión.
- Su escaso poder incide directamente con el bajísimo presupuesto que maneja, dependiendo exclusivamente de la decisión del ministro a cargo. Por todo ello los autores afirman que la DINAJU “existe en sus continuas discontinuidades” (Borzese y otros, 2009: 64-65).

Otra cuestión que se agrega es que los organismos carecen de la capacidad de promover y generar investigaciones, conocimiento e información sobre la realidad juvenil, y no logra compensarlo siquiera con los aportes de los actores de la sociedad civil, ya que el nivel de desarrollo del campo de la juventud en el país es incipiente.

Desde los organismos públicos afirman que existe una política pública que se ha consolidado fundamentalmente por el sistema integral de políticas universales de acceso a la educación y la salud, surgida a mediados del siglo pasado. Sin embargo los investigadores y actores de la sociedad civil contradicen esta afirmación, argumentando que se confunde políticas con programas, siendo las primeras inexistentes y los segundos apenas buenas acciones que interpelan a la juventud de manera sectorial, ya que “la política educativa los convoca como alumnos, las políticas de salud y prevención los convocan como potenciales “enfermos”, “desviados”, “adictos” o, en el mejor de los casos “usuarios” o “consumidores”, y las políticas culturales como “ciudadanos” en general o nuevamente como “consumidores”...” (Borzese y otros, 2009: 70-71). Todos conceptos elaborados completamente de “arriba hacia abajo”.

Coincidiendo con Borzese, Balardini (1999) realiza una división de la institucionalidad estatal argentina entre inicios de los `70 y finales de los `90, estipulando las siguientes etapas:

- a) El gobierno constitucional (1973-1976): identifica como primer antecedente la Secretaría General, dependiente de la Presidencia de la Nación, creada por el gobierno provisorio de Lastriri en octubre de 1973. Su objetivo central era incorporar a los jóvenes al proceso de reconstrucción y liberación nacional.
- b) El gobierno militar (1976-1983): destinó sus esfuerzos a desmovilizar la juventud a través de la represión y el control social, mientras desde el Ministerio de Acción Social ofrecía políticas de tiempo libre y ocio.

- c) El retorno de la vida democrática y las políticas de juventud modernas (1984-86): destaca las acciones desarrolladas por el Comité Nacional para el Año internacional de la Juventud y la creación del Área de Juventud.
- d) La Subsecretaría de la Juventud (1987-89): tenía como misión asistir al Secretario de Desarrollo Humano y Familia en la elaboración, ejecución y control de las políticas de desarrollo humano referidas a la promoción de la juventud, a fin de lograr su plena participación en la sociedad. Creó el Centro Nacional de Información y Documentación Juvenil, coordinó la Comisión Intergubernamental sobre Políticas de Juventud en Iberoamérica y elaboró los Lineamientos de una Política Municipal de Juventud y un programa para asesorar a municipios.
- e) El cambio de gobierno en las políticas de juventud (1989-93): Entre las acciones más relevantes se encuentran el Plan Nacional Juvenil Preventivo Asistencial “ACULLÁ”, la creación del Consejo Federal de Organismos Gubernamentales de Juventud y el Programa de Movilización y Capacitación Juvenil de Promotores Sociales en Prevención de SIDA y Drogadependencia .
- f) Una transición demasiado prolongada (1994-1998): desde el `94 el organismo nacional de juventud entró en una especie de “limbo”, diluyéndose la poca legitimidad que había logrado alcanzar (Balardini, 1999: 10-15).

Finalmente cabe destacar que una década atrás, coincidiendo con las dificultades identificadas por Borzese y otros (2009), el Proyecto Juventud de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), a cargo de Balardini y Hermo (1995), ya identificaba similares problemas:

- Nula legitimación política y social de la institucionalidad “política de juventud”
- Baja sistematicidad y organicidad de la Institucionalidad estatal sobre juventud, determinada por los avatares políticos de cada gobierno.
- Bajo presupuesto.
- Objetivos y políticas cortoplacistas.
- Falta de estudios y diagnósticos respecto a la realidad juvenil argentina, generando improvisación en demasía.
- Falta de recursos humanos especializados en el tema.

- Falta de seguimiento y evaluación de programas implementados.
- Falta de coordinación y articulación de los organismos estatales para diseñar y ejecutar políticas juveniles.
- Las políticas implementadas no le dan participación a los jóvenes y organizaciones vinculadas a jóvenes, principales destinatarios de las mismas.
- No existe ninguna institución federal que nucleee los organismos de juventud del país para coordinar y articular esfuerzos.
- Inexistencia de legislación nacional que le dé sistematicidad y continuidad a las políticas nacionales de juventud (Balardini y Hermo, 19995: 51).

Los aportes de Borzese y otros (2009) expuestos en estos dos últimos apartados, junto a las herramientas de análisis que provee el marco teórico utilizado y la información que de allí se desprenda, nos permiten abordar e indagar los dos aspectos centrales de esta tesis: cómo define el Estado a las personas jóvenes a través de sus políticas públicas y el desarrollo de la institucionalidad estatal juvenil que del diseño e implementación de las mismas se desprende.

CAPITULO 2

Marco analítico para interpretar a las juventudes y las políticas públicas juveniles

2. a Interpretaciones sobre la(s) Juventud – Juventudes

Pensar qué es un joven y cuándo lo es sigue siendo una discusión abierta y en constante revisión. Sin embargo, a lo largo de la historia se han ido realizando conceptualizaciones y categorizaciones que circulan tanto en los ámbitos académicos, comunicacionales y políticos como en el día a día de la realidad social.

Quapper (2001) parte de la clasificación de cuatro versiones respecto a lo juvenil. En primer lugar, la definición más clásica que determina a la juventud como una etapa de la vida: por un lado, momento distinguible dentro del ciclo vital (niñez, adultez y vejez); por otro lado, como una etapa de preparación para ingresar al mundo adulto.²¹ En segundo lugar, la juventud como referencia a un grupo social distinguible por determinadas variables, centralmente lo etario. La tercera versión refiere a la juventud en relación con una postura–actitud ante la vida. Lo juvenil es vitalidad, alegría, capacidad de cambio, de (re)aprender el mundo, de tener todo un futuro por delante. Y, por último, los jóvenes como generación futura, que al convertirse en adultos llevarán las riendas de la sociedad para garantizar su reproducción (Quapper, 2001).

Ahora bien, el autor visualiza estas definiciones como conservadoras y fundamentalmente adultocéntricas, es decir que todas parten de la definición que el mundo adulto hace de lo juvenil y por ende determina qué es y qué se espera de esta generación. Así entendido, afirma que estas versiones generan trampas para poder comprender de manera compleja e integral el mundo de las y los jóvenes.

La primera trampa tiende a definir la juventud de manera universalizadora y homogeneizadora. La juventud es una o todos los jóvenes son iguales sin distinción alguna en relación a géneros, clase sociales, estilos culturales, etc. La segunda trampa parte de generar una estigmatización del grupo social juventud, donde es visto como un problema o bien sujeto con problemas, que obstaculiza el desarrollo “normal” de la vida en sociedad: *orden, paz y progreso*. En definitiva, la juventud se asocia con lo patológico.

²¹ Esta visión de la juventud como “tránsito hacia” se relaciona con el concepto de moratoria social. Braslavsky (1986) sostiene que “siempre se trata de una serie de transiciones paralelas o consecutivas que varían histórica y culturalmente (...) algunos autores consideran cinco transiciones: 1) dejar la escuela; 2) comenzar a trabajar; 3) abandonar el hogar de la familia de origen; 4) casarse y 5) establecer un nuevo hogar” (Braslavsky, 1986:12).

La tercera trampa es la invisibilización de la complejidad de lo juvenil. Si la juventud es vista simplemente como una etapa del ciclo vital, se produce un encasillamiento determinista donde las personas son una cosa y luego otra: por ejemplo, se es joven o adulto, sin posibilidad de que exista un complejo entramado de convivencias dentro del mismo ciclo vital. Por último, la cuarta trampa genera una idealización normativista del (deber ser) joven. Los aspectos positivos de lo juvenil es que ellos son el futuro, los que deben transformar la realidad. Son la esperanza y tienen la responsabilidad, por el hecho de ser jóvenes, de formarse para “salvar el mundo” (Quapper, 2001).

Margulis (2001), por otra parte, remite a dos tipos de definición de lo juvenil. Uno biológico-etario y otro de carácter histórico. El primero es “tradicional” y conservador, estático y positivista, define a las y los jóvenes como un momento en el desarrollo biológico-humano; se identifica con lo etario, una etapa en la vida corporal que “debe” transcurrir para llegar a “ser” adulto. El segundo, es un concepto histórico que adquiere su especificidad según la construcción social que se da: asocia lo juvenil con un sector social que construye su identidad en el marco de las relaciones sociales e institucionales, que son históricamente construidas y determinadas. En esta segunda tipología de lo juvenil encuentra tres variables: la diferenciación social, el género y la generación.

En definitiva, para Margulis las variables género, generación y clase permiten ya no hablar a través del concepto monolítico y uniforme de juventud, sino que se hace necesario entender e interpretar las diversidades existentes en función del plano histórico, social, económico y cultural, porque de ese modo encontraremos diferentes juventudes conviviendo en la misma realidad social.

Quapper (2001) comparte y completa este cambio de concepción de *juventud* a *juventudes* (a la cual este trabajo adhiere) siendo necesario: mirar y comprender las singularidades, pluralidad y diversidad de juventudes en cada espacio social; advertir la existencia de subgrupos etarios que son de referencia para la categorización de las juventudes; vislumbrar la riqueza y complejidad de lo juvenil a través de una mirada compleja (“caleidoscópica”, en términos del autor); interpretar al mundo juvenil como múltiple y diverso y a partir de ello generar conocimiento y conceptos dinámicos, flexibles que permitan acercarnos, abordar y comprender a las y los jóvenes, las juventudes, las expresiones juveniles y los procesos de juvenilización.²²

²² El concepto de juvenilización es definido por el autor como el proceso de construcción de identidades e imaginarios sociales a partir de los modelos de ser joven que existen en nuestras sociedades.

En Argentina, Cecilia Braslavsky (1986) fue una de las primeras impulsoras de romper el mito de la homogeneidad de “la juventud”, comprendiendo a la juventud como un grupo heterogéneo, una *juventud multicolor*.²³

En contraposición con los encorsetamientos juveniles, la autora entiende a la juventud como una etapa psicosocial y sociocultural que se encuentra circunscripta a las estructuras sociales e instituciones de su realidad, pero que desarrolla diversas miradas, representaciones y prácticas, entendiendo a la *Juventud como Multicolor*. Como afirmaría Bourdieu, conceptualmente la multiplicidad juvenil se encorseta ya que “...con un abuso tremendo del lenguaje se puede colocar bajo el mismo concepto universos sociales que no tienen casi nada en común” (Bourdieu, 2002: 165)

Por otra parte, en el Informe sobre jóvenes 1994 - 2000, Pérez Islas (2000 b) sistematiza nueve criterios que identifica del mundo académico para definir lo juvenil, algunos de los cuales coinciden con los identificados por Margulis:

Es un concepto relacional, es históricamente construido, es situacional, es representado, es cambiante, se produce en lo cotidiano, puede producirse en lo imaginado, se determina a través de relaciones de poder, y es transitoria.

Por último, un aporte fundamental sobre las representaciones y visiones predominantes y vigentes sobre las y los jóvenes urbanos de la Argentina actual, es el trabajo de Mariana Chaves titulado “*Juventud negada y Negativizada*” (2005). En el mismo, la autora sostiene que “... las miradas hegemónicas sobre la juventud latinoamericana responden a los modelos jurídico y represivo del poder (...) *la juventud está signada por <<el gran No>>, es negada (modelo jurídico) o negativizada (modelo represivo), se le niega existencia como sujeto total (en transición, incompleto, ni niño ni adulto) o se negativizan sus prácticas (juventud problema, juventud gris, joven desviado, etc)*” (Chaves, 2005: 26). Además, la autora identifica seis discursos que le dan fundamento a las representaciones antes citadas, invisibilizando a los

²³ Utilizando la metáfora de los colores, encuentra tres tipos consolidados de entender a la juventud correspondiente a las definiciones monolíticas y monocromáticas sobre las personas jóvenes: La *Juventud Dorada* identifica a los jóvenes como privilegiados – despreocupados, con ocio y tiempo libre para disfrutar su “moratoria social” (desarrollada en párrafos anteriores). La *Juventud Gris*, determinando a los jóvenes como portadores de todos los males, riesgos y peligros de la sociedad. Por un lado son víctimas de las crisis y estructuras de las sociedades en que viven pero a la vez la resaca y desgracia para la sociedad. La *Juventud Blanca* identifica a los jóvenes como sujetos puros de la sociedad, portadores del futuro y salvación de la humanidad

jóvenes, anulando sus visiones, pensamientos y sentimientos y, fundamentalmente, negando su capacidad de acción y participación en la dinámica de la realidad social.²⁴

Finalmente, Chaves identifica los distintos discursos y teorías propuestas por otros autores²⁵ argentinos (Braslavsky, 1986; Saltalamacchia, 2004, Reguillo, 2000; Macri y Van Kemenade, 1993) y latinoamericanos (Krauskopf, 2000 y Cajías, 1999) para establecer una relación de similitudes entre las mismas, dejando asentadas las semejanzas de las conceptualizaciones propuestas por los autores, y que representan las visiones, discursos, paradigmas, estigmas e imágenes que se han desarrollado y se encuentran aún vigentes en torno a la juventud en Argentina y América Latina.

2. b Cómo interpretar y analizar las políticas públicas estatales

En virtud de lo establecido en el apartado anterior, y atendiendo al objetivo de este trabajo, nos interesa comprender la definición de la(s) juventud(es) y sus problemáticas que realiza el Estado y las respuestas que brinda a través del diseño y gestión de las políticas públicas implementadas, particularmente, en el municipio de Jesús María de la provincia de Córdoba, Argentina

Para tal fin se utiliza el marco de análisis propuesto Roggero (2009), que parte de la interpretación de la política pública como argumento, basado en Majone (1997) y “la definición del problema como perspectiva teórica”, en base a Hood y Jackson (1997); Aguilar Villanueva, (1993); entre otros. Estos tópicos se desarrollarán a continuación.

2. b.1 La política pública como argumento

Majone (1997) define “a la discusión” como base del sistema de gobierno democrático. Con el objetivo de no soslayar la toma de decisión a las cuestiones de poder y la influencia de ciertos

²⁴ a) Discurso naturalista: se entiende a la juventud como etapa natural – biológica y universal del ser humano. b) Discurso psicologicista: entiende al joven en una etapa de confusión que debe transitar y que sí o sí pasará. c) Discurso de la patología social: la juventud es la parte del cuerpo social que se encuentra enfermo, que tiene problemas y representa un problema a la sociedad. d) Discurso del pánico moral: nos hace ver a los jóvenes como desviados y peligrosos generando miedo a la comunidad. e) Discurso culturalista: entiende que la juventud como grupo etario es capaz de construir cultura por sí misma, transmitiendo y reproduciéndola en generaciones posteriores. f) Discurso sociologista: el joven como producto determinado por los parámetros establecidos en la sociedad en la cual vive.

²⁵ Como podrá verse algunos ya fueron desarrollados en apartados anteriores por lo que no reiteraremos concepciones, considerando además que los que no han sido explicitados, las relaciones y comparaciones establecidas por Anexo II permiten dar una idea cabal de lo que entiende cada autor.

actores, pondera la persuasión y la discusión como mecanismos centrales en la determinación de políticas estatales, y que las mismas no tienen que ver tanto con mecanismos técnicos de solución de un problema sino con el proceso de argumentación del mismo. “El argumento es la conexión de los datos y la información con las conclusiones del estudio, y su estructura típica será una mezcla compleja de afirmaciones de hechos y evaluaciones subjetivas (...) Esta complejidad vuelve imposible toda verificación directa, sencilla, del argumento: ésta deberá recurrir a diversos criterios que dependerán de los métodos analíticos empleados, de la credibilidad y la robustez de las conclusiones y de ciertas convenciones sobre la adecuación y la eficacia” (Majone, 1997: 45)²⁶.

El autor entiende entonces al análisis de políticas como un proceso de argumentación y al analista como un productor de esos argumentos. Como indica Roggero “...la argumentación provee conexión de sentido a la totalidad del proceso de política pública. Desde la definición del problema, pasando por el diseño y la implementación, hasta llegar a la evaluación, el argumento del analista construye la coherencia de la política pública en su conjunto, impidiendo incongruencias entre las distintas fases” (Roggero, 2009: 28).

Se construye, pues, la idea del argumento como una pieza artesanal fruto de la labor del analista – artesano, que lejos de poder producir modelos de análisis en serie, dedica a cada análisis el minucioso trabajo de definir los criterios de validez y búsqueda de *datos* para el problema en cuestión, y así los convierte en *información* certera (aplicando herramientas cuantitativas y cualitativas) para que puedan ser utilizados en un argumento siendo la *evidencia* que permita justificar las conclusiones elaboradas y persuadir que las mismas se constituyen como el adecuado abordaje de un problema (Majone, 1997).

Por último, Majone aporta a esta concepción de las políticas públicas la inherencia de la estabilidad y el cambio en las mismas. Para realizar estas interpretaciones toma como punto de partida el concepto de “*núcleo*” y “*periferia*” que Lakatos (1983) utiliza para analizar las continuidades y cambios de las epistemologías y metodologías en las ciencias sociales. El núcleo es el conjunto de teorías, métodos y conceptos que representan los principios esenciales de un “programa de investigación”; la periferia, el conjunto de las teorías, métodos y conceptos

²⁶ Esta perspectiva, como indica el autor, difiere sustancialmente de la *teoría decisionista*, vinculada al modelo económico de toma de decisión ampliamente instalada en el análisis de las políticas públicas desde 1950.

que parten del núcleo y funcionan como “cinturones protectores” de éste, protegiéndolo de manera flexible, adaptándose al contexto por el que atraviesa la ciencia (Roggero 2009).

Majone adapta estas categorías a las políticas públicas, representando teóricamente a los “programas de investigación”. Por ende, la estabilidad está dada entonces por un “núcleo duro” compuesto por un conjunto de valores, supuestos y programas que se considera básico para comprender y accionar sobre el problema y que se abandonan sólo en contextos de grandes presiones, conflictos o crisis. A su vez los cinturones de valores, programas y actividades administrativas, son denominados por Merino (2005) como reglas de operación que componen la periferia, y que le da flexibilidad y adaptación a la política en función de los contextos económicos sociales y políticos cambiantes.

2. b.2 De las situaciones problemáticas a los problemas públicos: definición del problema como perspectiva teórica.

El punto de discusión anterior conlleva también al análisis de qué, cómo y cuándo determinado tema se convierte en un problema a atender por el gobierno, es decir: cuándo una cuestión ingresa en la agenda del gobierno para que el mismo aplique una política determinada.

Elder y Cobb (1993) entienden a la formación de la agenda como “...el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (en Aguilar Villanueva, 1992: 77). Este proceso de formación es importante, ya que la cantidad y calidad de respuesta del gobierno es limitada. Por ende, debe seleccionar qué problemas entran en su agenda, entendiendo a los mismos como resultados de definiciones y no como datos a priori. Definen pues a los problemas que abordan las políticas públicas como construcciones sociales que transmiten visiones y definiciones respecto de la realidad, y por ello en la formación de agenda se pone en juego tanto la selección como la definición del problema (Elder y Cobb, 1993).

Además indican que si bien es el gobierno es el que domina el control de la agenda, el proceso de formación es una definición colectiva donde diversos grupos presionan en función de sus intereses, siendo unos más influyentes que otros. “La arena pública no es un campo de juego en el que juegan todos bajo las mismas reglas; algunos tienen mayor acceso que otros y también detentan un poder mayor para dar forma a la definición de los problemas públicos” (Gusfield en Elder y Cobb, 1993: 84).

Este carácter constructivo y dialógico de los problemas advierte de la complejidad para que una situación problemática se convierta en un problema público atendible por el gobierno, y así pueda establecerse para tales fines una definición del problema.

Es por ello que Roggero entiende que la “definición del problema coincida y complemente las premisas de las política pública como argumento. “Coincide” porque de la misma manera supone la importancia de la argumentación en el análisis de políticas, el papel del analista en la producción de argumentos y factibilidad. “Complementa” porque le provee de valiosas herramientas, como por ejemplo la idea de que los problemas son construcciones antes que realidades objetivas, la interdependencia existente entre problemas y soluciones, y el papel de las explicaciones” (2009:39).

Por interdependencia entre la solución y el problema se refiere centralmente a que los gobiernos definen los problemas en función de las herramientas que disponen para crear soluciones, y es por ello que, en los términos de Aguilar Villanueva (1993) tomados por Roggero (2009), “la solución forma parte de la definición del problema” y “definir el problema significa crear el problema”.

Por último, las explicaciones de un problema (vinculadas a la lógica de la argumentación) se entienden como las afirmaciones racionalizadas que vierten una interpretación sobre las causas de dicho problema y las soluciones al mismo en función de los valores, conceptos e ideología de quien las postula.

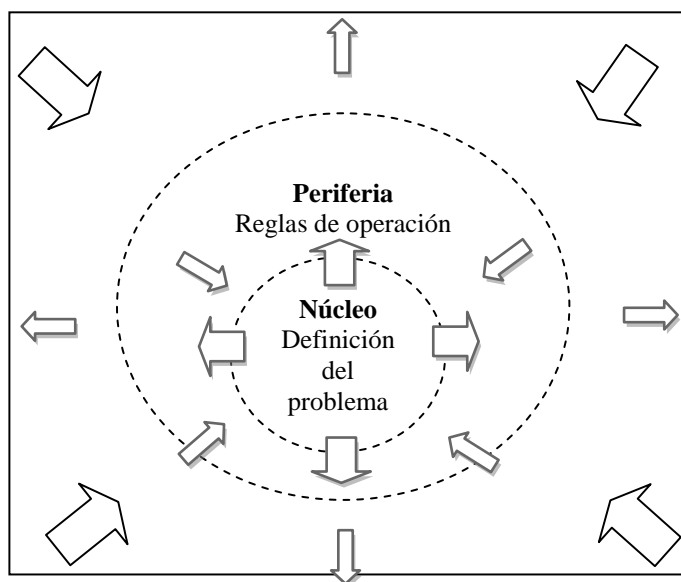
2. c Herramientas analíticas para la investigación de políticas públicas juveniles

Considerar la política pública como argumento, permite entenderla no sólo como una simple composición de etapas (enfoque de proceso ver en Meny y Thonig, 1992; Merino 2005), sino como una construcción conceptual social, compuesta por un núcleo y una periferia que atraviesa todos los momentos de la política pública (Roggero, 2009).

Es así que desde el análisis argumentativo la categoría central para comprender la política pública es el análisis de su *Núcleo*, es decir la *definición del problema*, que está compuesta por tres elementos: las teorías (relaciones causales) e investigaciones científicas, las líneas de acción y, en tercer lugar, los indicadores de evaluación de impacto (Roggero 2009).

En términos gráficos el autor lo desarrolla de la siguiente manera:

Figura N° 1. Política pública desde el análisis argumentativo



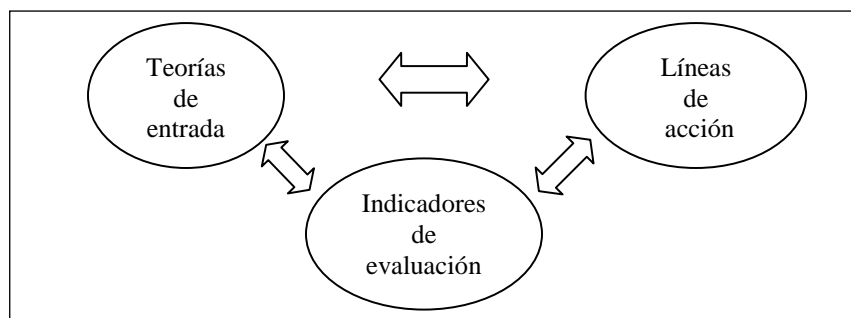
Fuente: Roggero (2009).

Como se puede observar, existen relaciones entre núcleo y periferia: algunas que van de adentro hacia afuera, mostrando cómo la definición del problema incide sobre las reglas de operación y a la vez impactan en el ambiente; y otras de afuera hacia adentro, mostrando la función de las reglas de operación como cinturones de protección del núcleo, filtrando los impactos del ambiente sobre la definición del problema. El espacio entre los puntos del círculo de la periferia hacia el círculo del núcleo representa el grado de flexibilidad, siendo esta mayor mientras más alejado se encuentre, y menor mientras más cercano al núcleo se encuentre (Roggero 2009).

2. c.1 El núcleo como definición del problema de la política pública

Como vimos en el apartado anterior, el núcleo se compone por tres elementos que constituyen la definición del problema. En términos gráficos el autor señala:

Figura N°2. Definición del problema: elementos constituyentes



Fuente: Roggero (2009).

La definición del problema remite a “... un proceso que implica una evaluación objetiva acerca de los medios que pueden emplearse y de los resultados que pueden obtenerse” (Roggero, 2009: 49).

Las *líneas de acción* son los instrumentos propiamente dichos, la acción programática, los programas gubernamentales, y constituye lo que anteriormente se denominó como “la interdependencia conceptual entre el problema y la solución. Las mismas permiten identificar la definición que se está haciendo del problema (Roggero; 2009).

Finalmente, Los *indicadores de evaluación* de impacto son justamente los indicadores que constatan la incidencia de las líneas de acción en las causas y manifestaciones del problema que se quiere resolver, es decir, los resultados obtenidos de la implementación de las políticas. Se está “operacionalizando la causa del problema” convirtiéndola en una variable medible (Roggero; 2009).

Ambos elementos (líneas de acción e indicadores) se relacionan directamente con la *teoría de entrada* o *enfoque*, es decir lo que anteriormente definimos como *explicaciones*. Se entiende, siguiendo al autor, como la orientación estratégica de las intervenciones gubernamentales. Esta tiene que ver con valores, finalidades, principios y premisas causales que subyacen a las líneas de acción que componen una política pública. La teoría de entrada da sentido y consistencia al argumento de la política, articulando “equilibradamente” las necesidades de la sociedad con las respuestas del gobierno (Roggero; 2009).

Pues bien, la consistencia entre estos tres elementos expresa la solidez de la política pública y contribuye a que la misma continúe en el mediano y largo plazo.

2. c.2 La periferia como las reglas de operación de la política pública.

Como se mencionara anteriormente, Majone (1997) relaciona la periferia con los aspectos administrativos, organizacionales e institucionales de la política pública. Se caracteriza por su flexibilidad, permitiendo adaptar la política a los contextos sociales cambiantes sin abandonar o modificar su núcleo. En términos de proceso se refiere a la etapa de implementación de la política, la cual incluye: los recursos financieros, los procesos administrativos, las fuentes de los fondos, las dependencias públicas, los proveedores, los actores que acompañan, las regulaciones y los reglamentos internos. En fin, se vincula con todo lo referido a la disponibilidad y utilización de los recursos administrativos, financieros, humanos, organizacionales e institucionales para la implementación de la política (Roggero; 2009)²⁷.

La periferia, como se indicó en la figura 1, funciona como anillos concéntricos de protección al núcleo de la política, que varían según el grado de cercanía con el mismo y su vez constituye el momento de implementación y contacto con la realidad que pretende modificar: “la periferia es, entonces, la encargada de absorber las influencias externas (desde inconvenientes territoriales donde se ejecuta la política hasta vaivenes políticos) (...) pero también es la responsable de actualizar las manifestaciones de los principios nucleares de modo tal que haya adaptación por parte de la política pública (...) la periferia es la cara visible de la política pública (...) la zona donde se interceptan los funcionarios de la política pública (implementadores) con los beneficiarios” (ibid:53).

En consonancia con las conceptualizaciones expuestas, los elementos internos y externos que constituyen a la periferia son tres:

- 1) Las relaciones con la realidad social sobre la que actúa la política pública en cuestión;
- 2) las relaciones de coordinación entre las dependencias implicadas (coordinación institucional) y con las políticas y programas involucrados en el mismo problema público;
- 3) las relaciones que se estructuran al interior de la(s) dependencia(s) responsable(s) (Roggero, 2009: 99).

²⁷ El autor toma la definición de reglas de operaciones realizada por la Secretaría de la Función Pública de los Estados Unidos Mexicanos, que las entiende como “un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia (...) son útiles para saber quién es sujeto de recibir los apoyos, conocer los apoyos específicos que ofrecen los programas como los requisitos para obtenerlos” (Roggero, 2009 : 52).

Desarrollado el marco analítico a utilizar en este trabajo para analizar las políticas públicas juveniles en la ciudad de Jesús María, cabe aclarar que las mismas se abordarán a través del análisis argumentativo y perspectiva de la definición del problemas desarrollada por Roggero (2009), siendo el objetivo central el análisis de los elementos que constituyen el *núcleo y la periferia*. Esto responde a dos razones.

Por un lado, esta investigación se propone esencialmente comprender cómo define el Estado a los problemas de las juventudes y la cuestión juvenil, y partir de ello cómo define las soluciones elaboradas mediante las políticas públicas. Ya que estas relaciones son recíprocas, la categoría núcleo como definición de problema y la periferia como reglas de operación de las políticas permiten claramente dar una interpretación de nuestro objeto de investigación. Como afirma Roggero “el problema público es el concepto central en políticas públicas y toda política pública se hace normalmente para atacar un problema público e intentar resolverlo” (2009: 50).

Por otro lado, el análisis de la interrelación de los elementos que componen nuestras categorías de análisis junto al estudio de la trayectoria de las políticas juveniles, permiten abordar el consecuente desarrollo de la institucionalidad juvenil que el Estado tuvo que desplegar para implementar sus políticas e intervenir en la cuestión juvenil en Jesús María.

Tras la aplicación del herramental teórico expuesto en el presente capítulo, a continuación desarrollaremos los resultados del análisis,.

CAPITULO 3

Análisis del caso: la(s) juventud(es) según el municipio de Jesús María.

El Núcleo de las políticas públicas.

3. a Contextualización del diseño de políticas juveniles en la gestión Gatica

A partir de la trayectoria histórica de la institucionalidad municipal juvenil desde 2003 (con la creación del primer programa de participación juvenil) y el análisis del material obtenido durante el trabajo de campo, podemos establecer que existieron dos etapas en el diseño y gestión de políticas en la localidad de Jesús María para el nivel específico de la política pública en la cuestión juvenil: la etapa de génesis de la política juvenil y la etapa de institucionalización de la política.

Dichos momentos concentran y contienen una serie de rupturas de concepciones, visiones y paradigmas de las políticas juveniles, pero a su vez se detectan continuidades que se mantienen hasta el día de hoy en programas y proyectos. Cabe aclarar además que estas rupturas y continuidades se producen en el marco de una misma gestión de gobierno a lo largo de dos periodos consecutivos.

La preocupación por abordar la temática juvenil por parte del ex intendente Marcelino Gatica surgió a fines del 2002, mientras se desempeñaba (desde 2001) como Secretario de Gobierno de la Gestión de Jorge Colombo (proveniente de la UCR, quien a su vez se desempeñó como intendente durante el período 1999-2003). Gatica asumió su primer periodo 2003-2007 luego de triunfar como candidato del mismo partido gobernante. El segundo mandato (2007-2011) también lo alcanzó como candidato radical en la lista 3, pero a pocos días del triunfo manifestó su cercanía con el Frente Cívico, del referente provincial Luis Juez, y eso lo llevó a ser expulsado del partido radical.

Ya como Secretario de Gobierno y a cargo de toda la política pública respecto a la cuestión social de la ciudad, Gatica encargó la realización de una encuesta sobre consumo de sustancias legales e ilegales en alumnos de colegios secundarios (encuesta que más adelante analizaremos). La decisión de abordar dicha temática tiene sentido, según el ex funcionario, debido a la creciente demanda por parte de madres que acudían a su oficina solicitando ayuda,

contención e intervención estatal para superar la difícil situación de adicción que atravesaban sus hijas o hijos, en su mayoría jóvenes.

Una vez finalizada la encuesta y sistematizado los resultados, Gatica comenzó a delinear la conformación de un equipo técnico para diseñar y ejecutar el programa Jóvenes Ciudadanos, que comenzó a ejecutarse ya a finales de su mandato como Secretario de Gobierno y que luego se desplegaría y profundizaría durante sus dos mandatos como intendente.

En este contexto, la política nace a nivel de programa en el 2003 a partir de la creación de “Jóvenes Ciudadanos” con la intención de “capacitar, promover la participación ciudadana y prevenir situaciones de riesgo”, siendo su población objetivo jóvenes de entre 12 y 25 años de edad.

Luego de siete años de sistemática implementación del programa, se identifica que entre Enero y Febrero de 2010 se producen dos cambios significativos: se abandona la política como programa y se crea un organismo gubernamental local, Área de Juventud, para diseñar, gestionar y evaluar políticas juveniles, y con ello cambia la conducción y el equipo técnico, pasando de ser coordinadores adultos a personas jóvenes de entre 25 y 30 años de edad. Además se incluye un cambio en los perfiles y trayectorias profesionales de las personas asignadas.

Cabe agregar que dicho organismo y su equipo técnico continúan en la gestión actual del intendente Gabriel Frizza, compañero de Gatica desde tiempos de la Juventud Radical, ambos provenientes de la misma línea partidaria que rompiera con la UCR en el año 2007 y pasara a las filas del Frente Cívico, sello con el cual triunfó en las elecciones del 2011. Frizza fue Secretario de Gobierno durante el primer mandato de Gatica y Concejal durante el segundo mandato.

A continuación expondremos ambas etapas, génesis e institucionalización de las políticas públicas juveniles, intentando abordar el núcleo y la periferia, con sus similitudes y diferencias, pudiendo con esto abordar la conceptualización que el Estado Local realiza respecto a la(s) juventud(es).

3. b Núcleo - Definición del problema

En este apartado se presenta el análisis de la trayectoria de la institucionalidad estatal juvenil en el municipio de Jesús María entre los años 2003 y 2011. Teniendo en cuenta la división de

etapas identificadas y previamente definidas, los elementos que consideraremos para interpretar el núcleo en ambos momentos son tres. En primer lugar, el de las conceptualizaciones y teorías respecto a la juventud y el accionar estatal. Para ello contemplaremos los discursos y representaciones de los funcionarios alrededor de las personas jóvenes, las definiciones respecto al rol del Estado en la cuestión juvenil, los paradigmas y características de las políticas y el enfoque de abordaje con el cual se trabajó cotidianamente, a través de los programas y proyectos, con los beneficiarios de las políticas juveniles municipales.

En segundo lugar, desarrollaremos los programas y proyectos implementados, estableciendo las diversas líneas de acción que se llevaron a cabo en el periodo 2003-2011 y marcando los cambios y continuidades en ambas etapas de gestión, siendo este el segundo elemento del núcleo.

Por último, indagaremos sobre el tercer elemento nuclear: los indicadores que se aplicaron en ambos periodos para indagar sobre los impactos producidos por las líneas de acción implementadas y descriptas en el apartado anterior.

3. b.1 Primer elemento del núcleo: Cosmovisiones y teorías implicadas respecto a la juventud en la primera etapa de gestión - Génesis de las políticas juveniles

A continuación analizaremos las teorías de entrada. Estas conceptualizaciones teóricas se pueden agrupar y distinguir en cuatro dimensiones:

- 1) Conceptualizaciones, representaciones e imágenes respecto a la(s) juventud(es).
- 2) El rol del Estado en la cuestión juvenil.
- 3) Enfoque de abordaje de la cuestión juvenil.
- 4) Paradigmas de las políticas y programas implementados.

3. b.1.1 Conceptualizaciones, representaciones e imágenes respecto a la(s) juventud(es) de la política como programa.

El ex intendente de Jesús María afirma que los jóvenes son personas que van en una franja etaria entre los 15 y 25 años. Dentro de este sector identifica tres grupos: los escolarizados (de 15 a 18 años), los que terminaron el secundario y estudian en la universidad o trabajan, y aquellos jóvenes que no estudian ni trabajan. En este sentido su clasificación general parte de entender el universo de jóvenes como aquellos, según sus palabras, “que están dentro del sistema (estudian y/o trabajan) y los que están fuera del sistema”.

Cuando indagamos respecto de cuáles son las características de la juventud jesumariense y sus particularidades respecto a otras ciudades, él indica:

“los jóvenes de Jesús María son como los jóvenes de cualquier rincón del mundo (...) en este contexto social, político y económico que vive el mundo,...un sector absolutamente dinámico de la sociedad...con un sinnúmero de inquietudes y en un proceso de cuestionamiento de los estándares de vida que tenemos (...) la esencia del joven me parece que es la misma en todos lados, hay un vuelta, si se quiere, a la actitud rebelde que siempre tuvo la juventud (...) Esta esencia de rebelde de la juventud me parece que es inalterable en cualquier rincón del mundo” (Ent. 01).

Una de las primeras coordinadoras del programa nos decía, en igual sentido que el intendente:

“...es una población que está totalmente abierta, que tiene muchísimas iniciativas, y que demanda por parte de los adultos ser escuchados y que le demos un poco de elementos para poder efectuar esta creatividad (...) el potencial lo tenemos innato todos, la participación, la creatividad, la tienen todos los jóvenes, lo que hace la diferencia es la contextura urbana, todo lo demás, somos todos iguales (...) en un lado se puede potenciar un poco más que en otro, pero los valores y todo lo demás están instaurados ya socialmente” (Ent. 02).

El ex intendente Gatica asocia, además, la rebeldía juvenil con una mayor capacidad de interesarse por los problemas sociales, culturales y políticos de su sociedad, “*con una mirada amplia, fresca, sin tabúes, rompiendo moldes*” (Ent. 01) sobre las mismas, siendo un contexto donde la juventud posee mayor protagonismo. Identifica al “movimiento juvenil” con las preocupaciones sobre sustentabilidad medioambiental, igualdad de género, la mejora en la calidad educativa y la lucha por los derechos en un sentido amplio.

Plantea que los jóvenes poco a poco se involucran en los problemas cotidianos de la realidad, sobre todo en los que los afectan directamente, y que es imposible encorsetar al joven con un tema, a diferencia de otras épocas donde los adultos pretendían que los jóvenes se preocuparan solamente por su esparcimiento.

Esta visión activa y participativa de las y los jóvenes, entendiéndolos con capacidad de acción e intervención en la dinámica de la realidad, junto al disparador central de madres con hijos/as

con problemas de adicciones que generó la preocupación del intendente y promovió la voluntad de que el Estado intervenga en la temática, permiten comprender en primera instancia cómo se delinearían las principales intervenciones estatales: en primer lugar la acción tutelar del Estado de contener y prevenir las situaciones de riesgo ante adicciones, y la de propiciar espacios en los que los y las jóvenes puedan desplegar su “mirada fresca”.

En la misma sintonía que el intendente, y reforzando la idea de que las y los jóvenes poseen una amplia vocación participativa, quien fuera coordinadora durante toda la primera etapa manifestaba que:

“Los temas centrales, como que ahora todo el mundo asocia la juventud al tema de la adicción, por parte de los adultos es eso, como que están vacíos de proyectos y bueno... lo único que hacen es tratar de divertirse con cosas banales, pero vos cuando estás del otro lado te pones en la piel del joven, te das cuentas que tienen un montón de ideas (...) lo que quieren es ser ciudadanos, quieren ser solidarios, quieren hacer cosas por los otros (...) desde una acción solidaria hasta una propuesta ciudadana” (Ent. 02).

Podemos relacionar estas definiciones con las que analizamos anteriormente en el capítulo del marco analítico para interpretar a la(s) juventud(es).

Afirmar que las y los jóvenes son iguales en todos lados, que poseen los mismos valores, una esencia universal–rebelde que es inalterable, es definir a *La Juventud* como una homogeneidad. Una entidad que en términos de Margulis (2001) es una definición de carácter “tradicional” y conservadora, estática y positivista, que define a las y los jóvenes como un momento en el desarrollo biológico-humano, que se identifica con lo etario: una etapa en la vida corporal que “debe” transcurrir para llegar a “ser” adulto y que le ocurre a todos los jóvenes en todas las sociedades del mundo. Este encorsetamiento impide comprender la multiplicidad, pluralidad, diversidad, flexibilidad y dinamismo del mundo juvenil (Quapper, 2001).

“El mito de la juventud homogénea consiste en identificar a todos los jóvenes con algunos de ellos (...) coinciden en presentar a toda la juventud como un conjunto monocromático de personas” (Braslavsky, 1986: 13).

Además, esta caracterización integra las cuatro versiones “adultocéntricas” y conservadoras que define Quapper (2001) respecto a lo juvenil y que ya expusieramos en el Capítulo 2. Asimismo

se trata de valoraciones positivas de las personas jóvenes. En este sentido, otra de las coordinadoras durante el primer mandato afirma que los adultos:

“Ciudadanamente no los estamos teniendo en cuenta [a los jóvenes], pero es una población que quiere introducirse y crear espacios y muchos pretendemos que participen en la medida que nosotros diseñamos y no les estamos permitiendo a los jóvenes diseñar sus verdaderos canales de participación” (Ent. 02).

Finalmente puede agregarse que este *deber ser* impuesto desde el adulto hacia los jóvenes se relaciona con la categorización que realiza Braslavsky (1986) respecto a la juventud utilizando las metáforas de los colores, definiéndola como una *Juventud Blanca*, ya que “... ve en ella a los personajes maravillosos y puros que salvarían a la Humanidad de la entropía, que podrían hacer todo lo que no hicieron sus padres, incluso construir una Argentina democrática. Ellos serán los participantes, los éticos” (Braslavsky, 1986: 13).

Sin embargo se observa también cómo estas definiciones monolíticas positivas modificaran sus colores y se irán convirtiendo en visiones que “niegan y negativizan” a la Juventud (Chaves, 2005).

Una manifestación de las conceptualizaciones de carácter negativo respecto a la adolescencia se realiza en un documento de presentación de un proyecto de intervención en un barrio de sectores populares de la ciudad, diseñado por el equipo:

La adolescencia es un período evolutivo que lleva al individuo a redefinirse. Como etapa de crisis vital puede desorientar y sorprender por los cambios que se producen en lo físico, lo psíquico y lo social.

Este es un período que supone la elaboración de pérdidas y la decisión frente a cambios, como una oportunidad para crecer y mejorar.

Es la edad donde se establece la identidad, implicando lo personal, lo familiar y lo social; por lo que resulta imprescindible que el joven descubra sus capacidades y potencialidades; recuperando ámbitos sociales de desarrollo como matrices de identidad positiva:

- En la familia como sujeto-hijo,
- En su grupo de pares como compañero valorado,
- En la comunidad como poblador, trabajador arraigado en su realidad social y como ciudadano con derechos a la participación y al protagonismo (Documento institucional programa Jóvenes Ciudadanos, 2004:6).

Podemos observar cómo en las definiciones del joven como sujeto activo y rebelde se comienzan a incluir visiones de la juventud como un momento vital y con situaciones de crisis, con lo cual se vuelve fundamental el acompañamiento de otros actores sociales.

A continuación desarrollaremos cómo se define el acompañamiento que debe realizar el Estado respecto a la cuestión juvenil, profundizándose las conceptualizaciones de la juventud como etapa de carencias y de riesgo.

3. b.1.2 Rol del Estado en relación a la cuestión juvenil.

En cuanto al rol del Estado local, a través de las entrevistas y documentos pudimos distinguir cómo se define el papel que posee el municipio a nivel general en la dinámica de la realidad local, la cuestión social y finalmente de la cuestión juvenil, y cómo ingresa ésta en la agenda del gobierno municipal. Así, el ex intendente afirma que se ha visto modificado el papel histórico de los municipios:

“... en lo que era la política del Estado local, que era la convencional, el municipio se tenía que encargar de limpiar la ciudad y si sobraban recursos hacer algún tipo de asistencia en lo social, y nada más. Este era el rol que tenía reservado el municipio (...) los gobiernos locales modernos involucran al gobierno local en el desarrollo de políticas públicas en temas sensibles como es el tema de la juventud, como el tema de la educación, como un cambio de paradigma en los programas sociales, involucrar al Estado local con el tema del empleo, involucrarlo en la producción y el desarrollo económico, involucrarnos en todo lo que tiene que ver con una reforma del Estado local como un prestador moderno y eficiente de los servicios que brinda” (Ent. 01).

Esta afirmación respecto del Estado local coincide con el paradigma del nuevo rol del Estado propuesto por las reformas políticas y legales realizadas en el país a mediados de la década del '90, que reestructuró las funciones y responsabilidades del Estado en sus distintos niveles²⁸.

²⁸ Como sostienen diversos autores (Arroyo, 1997, Cippec, 2005, García Delgado 1997, Maceira y Otros, 2010), a partir de la Reforma del Estado, en el marco de la flexibilización económica, ajuste financiero, privatizaciones, desregulaciones y descentralización administrativa, se determinaron una nueva función de los municipios, cambiando las relaciones de los niveles nacionales, provinciales y municipales. El “Estado Local que debió transformar su modelo de gestión tradicional, centrando sus esfuerzos en el desarrollo de acciones mayormente eficientes y eficaces, que sienten presencia activa en la promoción del Desarrollo Local. Desde esta perspectiva, nuevos son los temas que comienzan a nutrir la agenda de los funcionarios locales, quienes

En este sentido los municipios debieron agregar a sus funciones tradicionales de gestión administrativa, prestación de servicios públicos, desarrollo urbano y regulación de la vida comunitaria, toda una serie de funciones que ubican al gobierno local como un actor estratégico en la planificación del desarrollo económico, social y cultural de la ciudad, debiendo incorporar acciones referidas a: promoción económica y desarrollo productivo, empleo, cuidado del medio ambiente, desarrollo social, educación, defensa de derechos ciudadanos y consumidores, seguridad y salud.

Cabe agregar que todas estas responsabilidades se vieron exigidas y profundizadas luego de la grave crisis económica, social y político-institucional que atravesó el país en los años 2001 y 2002. Luego de la larga década del mercado como articulador central en la garantización del bienestar social, y ante la grave situación económica-social existente, los gobiernos colocan nuevamente en la escena al Estado como interventor-garante de necesidades y derechos vulnerados de amplios sectores de la población. Para ello el Estado recupera la capacidad de acción y regulación sobre diversos aspectos de la economía y lo social, anteriormente regulados por las normas de funcionamiento del mercado.

Con el trasfondo de estos procesos, el ex intendente afirma en relación al abordaje de la cuestión juvenil que en primer lugar era necesario incorporar a la agenda del gobierno local el tema de la juventud, debiendo realizar acciones hacia adentro del equipo de gobierno que los convenciera de que el municipio debía invertir en estas políticas y así instalar el tema en la agenda social:

“Hay que explicar y hacer ver a la sociedad que el Estado debe invertir, para muchos era y sigue siendo un gasto innecesario, yo creo que todo lo contrario, una sociedad que...se pretenda construir en cimientos de justicia y de participación y de pluralidad debe generar estos espacios, y los espacios cuestan, por eso los debe pagar toda la sociedad y la sociedad debe saber que los está pagando, que es una inversión” (Ent. 01).

Y, en correspondencia, la ex coordinadora del programa considera que si bien no existen en los municipios de la Provincia de Córdoba políticas claras en materia de juventud, el tema forma parte de la agenda política de los gobernantes y que además:

deben pensar la gestión como un proceso integral, que contemple las tres dimensiones de la sustentabilidad del Desarrollo Local: la economía, lo social y lo ambiental”. (Cippec, 2005: 3).

“Debería enmarcarse ya como un decreto reglamentario de cada municipio tener un área de juventud” y que “las políticas del Estado apuntan a satisfacer una necesidad sentida (...) y la juventud estaba necesitando un espacio (...) tiene que haber una respuesta del Estado”.

Finalmente, el ex intendente afirma que:

“es una obligación haberlo hecho y un compromiso que se siga haciendo (...) el gobernante de hoy tiene que pensar que tiene que ir un paso adelante, no por iluminado, sino para tratar de evitar conflicto (...) y tratar de ir viendo cuál es la demanda social (...) no abordar la problemática de la juventud es como querer tapar el sol con las manos” (Ent. 02).

Sin embargo, cabe recordar que mas allá de los nuevos roles del Estado local el municipio de Jesús María (entre los 428 municipios y comunas de la provincia) es uno de los pocos que diseñan y gestionan políticas juveniles, lo que claramente pone a la vista que la voluntad política de los gobernantes es uno de los factores centrales que determinan los temas de injerencia por encima de las funciones establecidas por las reformas políticas–legales y la agenda social.

Ahora bien, establecida la “obligación” del Estado local de intervenir en la cuestión juvenil, ¿cómo se definen las características de dicha intervención durante la etapa de génesis de la política? Sin entrar por ahora en el análisis de los paradigmas de las políticas implementadas, el ex intendente afirma que el rol del Estado en la temática juvenil:

“es generar condiciones de participación, generar los recursos económicos para que estos espacios de participación se desenvuelvan, y garantizarle un acompañamiento a las decisiones que toman los jóvenes (...) el Estado tiene que generar estos espacios, que estos espacios tienen que estar orientados, coordinados por los jóvenes, yo creo que los adultos debemos garantizar los recursos económicos para que estas instituciones juveniles tengan una verdadera participación y (...) el diseño del menú de actividades lo tienen que hacer los jóvenes” ya que en caso contrario “después en un punto los encuentra a los chicos solos, sin el tutelaje del Estado ni el tutelaje de los grandes” (Ent. 01).

A su vez sostiene que las políticas se deben orientar a sostener y canalizar el interés de los jóvenes por participar.

Siguiendo los conceptos de Juan Sáez Marín en Balardini (1999), si consideramos las definiciones positivas “blancas” respecto a La Juventud, la amplitud de temas que movilizan e interesan a las y los jóvenes, su esencia rebelde y la obligatoriedad del Estado de intervenir con políticas públicas en la cuestión juvenil brindando espacios de “participación, acompañamiento y canalización de inquietudes”, podemos afirmar que, en términos generales, el gobierno local de la ciudad de Jesús María en esta primera etapa ha generado políticas PARA y CON la juventud.

Son políticas PARA la juventud porque los jóvenes son vistos vulnerables e inexpertos y el Estado asume un rol paternalista y de control social, con una clara visión adultocéntrica (Balardini, 1999).

Pero además los aspectos de participación democrática que contempla el Estado lleva a implementar políticas CON la juventud, porque, como veremos más adelante, se generaron líneas de acción de base democrática, participativa, creativas, abiertas al debate crítico e incluyendo a los jóvenes tanto del diseño como en la implementación de las políticas públicas a través del Concejo Deliberante Juvenil.

3. b.1.3 Enfoque de abordaje de la cuestión juvenil de la primera etapa: Modelo Biopsicosocial.

El equipo técnico conformado para diseñar e implementar el primer programa específico hacia la población juvenil estuvo compuesto por cuatro profesionales. Una trabajadora social (magister en drogadependencia) y una psicóloga que provenían del ámbito provincial y que trabajaban en el programa Jóvenes por la Vida, donde realizaban prevención en drogas en el ámbito de la Policía de la Provincia, dependiente del Ministerio de Seguridad. Otra psicóloga que se especializaba en la atención clínica de adolescentes y abordaba el tratamiento de adicciones. Y, por último, una psicopedagoga. Salvo la trabajadora social, las tres profesionales restantes se desempeñaban como docentes en el ámbito de la educación media.

Es importante realizar esta aclaración ya que, como se verá luego, el equipo técnico toma la decisión de adoptar predominantemente para el diseño e implementación del “programa de participación juvenil: Jóvenes ciudadanos” un enfoque basado en el paradigma del Modelo Biopsicosocial. Este se explicita en el primer informe institucional del programa, y a través del mismo podremos analizar no solo la impronta que guía al equipo técnico, sino también cómo la

concepción positiva de la juventud y del rol tutelar que le asignan al Estado se traduce en un modelo que en las líneas de acción y metodología de trabajo tienden a negar y negativizar a la juventud.

El Modelo Biopsicosocial surge en el ámbito de la medicina familiar como respuesta a la fuerte crisis que atravesaba el modelo biomédico, dominante en la medicina de las sociedades industrializadas del siglo XX. Engel en 1977 postuló la transformación del paradigma a través de la adopción de un modelo médico holístico que denominó Biopsicosocial (Borrelli Carrió, 2010).²⁹

Este nuevo modelo se fundamenta sobre dos ejes. El primero consiste en superar la relación lineal en medicina de causa–efecto, pasando de las visiones monistas donde cuerpo y mente son lo mismo y se retroalimentan de manera directa, a una concepción dualista donde si bien existen relaciones entre mente y cuerpo, ambos constituyen sistemas separados. Además, a las explicaciones y causalidades circulares se las modifica, abriendo paso a las causalidades e interpretaciones estructurales. Un segundo eje estaría centrado en un modelo basado en el paciente y no en la enfermedad, donde se pasa de definir al mismo de objeto para definirlo como a un sujeto del acto clínico con participación en el proceso de atención.

Consiste pues en una conceptualización sistémica de la salud-enfermedad. Para Vargas (s/d)³⁰ este modelo brinda a la medicina familiar la posibilidad de acercarse al individuo, la familia y su salud, conocer las etapas del desarrollo familiar y comprender los hechos y acontecimientos emocionales y estructurales que atraviesan las familias. Esta perspectiva ampliada respecto a la salud, afirma la doctora, es de suma utilidad a la medicina familiar en materia de: prevención, permitiendo prever, anticipar crisis y prevenir riesgos; diagnóstico temprano de riesgos

²⁹ Los puntos esenciales de esta nueva epistemología son:

1. No existe el observador objetivo y prescindente. El observador es siempre parcial y comprometido;
2. La presencia del observador y sus instrumentos perturban al fenómeno de una manera no determinable;
3. No hay nada que pueda considerarse un fenómeno en sí mismo, la conjunción entre el operador y el fenómeno produce una nueva condición en la que aparecen fenómenos que son producto de ambos y en los cuales es imposible separar lo que pertenece al operador o al fenómeno;
- 4 La causalidad de todo fenómeno es múltiple. Las relaciones de causalidad son complejas y no lineales;
5. Es imposible conocer el momento en el que comienza un fenómeno. Es imposible determinar con exactitud las secuencias causales;
6. No es posible fragmentar un fenómeno para su estudio. Los fenómenos deben ser tomados siempre como totalidades;
7. Siempre debe tenerse en cuenta el contexto;
- 8 La subjetividad del observador es parte del proceso. Las construcciones e hipótesis deben estar sometidas a sistemas de verificación coherentes con el proceso que se estudia. (Ceitilin, s/d; Vargas, s/d).

³⁰ Disponible en Libros Virtuales Intramed: www.intramed.net

psicosociales; y el diseño de programas de atención de salud integrales que tengan en cuenta las necesidades y tareas evolutivas de las familias.

Ahora bien, ¿cómo se aplica este modelo de la medicina familiar desde el equipo técnico a cargo en el diseño del Programa de Participación Juvenil: Jóvenes Ciudadanos y los proyectos que lo componen: Concejo Deliberante Juvenil, Expocarreras, Talleres sobre drogadependencia, Casa del Joven, Semana de la Juventud, Proyecto Recreando y Jóvenes Negociadores?

En primer lugar, como ya señaláramos al inicio del capítulo, el diseño parte de un “diagnóstico previo” llevado a cabo en noviembre del 2002. El mismo consistió en la realización de una encuesta a 333 alumnos del 5° año de la educación media pertenecientes a los seis colegios secundarios públicos y privados que existían en su momento en la ciudad. El número total de muestra corresponde casi un 10% del total de alumnos matriculados al momento, y a la vez la distribución de encuestados por colegio responde al mismo porcentaje según los matriculado por colegio.

De acuerdo al estudio, el 56% de las encuestadas son mujeres y el restante 44% varones. Un 40% de los encuestados tenían 16 años, otro 40% 17 años, un 11% 18 años y el resto 19 años de edad, por lo que la mayoría de los alumnos se encontraban en las edades al año en curso que establece como parámetro el Ministerio de Educación de la Provincia.

El primer bloque de preguntas correspondía a las actividades que realizaban fuera de la escuela: si trabajaban o ayudaban en el hogar, las actividades que realizaban en su tiempo libre y las actividades que les gustaban realizar, y a través de qué medios se informaban de la realidad.

Los resultados principales indicaron que el 67,6% de los jóvenes sólo estudiaba, trabajaba un 18,9% y un 11,4% ayudaba en tareas del hogar. Entre las opciones brindadas de las actividades que realizaban en su tiempo libre, de las cuales podían marcar varias opciones, los principales resultados fueron los siguientes: habitualmente van a boliches (43,2%), ven tv (53,9%), escuchan música (50,8%), hacen deportes (42,5%) y pasar el tiempo por ahí (46,8%). Entre las actividades que nunca hacen, se resalta las de participar de grupos juveniles (67,6%).

Tabla N° 9. Estudio Local sobre Jóvenes. Municipalidad de Jesús María 2002

Pregunta 8-Aparte de estar con tu familia y atender tus ocupaciones. ¿Qué haces en tu tiempo libre?

| | Habitualmente | A veces | Casi Nunca | Nunca |
|-------------------------------------------------------|---------------|---------|------------|--------|
| Vas a los boliches | 43,20% | 39,90% | 10,60% | 6,30% |
| Ves TV | 53,90% | 33,70% | 19,20% | 2,10% |
| Salís con tu novia/o | 22,40% | 20,80% | 16,30% | 40,40% |
| Salís a pasear con tu familia | 10,50% | 41,40% | 32,40% | 15,70% |
| Salís de tu ciudad para divertirte | 11,70% | 36,90% | 32% | 19,40% |
| Pasa tu tiempo oyendo música o radio | 50,80% | 34,40% | 10,30% | 4,50% |
| Acostumbras a leer | 14,80% | 31,40% | 32,90% | 20,90% |
| Tocas algún instrumento musical | 9,70% | 5,40% | 7,60% | 77,30% |
| Haces deportes | 42,50% | 30,10% | 14,80% | 12,70% |
| Vas a cultos religiosos cristianos | 6,80% | 11,70% | 16% | 65,60% |
| Vas ala iglesia católica tradicional | 13,70% | 33,50% | 29% | 23,80% |
| Pasas tu tiempo por ahí | 46,80% | 39,60% | 7,30% | 6,30% |
| Jugas a juegos electrónico/Videos Games | 10,60% | 16,40% | 23% | 50% |
| Vas a reuniones de grupos juveniles o similar | 7% | 10,90% | 14,50% | 67,60% |
| Te quedas en casa sin hacer nada | 6,30% | 37,30% | 25,40% | 29,10% |
| Te reunís con tus amigos para bailar (no en boliches) | 21,40% | 53% | 16,60% | 9% |

El segundo bloque indagaba sobre los principales lugares y mecanismos de participación que poseían y cómo podrían mejorarse las condiciones de vida de los jóvenes del barrio. Así, entre los principales modos de participar en actividades, los jóvenes identificaban las acciones que realizaban con amigos (43%), las que surgían con la escuela (16,8%) y las que realizaban ayudando en sus casas (15,5%).

El tercer bloque abordaba qué cosas y temas les importaban a los jóvenes, el nivel de información que tenían respecto al Sida, las relaciones sexuales, el riesgo de embarazo, las enfermedades venéreas, el abuso de alcohol y el uso de drogas. Indagaban además cuánto creían que sabían de cada tema, cuáles eran sus fuentes de información y las que les resultaban más útiles.

Los principales temas de interés elegidos por los jóvenes fueron: que todos los jóvenes tengan las mismas posibilidades de progresar (38,4%), tener dinero para ser independiente (19,50%), pasarla bien (18,90%) y que haya más trabajo para la gente (13,50%).

Respecto al nivel de información sobre diversos temas, los jóvenes declararon que sabían de manera suficiente sobre Sida (80,1%), relaciones sexuales (80,1%), riesgos de embarazo

(78,2%), enfermedades venéreas (32%), problemas de alcohol (64,7%) y problemas por drogas (67,9%).

Para todas estos temas los jóvenes declararon que la escuela constituía el lugar central desde donde obtenían información y la que más útil les resultaba.

Tabla N° 10. Estudio Local sobre Jóvenes. Municipalidad de Jesús María 2002.
Pregunta N° 15-En los siguientes temas queremos que nos señales como consideras que es tu nivel de información.

| | Suficiente | Escaso | No tiene información |
|-----------------------|------------|--------|----------------------|
| SIDA | 80,10% | 19% | 0,90% |
| Relaciones Sexuales | 80,10% | 19,30% | 0,60% |
| Riesgos de Embarazo | 78,20% | 18,70% | 3% |
| Enfermedades Venéreas | 32% | 50% | 14% |
| Problemas por alcohol | 64,70% | 31,10% | 4,20% |
| Problemas por drogas | 67,90% | 26,40% | 5,70% |

Finalmente el cuarto bloque de preguntas indagaba sobre el consumo de sustancias legales e ilegales, preguntando qué tipo de alcohol tomaban y su frecuencia, consumo de tabaco y consumo de drogas (marihuana, cocaína, inhalantes, alucinógenos, heroína, éxtasis u otras drogas).

El 41,9% de los encuestados respondió nunca haber fumado, el 13,8% haberlo probado solo una vez en el año y el 17,15% se declaraba fumador diario.

Respecto al uso de drogas, el 90% declaró no haber fumado nunca marihuana y un promedio de 98% respondió no haber probado nunca el resto de sustancias como cocaína, éxtasis, alucinógenos, heroína, etc.

Finalmente, sobre el consumo de alcohol distinguían el usuario de cerveza, vino y bebidas fuertes. Entre los principales resultados se destaca que el 35,5% declara tomar cerveza semanalmente, un 13% más de dos veces en la semana y 12% declara nunca haberla probado. Respecto al vino, el 25% nunca probó la bebida, un 29% declara que toma al menos una vez a la semana y el 14% que lo hace una vez al mes. En cuanto a las bebidas “fuertes o blancas”, el 24% responde que nunca las ha probado, un 16% que tomó solo una vez en el año y un 24% que lo bebe al menos una vez al mes.

Pues bien, se puede observar que la encuesta indaga sobre la interrelación joven-tiempo libre y su ocupación-riesgos y consumo de sustancia, de la cual se desprende la preocupación de Marcelino Gatica por comenzar a responder desde el Estado a necesidades demandadas por algunos sectores sociales.

El municipio define que las y los jóvenes se encuentran en una etapa vital de crisis y vulnerabilidad, además sostiene que por su edad deberían estar insertos en el sistema, trabajando y/o estudiando. Con lo cual se define a todos los jóvenes en situación de riesgo y expuestos a diversos peligros, lo que legitima la intervención del Estado con el fin de protegerlos.

Es en este marco que se comprende la decisión del equipo técnico en adoptar modelo Biopsicosocial como enfoque de intervención y tomar la determinación que el Estado local debe aplicar políticas de asistencia y prevención, principalmente respecto al uso indebido de drogas, como respuesta a los problemas sociales y riesgos de salud por los que atraviesa la juventud, y en consonancia, generar espacios que promuevan la “sana ocupación” del tiempo libre.

Es el Estado el que asiste a quienes están dentro de la problemática de la droga, posibilitando una salida y previniendo a toda la población en riesgo a introducirse en ella. Esto también se desprende del documento interno:

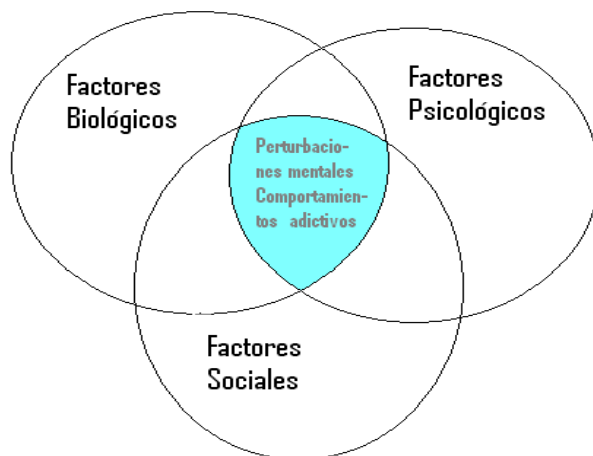
| |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>El equipo toma como forma de abordaje el modelo Biopsicosocial, donde plantea la necesidad de promover la responsabilidad individual y social en el mantenimiento de la salud entendiendo esta como un proceso de desarrollo continuo a nivel físico, psíquico y social (Documento interno año 2003).</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Para el equipo, dicho modelo aporta centralmente en la prevención a través del concepto de factor de riesgo por su operatividad a la hora de delimitar los elementos, hechos o circunstancias que tienen una alta probabilidad de asociación con el consumo de drogas. El factor de riesgo está formado por el conjunto de circunstancias y hechos personales, sociales o relacionados con la sustancia que aumentan la probabilidad de que un sujeto se inicie y se mantenga en el consumo de drogas.

Dicho aporte es central, ya que para los integrantes del equipo no existe una causalidad directa entre los factores de riesgo y el consumo, pero esa conjunción de factores puede, según sus palabras, despertar la vulnerabilidad de los sujetos respecto al uso de drogas y generar una

predisposición favorable al consumo. Afirman que las drogas se vuelven más necesarias cuanto más vulnerables son las personas.

Figura N° 3. Modelo Biopsicosocial en adicciones



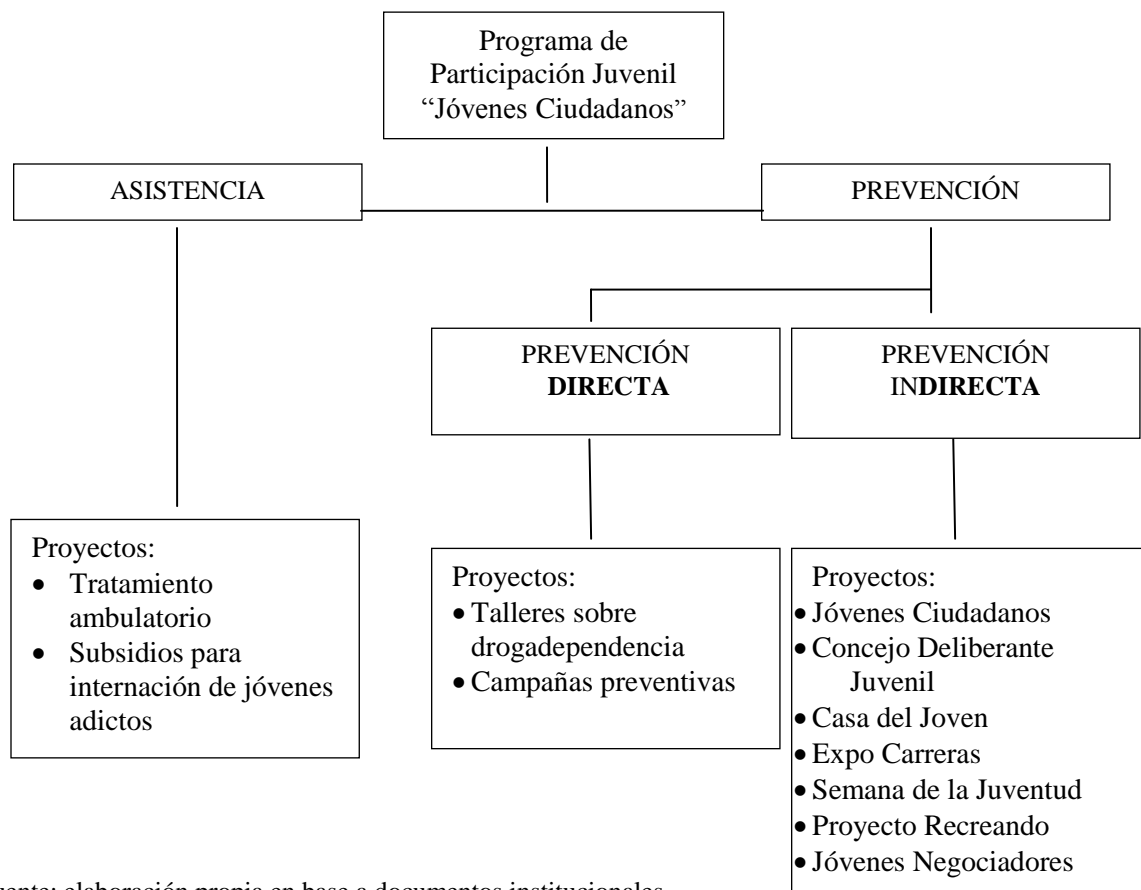
Fuente: Laham S/D.

Para el equipo, prevenir a los jóvenes de los factores de riesgo implica no limitarse sólo a la advertencia de los mismos, sino que además es preciso profundizar en diversos aspectos a través del desarrollo de las capacidades. Por ello se proponen prevenir sobre diferentes problemas sociales que afectan a la comunidad, como la violencia social e intrafamiliar, las situaciones problemáticas juveniles y los procesos de “callejización”.

Para abordar conjuntamente estos problemas, el modelo Biopsicosocial adoptado determina una serie de acciones: la asistencia para los usuarios de sustancias, la prevención específica que tiende a evitar o reducir el consumo de sustancias, y la prevención inespecífica que, de manera global, busca abordar las necesidades y motivaciones del consumo.

En términos gráficos, a partir del modelo adoptado el conjunto de proyectos que establece el programa se estructura de la siguiente manera:

Figura N° 4: Estructura del programa y sus proyectos en función del modelo de abordaje



Fuente: elaboración propia en base a documentos institucionales

De acuerdo a la estructuración expuesta, se afirma que la estrategia de intervención se relaciona mas fuertemente con la concepción de riesgo que se tiene del joven.

Sin embargo cabe recordar que el objetivo central del intendente y del equipo técnico era brindar espacios de participación juvenil, con lo cual propiciaron la construcción de dichos espacios en función de los modos de utilizar el tiempo libre juvenil para la prevención del riesgo.

Si bien apuntan a dar espacios de manifestación y participación juvenil para dar lugar a la rebeldía de las visones positivas de una “juventud blanca”, las acciones de prevención indirecta en el fondo funcionan como subsidiarias de la idea de contención y tutelaje que necesitan los jóvenes, ya que se encuentran en un nivel permanente de peligro y que mas allá de afectar la salud individual y familiar del joven, ponen en riesgo el orden social vigente.

Existe entonces una convivencia de conceptualizaciones positivas y negativas respecto a las personas jóvenes, que se ponen en tensión a la hora de diseñar y ejecutar proyectos para el sector. No obstante, como se verá en el próximo apartado, no todas las intervenciones responden únicamente a la noción de riesgo, y las que por su parte propician acciones desde una óptica positiva amplían la base de las conceptualizaciones “blancas” y avanzan incluso sobre aspectos de un enfoque de derecho (aspecto que luego profundizaremos). Con esto se afirma que si bien a nivel teórico–conceptual se adopta el modelo biopsicosocial asociado a visiones negativas del joven, a la hora de analizar su correlato en la ejecución práctica de las concepciones no hay una linealidad o correlato exacto y directo.

De allí la importancia del marco teórico de darle complejidad al conjunto de elementos que hacen al núcleo de una política para comprender la definición del problema público, que el Estado realiza en un momento particular, respecto a determinada temática.

A continuación abordaremos el paradigma adoptado para el conjunto de las líneas de acción ejecutadas desde 2003 a 2009 en el municipio.

3. b.1.4 Paradigmas de las políticas y programas implementados

En primer lugar, la selección del modelo biopsicosocial implica un corrimiento de esta juventud “blanca” a una juventud “gris”.

En términos de Cecilia Braslavsky (1986), la *Juventud Gris* determina a los jóvenes como portadores de todos los males, riesgos y peligros de la sociedad. Por un lado son víctimas de las crisis y estructuras de las sociedades en las que viven, pero a la vez son la resaca y desgracia para esa sociedad. Con esta perspectiva podemos afirmar también, ahora en términos de Chaves (2005), que cristaliza a la juventud a través de una serie de discursos que anulan sus visiones, pensamientos y sentimientos y, fundamentalmente, negando su capacidad de acción y participación en la dinámica de la realidad social. Son el discurso psicologista, que entiende al joven en una etapa de confusión que debe transitar y que sí o sí pasará; el discurso de la patología social, donde la juventud es la parte del cuerpo social que se encuentra enfermo, que tiene problemas y representa un problema a la sociedad; y, finalmente, el discurso del pánico moral que nos hace ver a los jóvenes como desviados y peligrosos que generan miedo en la comunidad.

Si se analizan los objetivos y las acciones implementadas por el programa y conjunto de proyectos, se observa cómo se refuerza esta mirada y representaciones en las prácticas del

Estado. Sin embargo cabe aclarar, como se verá más adelante, que si bien predomina esta asociación de la juventud con lo patológico y las adicciones, el proyecto del Concejo Deliberante Juvenil rompe esa linealidad al generar una convivencia entre las miradas tradicionales “negativas” y aquellas que propician la participación juvenil con algunas características tutelares.

En relación a la identificación de modelos, paradigmas y visiones que han determinado el enfoque de las políticas y programas que realizó Dina Krauskopf (2000), entendemos que el programa juvenil de la municipalidad de Jesús María en su primera etapa adopta los siguientes paradigmas:

1. El paradigma como periodo preparativo – transición a la adultez
2. El paradigma de la juventud como etapa problema.
3. El paradigma de la juventud ciudadana.

A partir de la clasificación de las acciones que impone el modelo Biopsicosocial adoptado por el equipo, exponemos a continuación cómo comprendemos y ubicamos cada uno de los proyectos enumerados en el apartado anterior en los términos del tipo de paradigmas y políticas desarrollados por Dina Krauskopf.

Tabla N°11: Resumen de los paradigmas y tipos de políticas de juventud que se asocian con las acciones municipales en juventud.

| PARADIGMA | POLÍTICAS | ACCIONES DEL MUNICIPIO |
|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Transición a la adultez Etapa de preparación | Orientadas a la preparación para la adultez Extensión de la cobertura educativa Tiempo libre sano y recreativo. | Jóvenes Ciudadanos Jóvenes Negociadores Expo Carreras Semana de la Juventud Proyecto Recreando Casa del Joven |
| Riesgo y transgresión Etapa problema para la sociedad | Compensatorias Sectoriales (predominan en salud y justicia) Focalizadas | Talleres sobre drogadependencia Campañas preventivas Tratamiento ambulatorio Subsidios para internación de jóvenes adictos |
| Juventud ciudadana | Articuladas en políticas públicas intersectoriales. | Concejo Deliberante Juvenil |

Fuente: Elaboración propia en base a Krauskopf 2000

De acuerdo a esta clasificación, se afirma que el conjunto de acciones tienden a abordar “problemas juveniles” para acompañar a los jóvenes en su desarrollo como sujetos en crecimiento. Sin embargo, también se ponen de manifiesto las tensiones conceptuales mencionadas en el apartado anterior, ya que el proyecto Concejo Deliberante Juvenil, una de las principales estrategias del municipio, promueve el ejercicio de los derechos ciudadanos de las y los jóvenes.

Con este último apartado se finaliza el análisis del primer elemento del núcleo de las políticas públicas juveniles implementadas en la primera etapa de gestión–génesis de la política juvenil (2003-2009) en el municipio. Cabe recordar que los mismos funcionarios entrevistados marcaban constantemente esta división, sobre todo el ex intendente, quién afirmaba esta decisión de modificar el rumbo de las políticas juveniles.

Respecto a la primera etapa, Gatica reconoce que en ese primer momento:

“Pretendíamos que participen en la medida que nosotros diseñamos y no le estamos permitiendo a los jóvenes diseñar sus verdaderos canales de participación, o los verdaderos canales donde puedan materializar sus inquietudes, porque rompe el molde con lo que nosotros pensamos debiera ser (...) la segunda etapa fue ir planteándonos escalones en esta escalera de abordaje a la problemática” (Ent. 01).

El municipio generó una búsqueda de modelos y experiencias municipales a seguir en la provincia, obteniendo como resultado en ese momento prácticamente una inexistencia de políticas juveniles. Por ello las características del modelo adoptado y los proyectos definidos respondieron fundamentalmente a la voluntad política de generar acciones e ir aprendiendo en el camino y con los recursos disponibles en el momento.

En este sentido el ex intendente plantea que:

“en ese momento tomamos como primer eslabón, por una cuestión de comodidad y por la falta de experiencia que teníamos...se tomó el sector que está escolarizado (...) abordábamos el tema de las adicciones porque hicimos encuestas y daba que era un tema de preocupación importante en los establecimientos educativos y en adultos que consultábamos” (Ent. 01).

Además, ante esta falta de instalación de la cuestión juvenil en la agenda, manifiesta que a su vez:

“Lo primero fue una acción para adentro del equipo de gobierno, que nos convenciera que el municipio debía invertir en construir espacios” (Ent. 01).

Tras la evaluación de los resultados obtenidos en la implementación de las políticas juveniles, el funcionario decide cambiar esta asociación de la juventud como etapa problema y en riesgo, modificando la idea de asociar y generar participación juvenil para “salvaguardarlos” de las adicciones, por lo que el abordaje de estas queda anclado a un programa focalizado dentro del área de salud, y el desarrollo de políticas juveniles cobra mayor envergadura institucional al convertirse en Área y dedicarse exclusivamente al desarrollo de una real y efectiva participación ciudadana juvenil. Es por ello que afirma:

“me quedé corto con la mirada del inicio porque... la idea de empezar a mirar el tema de las adicciones y de mirar el lado de la dificultad de los jóvenes cuando se abrió la participación y cuando se empezaron a involucrar los jóvenes, terminamos cayendo en la cuenta de que en realidad es un problema serio, pero que no es un problema en la mayoría de los jóvenes y que a los jóvenes le interesan muchísimo más cosas que estos temas que también le importan, entonces, abrir el espacio a nosotros nos permitió ver que había jóvenes preocupados por mirar la ciudad, como se dio en el caso del Concejo Deliberante Juvenil, había jóvenes preocupados por la recreación saludable, que había jóvenes preocupados por el deporte, por la cultura, que había jóvenes que tenían otras preocupaciones, (...) a algunos jóvenes el tema de las adicciones, entonces este espacio de jóvenes ciudadanos disparó una mirada mucho más general, mucho más realista de la problemática que tiene la que tiene la sociedad” (Ent. 01).

Finalmente, asegura que el desafío en esta segunda etapa consistía en que:

“el modelo de participación lo definan los actores que estamos invitando, no quienes diseñamos la política general del gobierno” (Ent. 01).

Es en función de esta división interna en dos etapas de la gestión, que se indaga sobre los documentos del Área y se realizan entrevistas a la coordinación que asumió en el 2010, para analizar en términos discursivos los paradigmas de las políticas y las líneas de acción implementadas, y conocer en qué consistía este quiebre planteado por el ex intendente.

A partir de ello es que determinamos la división del análisis del núcleo y la periferia en dos momentos, pero no planteados en términos de quiebres y rupturas, sino como una segunda etapa que implica continuidades y cambios.

En el próximo apartado analizaremos el primer elemento del núcleo para el momento de la institucionalización de la política juvenil.

3. b.2 Primer elemento del núcleo: Cosmovisiones y teorías implicadas en la segunda etapa – Institucionalización de la política juvenil.

Como indicamos en el apartado anterior, en enero de 2010, y a partir del análisis realizado respecto de que el enfoque de abordaje presentaba limitaciones³¹, el intendente entiende que las acciones de gobierno no fortalecían la idea de desarrollar un programa de *participación juvenil*. Ante esta situación toma dos decisiones centrales.

La primera tiene el objetivo de relanzar, promocionar y profundizar la participación juvenil, así es que se eleva la jerarquía del programa transformándolo en un organismo gubernamental local llamado Área de Juventud. La segunda decisión cuestiona el enfoque adoptado y al equipo técnico que diseñaba y ejecutaba el programa, y se lo reemplaza. A la hora de indagar sobre cómo se dio el momento de cambio, se pudo saber que la decisión fue tomada de manera unilateral por el intendente, sin discusión con el equipo.

Convocó a un nuevo equipo, compuesto por un politólogo (que ya se desempeñaba en el programa Jóvenes con más y mejor Empleo, de la oficina de empleo) que poseía una larga trayectoria profesional en organizaciones sociales-juveniles de la ciudad. El intendente también convocó a una licenciada en relaciones internacionales que se desempeñaba como coordinadora de un programa de voluntariado juvenil en la Universidad Católica de Córdoba y de un programa de promoción de derechos de niños y adolescentes en “villas” de la ciudad de Córdoba. Finalmente, se sumaría una socióloga de trayectoria en materia de investigación académica, alejada de la cuestión juvenil y que luego sería reemplazada por una profesora de educación física con militancia en la misma organización social que el politólogo convocado, y de amplia experiencia en trabajo con niños y adolescentes desde la óptica de la educación popular.

En tanto, cabe señalar que el equipo técnico que venía en funciones en ese momento no fue despedido sino que se decidió traspasar los aspectos de asistencia y prevención directa (ya descriptos) a la Dirección de Calidad de Vida, creando el programa Jóvenes Saludables. Esto significó que los proyectos vinculados a la prevención indirecta que impulsaban la

³¹ Se generaban límites alrededor de la cantidad de jóvenes que se sumaban a participar en los proyectos o asistían a los distintos eventos, y en la sociedad se instaló una visión de que las acciones municipales estaban dirigidas para que participen los “jóvenes adictos”.

participación ciudadana quedaron bajo la órbita del nuevo equipo, dándoles una nueva impronta y conceptualización. A continuación hablaremos de ellos.

3. b.2.1 Conceptualizaciones, representaciones e imágenes respecto a la(s) juventud(es) de la política juvenil del Área de Juventud.

La nueva coordinación de la estructura municipal produce una reelaboración de la definición del joven y la juventud.

En primer lugar, para definir en términos etarios a la persona joven establecen como dicha población a las personas de entre 15 y 29 años de edad. En este sentido, el equipo consideró necesario generar una equiparación de las definiciones etarias respecto a la juventud como lo definen en sus programas el Poder Ejecutivo Nacional y la Provincia de Córdoba. En función de lo programático, dicha equiparación cobra sentido ante la ausencia de una ley nacional que establezca a quiénes considera jóvenes la nación en todo su territorio.

En segundo lugar, la Ley Nacional 26.061 de protección integral de la niñez y adolescencia establece que todas las personas menores de 18 años son niños o adolescentes. Sin embargo, para el equipo técnico, si bien esta ley tiene un enfoque de derechos y defensa de los derechos humanos, las personas entre 15 y 18 no estarían en consideración ni de ser niños ni adolescentes, sino jóvenes, con lo cual la política juvenil estatal debería partir desde esa edad. Lo mismo ocurre con las y los jóvenes de 25 a 30 años que no eran considerados como tales durante la primera etapa de gestión y que ahora son tenidos en cuenta como población objetivo de la política juvenil municipal. En este sentido la actual coordinadora afirmaba:

“... tenemos a medias esta parte de la protección legal. Bueno, por un lado eso, creo que lo legal, por lo menos hasta los 18 años, está muy claro, muy protegido, con abordaje de derechos humanos. Entonces ha sido un avance importantísimo en la protección de los derechos de los jóvenes de esa edad. ¿Pero qué pasa?, yo salgo de los 18 y no me protege nada, salto al mundo adulto cuando no soy un adulto todavía. Bueno, yo creo que en esta transición el Estado si tendría que emprender una cuestión si es regular alguna cuestión específica, digo, ya que estamos en esta cuestión del marco legal, entre los 18 y los 30, 29, de acuerdo a cuando Argentina quiera dar el corte de edad, pero al menos entre los 25 y los 30 debería ser, bueno, a los 18, que civilmente tener que ser responsable y bueno, marca como eso, lo penal, lo legal y toda la historia. Entre los 18, 25 y 30 deberían tener una regulación específica para estas edades. Si hay programas pero no hay un marco legal

concreto. Claro, entonces yo digo, bueno, si vamos a pensar de Nación para abajo, bueno, tratar de establecer una ley nacional referida a esto, en concordancia me parece con al OIJ, la organización internacionales de la Juventud que ni siquiera Argentina ha ratificado.” (Ent. 04).

En términos de las visiones y conceptualizaciones del joven, se produce una mirada que tiende hacia una pluralidad que habla de **las y los jóvenes y las juventudes**. La coordinadora, que continúa en funciones actualmente, indica que:

“... son jóvenes que...donde hay mucha diversidad y cada vez más marcada a nivel social, económica y política (...) y eso hace que trabajando con los chicos se noten muchas, digamos, diferencias a ellos como... bueno, en sus subjetividades como hombres y mujeres (Ent. 04).

A lo que agrega:

“...los creo como jóvenes que tienen autonomía, capacidad de decisión (...) Yo tengo una mirada bastante positiva de los jóvenes (...) porque desde mi perspectiva para mí son jóvenes como sujetos de derechos (Ent. 04).

En este sentido existe un corrimiento de las definiciones estáticas y homogeneizantes existentes en la primera etapa, donde *“todos los jóvenes eran iguales en cualquier parte del mundo,”* hacia jóvenes diversos, heterogéneos ya que la concepción de juventud se construye a partir del contexto social, económico y político en el que viven.

Esta conceptualización se relaciona con las interpretaciones de la juventud como: multicolor, según Braslavsky (1986); constructo histórico, según Margulis (2001); y como múltiple y diversa, según Quapper (2001). Todas interpretaciones ya analizadas en el Capítulo 2.

Respecto a las temáticas de interés que visualizan en las y los jóvenes, una de las coordinadoras manifiesta que por un lado se encuentra lo referido al “derecho a la diversión” (Ent. 04), entendiéndolo como las necesidades y deseos de los jóvenes respecto a la recreación, diversión, uso del tiempo libre y uso del espacio público.

En cuanto al tema de salud, pondera las inquietudes respecto a la educación sexual. Por otro lado se recalca el interés de lo medioambiental, la accesibilidad de la obra pública en la ciudad y de los diferentes espacios, el tema de las detenciones arbitrarias por parte de la policía, lo

deportivo, la cultura, la música e identifica grupos que se conforman mayoritariamente por jóvenes como los scouts, las agrupaciones gauchas y los bomberos voluntarios.

Finalmente, desde su perspectiva manifiesta que todas las temáticas son atravesadas por los jóvenes debido a:

“... el tema del ejercicio de los derechos, digamos desde una participación ciudadana activa, digamos ellos como actores centrales, yo creo que atraviesa todo esto pero no se nombra así, o los chicos no lo creen, ¿me entendés? El ser actores de su propia realidad (...) ellos pasan bueno... mucho tiempo con ciertas... la institución familia, la institución escuela o la institución trabajo que bueno, que son muy marcados los límites y las jerarquías, y entonces bueno, en esa parte les cuesta ser más autónomos pero creo también que como derecho es un tema el de la participación activa en lo público, en lo comunitario, en tratar de romper la individualidad y trabajar como colectivo, con otros” (Ent. 04).

Esta mirada se traduce también en los documentos institucionales internos y externos del Área de Juventud. En ellos se plantean el desafío de promover, incentivar y facilitar la participación ciudadana, y el compromiso con lo público de las y los jóvenes de la zona. En ese sentido los objetivos planteados son:

Construir y brindar espacios y actividades de participación ciudadana, promoviendo el ejercicio efectivo de los derechos de las y los jóvenes de nuestra ciudad.

Generar espacios para el debate y acción de los y las jóvenes sobre problemáticas de la comunidad promoviendo la organización e integración cultural y social, a través de una participación activa.

Difundir los principales derechos y obligaciones de los jóvenes y transmitir la forma de ejercerlos. (Folletería de promoción del Área de Juventud, 2011).

Sus folletos de difusión para las y los jóvenes afirman que en la sociedad están instalados fuertemente dos “grandes discursos” respecto a la juventud:

Por un lado se afirma “Los jóvenes son la promesa del futuro”, pero como somos promesa y jóvenes y no tenemos la experiencia suficiente en el presente nuestras voces y manos no pueden entrar en acción a falta de mérito, por ende tenemos que esperar el futuro.

Por otro lado está ese discurso negativo que nos sentencia: “Los jóvenes no se interesan por nada, sólo quieren divertirse”, “Los jóvenes son facilistas, quieren todo servido” y por si fuera poco además de la vagancia también somos portadores de otros males como las drogas, el alcohol, la delincuencia, el desorden.

Al igual que muchos, creemos que somos presente, capaces de reflexionar y crear, que nos atraviesan como a toda la sociedad diferentes problemáticas y queremos aportar en el abordaje y solución de las mismas.

Es nuestra intención, desmitificar estos discursos y construir entre todas y todos múltiples discursos; capaces de incluir los deseos, sentimientos, acciones y aprendizajes que la juventud de hoy está necesitando (Documento institucional Área de Juventud, 2010).

Finalmente, respecto a las particularidades de las y los jóvenes de Jesús María, la coordinación indica que, a diferencia de conglomerados urbanos más grandes como Córdoba Capital, existe mayor contención y reconocimiento de las juventudes, con mayor capacidad de desarrollar redes para abordar comunitariamente diversas cuestiones y mayor proactividad y solidaridad:

“yo siento que acá en la ciudad el joven propiamente puede estar viviendo su etapa ¿no? Ya sea estando más en una adolescencia o en una juventud más temprana o avanzada, pero yo creo que hay más una simpleza en los modos. No sé, tiene que ver tal vez con los valores. Por ejemplo, yo me siento identificada más con ciertas cuestiones que son más simples, no tan rebuscadas. El tema de resolver de modo más proactivo, comunitario algunas cuestiones (...) yo pienso que en los lugares más chicos hay mas contención, hay mas solidaridad (...) es más fácil ponerse en el lugar del otro” (Ent. 04).

Si bien existe una caracterización en términos generales, esta distinción entre las dinámicas en el “joven de pueblo” y “joven de ciudad” parece atravesada por ciertos “estigmas” que surgieron a partir de las articulaciones que realiza el Área con una ONG de Córdoba Capital para organizar el Modelo de Naciones Unidas, compuesto en su mayoría por jóvenes pertenecientes a clases medias-altas y de colegios privados:

“Quizás sea mucho más fácil una comparación entre Jesús María y un barrio [de Córdoba Capital], que capaz que el barrio resuelve las cosas, que pensando como ciudad, ¿no? Pero bueno, sí es marcada al menos la diferencia en lo concreto que yo puedo ver, al menos en la articulación con esta organización [Organización Argentina de Jóvenes para las Naciones Unidas], que es una organización de chicos que bueno, son de colegios privados (...) en Jesús María la mayoría de los colegios que hay son públicos, hay uno solo que encima pertenece a Colonia Caroya que es cien por cien privado, entonces el resto al ser semi privados realmente tienen otras lógicas y eso a nivel institucional me parece que marca cosas muy diferentes en el... Sobre todo en como yo me posiciono como persona, en el trato mucho más simple, digamos” (Ent. 04).

Al parecer de la coordinadora, las condiciones de urbanidad, de clase y trayectorias institucionales de las personas determinarían su “simpleza o rebuscamiento”, siendo lo simple lo perteneciente a las dinámicas de pequeños conglomerados urbanos, compuestos por sectores medios–populares que poseen trayectorias (en este caso educativas) en instituciones públicas.

Indica, además, que si bien en las grandes ciudades existen redes, hay mayor grado de impersonalismo e individualismo, y que la dinámica urbana genera un proceso acelerado de “adultización” de las y los jóvenes, “quitándoles autenticidad y simpleza”:

“en Córdoba están, no sé si mal o bueno, en ese nivel, pero me parece a mí que están más adultizados. Como que los estímulos de una ciudad más grande, o sea que lleva a que desde mucho más temprano se manejen solos en una ciudad con las características de Córdoba, llevan tal vez a una autonomía que no la desconozco como mala pero más adultizados me parece a mí, como que son chicos más adultos que la propia edad que tienen” (Ent. 04).

Según la coordinadora, la complejidad de las dinámicas de las grandes ciudades, con sus conflictos y problemáticas, empujarían obligadamente a los niños y jóvenes a acelerar su “proceso de crecimiento” debiendo actuar y pensar de manera “mas adulta”. Con lo cual podría afirmarse que este análisis partiría de comprender a la niñez y juventud como etapas vitales que tienen un claro inicio y fin, con roles y comportamientos asignados, fuertemente relacionadas a definiciones de la juventud como etapa de transición. Con lo cual nuevamente se observa la convivencia de visiones tradicionales - conservadoras con los nuevos paradigmas.

A partir de las entrevistas realizadas y de conversaciones informales mantenidas con la referente del área, es posible sostener que esta visión de adultización de los niños y jóvenes en las grandes ciudades se explica por la experiencia de la coordinadora en su trabajo en “villas” de la capital.³²

3. b.2.2 Rol del Estado y enfoque de abordaje de la cuestión juvenil: Enfoque de Derechos

Este cambio en las visiones sobre las juventudes implica también posicionar al Estado desde otro ángulo. Ya no consiste en aglutinar jóvenes bajo sus alas tutelares y sus adultos a cargo del gobierno, sino pensar al Estado como una institución que cumple el papel de ser garante de los

³² A partir de las diversas problemáticas que atraviesa la población por su condiciones de vida, ha relatado situaciones en que se ven a niños y jóvenes vinculados a hechos, por ejemplo, de tráfico de drogas, violencia, asesinatos, abandono de escuela, que a su criterio poco tienen que ver con los derechos y obligaciones que debiera tener una persona, mas aún siendo niños o jóvenes.

derechos humanos de la ciudadanía, entendiendo a los mismos como el conjunto de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales que se poseen individual y colectivamente. Respecto al papel que asumió el Estado local con su enfoque y políticas, la actual coordinadora nos dice:

“esto se inició a fines del 2002, inicios del 2003. Ahí las lógicas eran muy distintas referidas a la juventud, era una juventud mucho más penalizada y condenada (...) porque realmente el tema de estos conceptos de la minoridad, de lo judicializado, donde el Estado tiene que hacerse cargo de los jóvenes que están como descarriados, donde no son parte de este sistema porque no responden a esta estructura, eso es muy fuerte. Pero tan fuerte que llevó 100 años a nuestro Estado, el sistema de patronato... entonces, digo, no es tan fácil. Hasta el día de hoy te digo que siguen esas mismas lógicas y lo vemos con las detenciones arbitrarias ¿no? Y toda esa penalidad al joven que no es, o no responde al menos a este sistema occidental ¿no? De poder acceder a la escuela, de poder ser profesional, de conseguir un trabajo, cuando hay todo un sistema por detrás que no colabora con la inserción social. Pero en esos momentos me parece que estaba mucho más claro, mucho más fácil. Porque ahora que se abrió el juego es mucho más difícil. ¿Cómo contenes la diversidad? Es mucho más simple ¿no? Eliminar al otro, ponerle carteles y bueno, que se haga cargo el Estado, los institutos, o los que se tengan... los trabajadores sociales o quienes tengan que hacerse cargo” (Ent. 04).

Así, el nuevo equipo técnico que asumió en 2010 tomó la decisión de cambiar de paradigma, adoptando el denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo”. El mismo considera al derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual que permite definir que el punto de partida para las políticas públicas no sea la existencia de personas con necesidades insatisfechas, sino sujetos titulares de derechos a determinadas prestaciones y conductas. Por otro lado, el nuevo paradigma otorga precisión del alcance de las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo tanto económicos, sociales y culturales, como civiles y políticos (Abramovich, 2006).

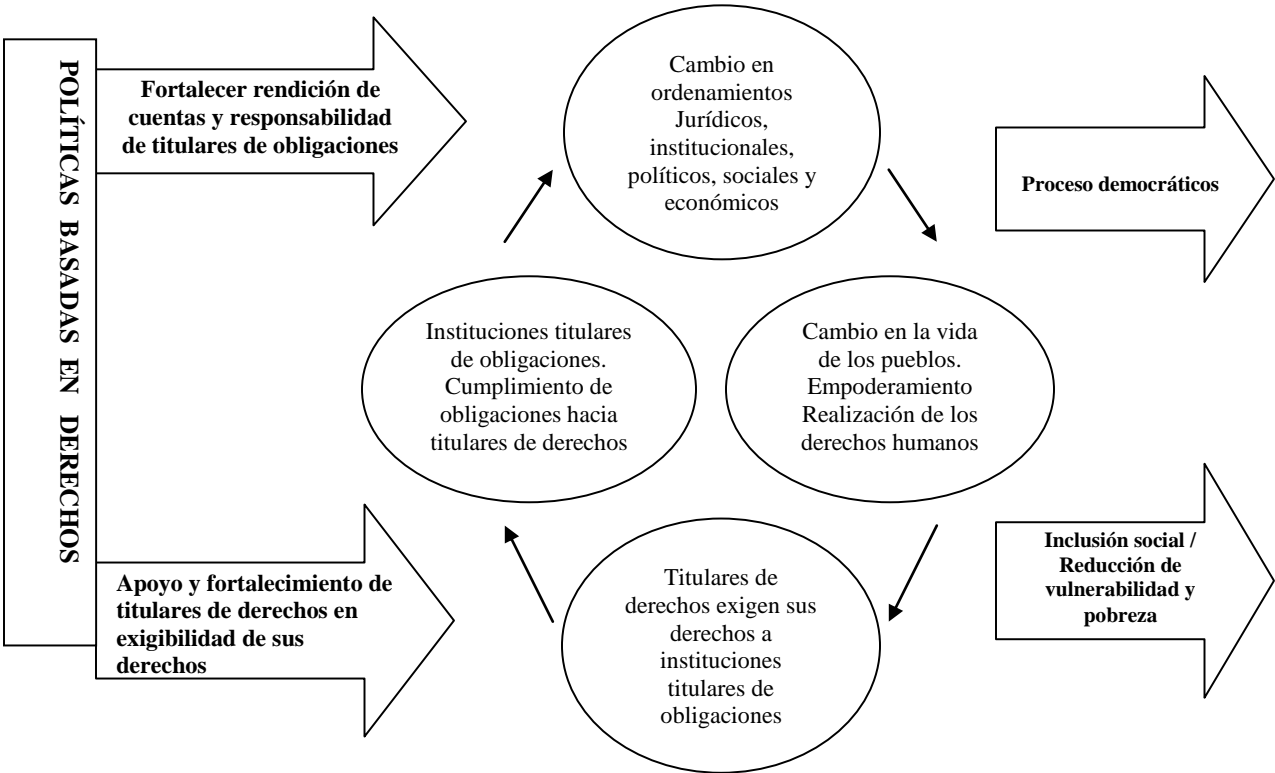
Con este marco el Estado está obligado a respetar, proteger, garantizar y promover el derecho en cuestión. Esto nos lleva directamente a cómo una gestión determina el papel del Estado en la dinámica de la realidad y producción de bienestar.

Creemos que la adopción de este paradigma determina tres principios centrales que atraviesan el diseño e implementación de las políticas públicas: el principio de inclusión y los estándares sobre igualdad y no discriminación; el principio de participación y su relación con los derechos civiles y políticos; y el principio de rendición de cuentas y responsabilidad y los mecanismos para hacer exigibles los derechos.

Finalmente, respecto a este enfoque Toledo LLancaqueo (s/d) determina que los elementos claves para el diseño e implementación de políticas basadas en derechos son: la constitución del derecho internacional de los derechos humanos en Estados de derecho democrático como base política y jurídica, generando un empoderamiento de los titulares de derechos y un fortalecimiento en la rendición de cuentas y transparencia de la institucionalidad estatal democrática; la generación de un estándar normativo válido como guía para el diagnóstico y diseño de las políticas programas; y la puesta de énfasis en el proceso y los resultados para el ejercicio y cumplimiento de los derechos medido de acuerdo a los estándares adoptados.

De acuerdo a estos elementos, el autor plantea en términos gráficos el siguiente esquema:

Figura N° 5: Esquema de Enfoque de Derechos



Fuente: Ljungman (2005) adaptado por Toledo (s/d).

Para comprender el pasaje de un modelo de abordaje a otro y los consecuentes cambios en la interpretación del rol del Estado en la cuestión juvenil, la coordinación señala que:

“en el año 2004 todavía no se hablaba que los jóvenes eran sujetos de derecho, todavía no se hablaba de la autonomía propiamente joven, creo estos programas han sido innovadores, porque otras ciudades no tienen programas específicos de juventud en la actualidad y dado el marco legal actual y todo lo que suena en el marco de derechos humanos (...) Entonces pienso que fue muy acertado el inicio y hasta previsor de algunas cosas este municipio con estos programas” (Ent. 04).

Ahora bien, más allá del cambio de modelo se produce un fuerte rescate de la primera etapa, ya que al día de hoy desde la gestión se decidió sostener la mayoría de los programas y proyectos que surgieron entre el 2003 y 2005 en el ámbito de la Prevención Indirecta, pero modificando el esquema, objetivos, sentidos, técnicas y herramientas de trabajo a partir del nuevo modelo de abordaje.

Como ya dijimos, uno de los cambios fundamentales para dar sentido a la concepción del Área de Juventud como espacio institucional destinado a la participación y garantización de los derechos juveniles fue el hecho de traspasar el tratamiento ambulatorio y la prevención directa de las adicciones al área de salud, convirtiéndolo en un programa (“Jóvenes Saludables”) dentro de la Dirección de Calidad de Vida, y modificar teórica y prácticamente los programas y proyectos en vigencia a partir del enfoque de derechos:

“Con Jóvenes Ciudadanos sí cambia su perfil desde sus inicios... en el año 2010 fue que... sí, toda la parte de tratamiento se separó del Área de Juventud, entonces como cambiaron las coordinaciones, ahí fue cuando me parece que Jóvenes Ciudadanos, por su nombre también, hace mas referencia a la juventud como sujeto de derecho. Entonces, en el marco de eso uno tiene un abanico más importante y de trabajo participativo del joven que elija que quiere como sujeto de derecho dentro al menos de este espacio municipal (...) A mí lo que me parece de distinto es que, en estos últimos dos años, nosotros, realmente, aunque lleve tiempo, trabajamos con técnicas participativas, nosotros tratamos de que también salga de ellos la idea, para que también se puedan hacer cargo de los resultados porque creo que ahí también está lo rico de eso. En lo anterior, en lo que ha sido el Concejo Deliberante Juvenil o ciertas actividades de jóvenes, los dispositivos eran

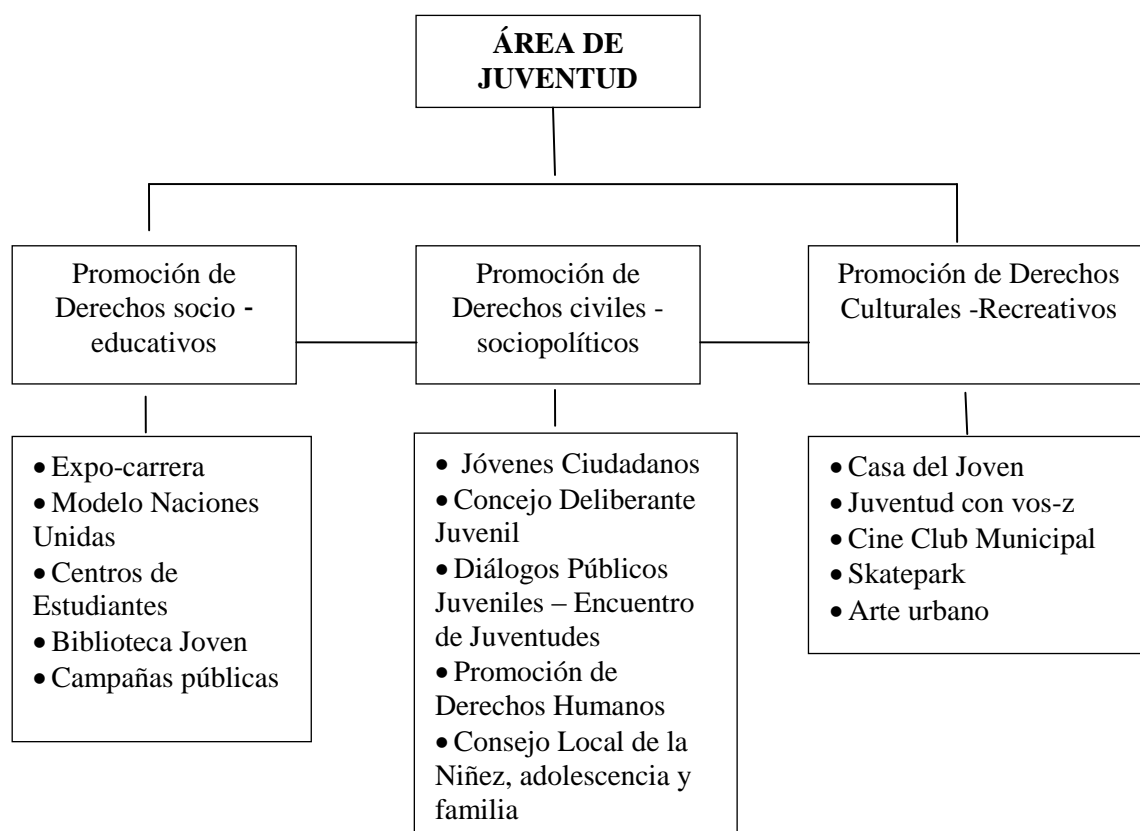
más lineales y a mí me parece que los coordinadores decidían qué se hacía en cada instancia” (Ent. 04).

Los nuevos modos de interpretar el marco de políticas, programas y proyectos implementados por el Área de Juventud es en función de la promoción de derechos, aunque fundamentalmente los de carácter civiles, sociales-políticos y culturales, dejando claramente afuera los de carácter netamente económicos, por ejemplo: en materia de empleo y empleabilidad juvenil, es la Oficina de Empleo el área encargada de abordar dicha temática; y en materia de subsidios o becas de estudio, los encargados son la Secretaria de Gobierno y el Concejo Deliberante, respectivamente (Ver figura 6).

Cabe aclarar que en el siguiente elemento del núcleo, las líneas de acción, se verán claramente los cambios y continuidades de los diferentes programas y acciones que se vienen implementando desde el año 2003 a la fecha.

Para finalizar, utilizando nuevamente las categorías de Sergio Balardini (1999), la adopción del enfoque de derecho produce un corrimiento en los tipos de políticas que diseña e implementa el Estado local, constituyendo una estructura de políticas CON y DESDE las juventudes, siendo estas de carácter novedoso y rupturista con respecto a las viejas nociones tutelares (políticas PARA la juventud), ya que no sólo habilitan la participación democrática de las y los jóvenes en el diseño y gestión de las políticas (CON la juventud) sino que también abren las puertas a propuestas y proyectos autogestivos DESDE las juventudes que el Estado local decide apoyar y acompañar, como en los casos del Skatepark, el Cine Club Municipal, algunos proyecto del Concejo Deliberante juvenil y las acciones con los centros de estudiantes.

Figura N° 6. Estructura del Área de Juventud, programas y proyectos en función del enfoque de derechos.



Fuente: Elaboración propia en base a Documentos institucionales.

3. b.2.3 Paradigmas de las políticas y programas implementados

Dina Krauskopf (2000) señala que durante los 90, tras la incorporación del *enfoque de derechos* en el diseño de políticas públicas, se marca un hito en la región. En términos de paradigmas, este hito implica una nueva interpretación de las juventudes, considerándolas como “actores estratégicos del desarrollo” (Rodríguez, 1999, 2000, 2003; Krauskopf, 2000).

Entonces el Área de Juventud incorpora la interpretación de la juventud como multicolor, múltiple y diversa, vinculando las acciones hacia los paradigmas de la Juventud ciudadana (que en la primera etapa estuvo presente en ciertas acciones) y agrega a la gestión la inclusión del paradigma de las y los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo.

Cabe aclarar en este punto que las acciones de este paradigma se vinculan más a las cuestiones productivas y de derechos económicos a través de la formación de capital humano y social para

reducir las brechas de desigualdad. Si bien el Área de Juventud no se vincula directamente con la cuestión del empleo juvenil, tema que es abordado por la política sectorial a través de la Oficina de Empleo, ha desarrollado por medio de la Expo-carreras acciones vinculadas a la orientación vocacional y laboral, brindando talleres de formación profesional desde el proyecto integral juventud con Voz-s y la Casa del Joven.

A partir del análisis podemos afirmar que en términos de Dina Krauskopf son dos los paradigmas centrales que guían las políticas y acciones del municipio en esta segunda etapa de gestión en el Área de Juventud: Juventud Ciudadana y Juventud como Actor Estratégico para el Desarrollo.

Tabla N° 12. Resumen de los paradigmas y tipos de políticas de juventud que se asocian con las acciones municipales en juventud.

| PARADIGMA | POLÍTICAS | ACCIONES DEL MUNICIPIO |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Juventud ciudadana Etapa de desarrollo social | Articuladas en políticas públicas intersectoriales. Inclusión de jóvenes como sujetos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos. | Modelo Naciones Unidas Cine Club Municipal Skatepark Arte urbano Centros de Estudiantes Biblioteca Joven Campañas públicas Jóvenes Ciudadanos Concejo Deliberante Juvenil Diálogos Públicos Juveniles – Encuentro de Juventudes Promoción de Derechos Humanos Consejo Local de la Niñez, adolescencia y familia |
| Juventud actor estratégico para el desarrollo. Etapa de formación y aporte productivo | Articuladas en políticas públicas intersectoriales. Formación del capital humano y social y reducir las brechas de desigualdad | Juventud con vos-z Expo-carreras Casa del Joven |

Fuente: Elaboración propia en base a Krauskopf (2000).

En términos de paradigma se observa el abandono de las conceptualizaciones tradicionales y conservadoras que consideran a la juventud como una etapa de transición, etapa problema, de riesgo o trasgresión. Se consolidan los aspectos iniciados por el proyecto Concejo Deliberante

Juvenil de promoción de derechos a todo el conjunto de la política, incluyendo además una nueva perspectiva: la juventud como actor estratégico para el desarrollo.

En el siguiente apartado analizaremos el segundo elemento nuclear: las líneas de acción. A través del análisis comparativo se observarán los cambios técnicos- metodológicos que debieron aplicarse a los proyectos iniciados en la etapa de génesis de la política para que se adaptaran y ejecutaran según el nuevo enfoque adoptado. Asimismo se observan las aplicaciones de las nuevas concepciones ante la creación de líneas de acción diseñadas por la nueva coordinación del Área.

3. c Segundo elemento del Núcleo: Líneas de acción.

Como bien señala Roggero (2009), el diseño y la implementación de las líneas de acción no constituyen una secuencia lineal como resultado del momento de definición de las teorías de entrada y cosmovisiones.

El análisis comparativo del conjunto de programas y proyectos durante la etapa de génesis de la política con el momento de su institucionalización, nos permite individualizar para cada línea de acción cómo se plasma el enfoque de abordaje adoptado en la trayectoria institucional de las estrategias de intervención del municipio respecto a la cuestión juvenil.

En la primera etapa de gestión, las líneas de acción se mantuvieron sin modificaciones para el periodo 2003 – 2009, salvo los proyectos Recreando y Jóvenes Negociadores, que fueron dados de baja a fines del año 2004. Tanto en las entrevistas como en la documentación institucional no quedaron claros los motivos de cierre de dichos proyectos.

Cuando se crea el Área de Juventud, las acciones que se consideraban de prevención específica (talleres y tratamiento ambulatorio) fueron reasignadas al Área de Salud. Sin embargo, los proyectos Jóvenes Ciudadanos, Concejo Deliberante Juvenil y Casa del Joven se mantienen, pero se transforman en programas que resignifican y modifican sus objetivos, metodologías, abordaje, modos de trabajo, población destinada y acciones de acuerdo al nuevo enfoque adoptado, al igual que el proyecto de la Expo-carreras, que mantiene su continuidad.

Además, se crean ocho nuevas líneas de acción: dos programas (Promoción de Derechos Humanos y Juventud con Vos-z) y seis proyectos (Modelo de Naciones Unidad, Skatepark, Centro de Estudiantes, Cine-debate, Diálogo Público Juvenil y Biblioteca Joven).

Como se puede observar, en la primera etapa se implementaron 9 líneas de acción, de las cuales tres (Jóvenes ciudadanos, Concejo Deliberante Juvenil y Expocarreras) se encontraban destinadas exclusivamente a población escolarizada. Las restantes comprendían a toda la población que entendían como personas jóvenes, es decir sujetos entre los 15 y 25 años. Existieron además dos intervenciones destinadas a jóvenes pertenecientes a los sectores populares de la ciudad: Casa del Joven y Recreando.

Durante la segunda etapa las líneas de acción son doce. El proyecto de Modelo de Naciones Unidas y el programa destinado a Centros de estudiantes son las dos intervenciones exclusivas para población escolarizada. En este sentido se modifica la población objetivo de la Expocarreras y Concejo Juvenil para que todos los jóvenes, sean escolarizados o no, estén contemplados en las acciones. Cabe aclarar que esto fue posible para el caso de la Expocarreras, al incluirse en la oferta cursos de formación y oficios que no exigen a los jóvenes interesados tener el ciclo secundario completo. En este momento de la gestión, las acciones de la Casa del Joven y del Programa Juventud con Vos-z son las dos intervenciones destinadas para jóvenes que viven en barrios de sectores populares.

No obstante, a partir de las entrevistas y conversaciones informales con la coordinadora de la etapa de la institucionalización, la apertura de población para el Concejo Deliberante y la Expocarreras no se vio reflejada en la práctica, ya que todos los jóvenes que finalmente participan son estudiantes de colegios secundarios de la zona. Otra característica que se traslada también para el programa Jóvenes Ciudadanos, donde los jóvenes participantes son estudiantes. Cabe agregar que tanto en la primera etapa de gestión como en la segunda, los actores involucrados han identificado al Concejo Deliberante Juvenil, Jóvenes Ciudadanos y Expocarreras como las líneas de acción centrales debido a su alcance, participación e impacto juvenil. Además de estas, en la segunda etapa se identifica la nueva línea, Modelo de Naciones Unidas, como otra acción central del Área. Como puede observarse, todas estas intervenciones mencionadas son las que se destinan y/o cuentan con la participación exclusivamente de jóvenes escolarizados, con lo que se refuerzan las ideas expresadas por el intendente y la actual coordinadora en el capítulo anterior: la facilidad de llegar y trabajar con jóvenes estudiantes y, por consiguiente, las dificultades para llegar a jóvenes excluidos.

Finalmente, se puede observar que las líneas de acción en ambas etapas no intervienen sobre aspectos socioeconómicos como el (des)empleo juvenil, trabajo informal y precario, capacitación y generación de empleabilidad, o aspectos vinculados al deporte o diversas

temáticas del ámbito de la salud (este último fundamentalmente en la segunda etapa, ya que cabe recordar que en la etapa de génesis sí se intervenía centralmente sobre cuestiones de adicciones). Si bien existen intervenciones estatales locales en estas temáticas de la cuestión juvenil, como se describiera en el Capítulo 1, estas están bajo la órbita de las áreas de empleo, deportes y salud, respectivamente. Dicha división de roles en el abordaje de la cuestión juvenil a cargo de diferentes organismos estatales locales responde a la intención política del intendente de que lo juvenil cruzara de manera transversal al municipio, sus dependencias y programas diseñados e implementados, generando así un conjunto de políticas juveniles de carácter sectorial.

Cabe agregar, y como profundizaremos en el Capítulo 5, que la transversalidad de lo juvenil no se encuentra desplegada de manera articulada y conectada bajo un mismo paradigma o visión de la población juvenil. Coexisten entonces en la política y gestión municipal diferentes visiones y modos de abordar la cuestión juvenil que se definen en cada organismo o dependencia que implementa políticas juveniles, y se detecta una baja influencia y trabajo conjunto del Área de Juventud, política juvenil en sentido estricto, con las dependencias a cargo de las políticas sectoriales y de sentido amplio.

A continuación, a través de un cuadro comparativo resumiremos el conjunto de programas y proyectos implementados durante la primera y segunda etapa de gestión, identificando sus objetivos, el conjunto de acciones llevadas a cabo y su población objetivo.

A través del mismo se pueden observar el conjunto de rupturas y continuidades que se dan entre el periodo de la política como programa (año 2003 a 2009) y la política como organismo gubernamental local, Área de Juventud (año 2010 y 2011).

Tabla N° 13. Resumen de las líneas de acción implementadas en materia de políticas juveniles en la primera y segunda etapa de gestión.

| Programas /Proyectos | Etapas | Objetivos | Acciones | Población Objetivo |
|-----------------------------|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jóvenes Negociadores | Génesis de la política | ofrecer a las escuelas herramientas concretas de acción que permitan desarrollar técnicas de negociación específicas en la resolución de conflictos escolares y en cuestiones pertinentes a sus propias vida | Consiste en una capacitación de diez niveles; cada nivel está diseñado para enseñar un concepto básico, creando una progresión lógica de aptitudes desde las más simples a las más complejas. La pedagogía del programa utiliza el método de estudio de caso, Los conceptos se introducen y refuerzan a través de cuentos, interpretaciones de roles , juegos, videos y discusiones interactivas. A medida que avanza el programa, los casos reflejan temas y conceptos cada vez más desafiantes y al final los alumnos desarrollan sus propios casos sobre cuestiones pertinentes a sus propias vidas. | Jóvenes que cursan entre 1° y 6° año de la educación media pública y privada. 50 docentes de escuelas de nivel medio públicas y privadas. |
| Semana de la Juventud | Génesis de la política | Promover en los jóvenes el uso del buen tiempo libre, a través de una vida sana. Brindar un espacio de integración para los jóvenes de Jesús María, respetando su heterogeneidad. | Consiste en un conjunto de actividades durante la semana del 15 al 21 de Septiembre: Concurso de fotografía - Encuentros deportivos – Encuentro de bandas y solistas – Desfile de carrozas y murgas – Baile popular. | Jóvenes de 15 a 25 años |
| Recreando | Génesis de la política | Promover uso del tiempo libre de manera saludable. Fomentar el aprendizaje de habilidades sociales a través de la convivencia y organización grupal. Crear espacios de esparcimiento a través de actividades recreativas. | Consiste en un encuentro mensual en 6 barrios de sectores populares de la ciudad. El conjunto de actividades contempla: prevención primaria específica (capacitaciones en drogadependencia) e inespecífica (educación en valores, de límites, de hábitos y uso del tiempo libre). Prevención secundaria: detección precoz e intervención psicológica conjunta e in situ. | Adolescentes de 10 a 14 años. Jóvenes de 15 a 25. Adultos |

| | | | | |
|-----------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Taller droga dependencia | Génesis de la política | Ayudar a los jóvenes a desarrollar sus competencias y habilidades relacionadas a las problemáticas de adicciones y su prevención. | Acciones de prevención específica a través de talleres de capacitación respecto a las siguientes temáticas: concepto de salud, y prevención. Concepto de adicción, sus mitos y prejuicios, causas, factores y detección precoz. Desarrollo de estrategias preventivas y factores de riesgo y elaboración de un modelo preventivo. | Jóvenes de 15 a 25 años. |
| Tratamiento ambulatorio | Génesis de la política | Abordar terapéuticamente el consumo de sustancias psicoactivas. Lograr sostener la abstinencia de sustancias psicoactivas. Detectar las problemáticas y los factores de riesgo de los jóvenes en nuestra ciudad. | El tratamiento consiste en entrevistas semanales que se articulan en torno a un conjunto de fases con objetivos y metas que el paciente deberá alcanzar durante su paso por cada una de ellas. | Jóvenes de 15 a 21 años y su grupo familiar. |
| Jóvenes Ciudadanos | Génesis de la política | Generar un espacio donde los jóvenes puedan pensar y pensarse acerca de una participación real en la construcción de sus proyectos de vida, de esperanza, de identidad y futuro. | Espacio de reunión semanal donde se realizan actividades al interior del grupo y organización de actividades recreativas y solidarias. La organización de la semana de la juventud se encuentra bajo la órbita de dicho grupo. | Adolescentes y jóvenes de 12 a 25 años. |
| | Institucionalización de la política | Promover espacios de participación para los jóvenes interesados en realizar actividades socio-comunitarias, desde un abordaje de derechos humanos. | Realización de reuniones semanales en las que a partir de la reflexión conjunta sobre los temas para luego generar proyectos que impliquen producir algún tipo de acción hacia la comunidad, fomentando así el interés de los jóvenes por la realidad social que los circunda. | Jóvenes de 15 a 20 años. |
| Concejo Deliberante Juvenil | Génesis de la política | Apoyar y fomentar actitudes que apunten a la formación y práctica democrática de los jóvenes. | Los jóvenes se reúnen semanalmente para trabajar en comisiones temáticas para elaborar proyectos de ordenanzas, resolución y declaración que se elevan | Jóvenes escolarizados entre 14 y 20 años |

| | | | | |
|---------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| | | | al Honorable Concejo Deliberante para analizar su aprobación y ejecución. | |
| | Institucionalización de la política | <p>Que los jóvenes promuevan los valores democráticos entre sus pares, contribuyendo así a la construcción de una ciudadanía responsable y comprometida con los problemas públicos.</p> <p>Intervenir en el debate público haciendo visibles las necesidades y problemas propios de la juventud y aquellos que afectan a sus comunidades, barrios, escuelas, etc.</p> <p>Elaborar propuestas de solución para dichas problemáticas desde su visión como jóvenes, en un marco de respeto por la diversidad de opiniones y teniendo como meta la búsqueda de consensos.</p> | <p>Los jóvenes se reúnen semanalmente para trabajar en comisiones temáticas para elaborar proyectos de ordenanzas, resolución y declaración que se elevan al Honorable Concejo Deliberante para analizar su aprobación y ejecución.</p> <p>Organización del Modelo de Naciones Unidas.</p> <p>Organización del Diálogo Público y Cine Club Municipal.</p> | Jóvenes entre 14 y 20 años. |
| Expo-carreras | Génesis de la política | Acción de prevención inespecífica orientada a informar a los jóvenes sobre la ampliación de las perspectivas futuras para su desarrollo profesional. | Evento en el que diversa instituciones de nivel superior universitario y no universitario de la zona exponen su oferta educativa. | Jóvenes de 5° y 6° año del nivel medio. |
| | Institucionalización de la política | En el marco de la promoción de los derechos sociales, el objetivo es brindar información y orientación a los jóvenes para que puedan decidir de manera autónoma los posibles caminos a seguir luego de terminar | <p>Jornada durante la cual pueden conocer las diferentes ofertas académicas a nivel universitario, terciario, cursos de formación, oficios existentes en la zona.</p> <p>Charlas informativas y de capacitación sobre la vida universitaria, orientación vocacional - profesional y</p> | Jóvenes de 15 a 29 años |

| | | | | |
|---------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| | | su formación básica | desarrollo de estrategias de presentación para conseguir empleo. | |
| Casa del Joven | Génesis de la política | Brindar un espacio de contención social, promoviendo el desarrollo integral de la persona a través de la sana ocupación del tiempo libre. Fortalecer aspectos resilientes en adolescentes potenciando sus habilidades. Detectar de manera precoz, casos de jóvenes en riesgo para su posterior intervención interdisciplinaria. | Dictado de talleres de computación, artesanías, danzas árabes, guitarra y órgano. | Adolescentes y jóvenes de 12 a 25 años. |
| | Institucionalización de la política | Ofrecer a las y los jóvenes un espacio de capacitación, recreación y encuentro. Un espacio a disposición de diferentes organizaciones sociales con propuestas para niños, niñas, jóvenes y adultos. | Dictado de talleres de carpintería, ritmos, guitarra, órgano, danzas árabes y fotografía. Acuerdo con área de educación para dictar apoyo escolar primario y secundario en la casa. Acuerdo con Murga Los Nadie para su funcionamiento en el lugar y dictado de talleres artísticos. Sede itinerante del Cine Club Municipal | Niñas, niños jóvenes y adultos. |
| Modelo de Naciones Unidas | Institucionalización de la política | Proyecto educativo de carácter regional, donde las y los jóvenes asumen el rol de representantes de los distintos países con la misión de debatir, negociar y de esta forma aprender sobre las problemáticas comunes a las diferentes naciones miembro de Naciones Unidas. De este modo se ponen en juego | A través de la Alianza estratégica con la Organización de Jóvenes para las Naciones Unidas, sede Córdoba, el proyecto implica un proceso de capacitación y formación interna y externa hasta llegar a los días de la realización del Modelo. Por un lado se capacita a los concejales juveniles para actuar como organizadores y coordinadores del modelo, desde la capacitación a los jóvenes delegados como así también la ejecución de la | Jóvenes de 15 a 20 años del Departamento Colón y Totoral. |

| | | | | |
|---------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| | | <p>diferentes aprendizajes y capacidades como la investigación y estudio sobre las realidades y culturas de los países que representarán, desarrollo de la oratoria, argumentación y redacción, entre otras.</p> <p>Principalmente, se enfrentan a las dificultades propias de todo ejercicio político democrático, esto es, partiendo del reconocimiento de las diferencias y aceptando la conflictividad inherente a la vida social y política, deberán buscar las soluciones a los conflictos planteados, respetando la diversidad y el pluralismo ideológico.</p> | <p>logística e infraestructura necesaria para realizar el modelo.</p> <p>Por otro lado, un vez sucedida la capacitación interna, se realiza la capacitación a los jóvenes participantes durante dos meses, de acuerdo a las temáticas a abordar por el modelo como así también de las cuestiones formales – institucionales de las Naciones Unidas y el ejercicio de simulación de órganos.</p> <p>Las temáticas a abordar se seleccionan de acuerdo a temas centrales que atraviesen en lo local a la región y además hay momento de trabajo que salen del formato diplomático mundial para trabajar como ciudadanos de la zona</p> | |
| SkatePark | Institucionalización de la política | Espacio de recreación, encuentro y realización de deportes para jóvenes bikers, skaters y rollers. Proyecto elaborado en conjunto por skaters de la zona con los concejales juveniles y aprobado por el Honorable Concejo Deliberante. | <p>Práctica de deportes</p> <p>Talleres de armado de skaters.</p> <p>Encuentros y campeonatos deportivos.</p> <p>Realización de encuentros y talleres de arte urbano.</p> <p>Enseñanza de práctica del deporte skate.</p> | Niños, jóvenes de la zona. |
| Cine Club Municipal | Institucionalización de la política | Ofrecer un espacio e instancia de esparcimiento, recreación, debate y participación de las y los jóvenes a través de la proyección material audiovisual. El proyecto fue elaborado por el Concejo Deliberante Juvenil y aprobado, siendo el mismo concejo juvenil el | La característica del proyecto se propone el cine – debate por lo que las y los jóvenes del Concejo Deliberante Juvenil eligen el tema a debatir, el material audiovisual a proyectar, la organización del debate y la selección del lugar a realizarlo ya que es de carácter itinerante. | Jóvenes de 15 a 29 años. |

| | | | | |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | órgano ejecutor del proyecto. | | |
| Diálogos Públicos Juveniles | Institucionalización de la política | Espacio de reflexión y debate sobre la juventud como sujeto de derecho en su realidad cotidiana. | Encuentro con una batería de propuestas socio-políticas, culturales, literarias, plásticas, teatrales, lúdicas y artísticas desde la óptica de los derechos ciudadanos. | Jóvenes de 15 a 29 años. |
| Promoción de DDHH y Consejo Local de la niñez | Institucionalización de la política | Participar de espacios institucionales destinados a la promoción del ejercicio y garantía de los derechos humanos ciudadanos. | Participación de la mesa de trabajo de derechos humanos de la región para la organización de los actos del Día Nacional de la Memoria, Verdad y Justicia y del Día Internacional de los Derechos Humanos Participación en la mesa del Consejo Local de la niñez, adolescencia y Familia y organización de los Foros de niños, niñas y adolescentes. | De manera directa participan como representantes del Área en las mesas los coordinadores del Área y jóvenes que forman parte de Jóvenes Ciudadanos Y Consejo Deliberante Juvenil. |
| Biblioteca Joven | Institucionalización de la política | Generar un espacio recreativo, informativo y educativo que permita crear y fortalecer los hábitos de lectura, apoyar la educación formal e informal, proveer oportunidades para el desarrollo creativo personal, estimular la imaginación y creatividad, proveer acceso a otras expresiones culturales y alimentar el dialogo inter – cultural. | Desarrollo de una biblioteca juvenil en el edificio del Área de Juventud | Jóvenes de 15 a 29 años. |
| Centros de Estudiantes | Institucionalización de la política | Apoyo, fortalecimiento y promoción del ejercicio de los derechos estudiantiles a través de los centro de estudiantes. | Apoyo y promoción de formación de centros de estudiantes en colegios de educación media. Articulación de actividades solidarias y recreativas. Apoyo a revistas juveniles de los centros de | Jóvenes estudiantes secundarios. |

| | | | | |
|--------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| | | | estudiantes. | |
| Juventud con vos-z | Institucionalización de la política | Mejorar la calidad de vida de la población juvenil favoreciendo el desarrollo de sus potencialidades personales y comunitarias | Talleres anuales vinculados al empleo, la cultura, deporte y recreación. En los mismos se contemplan módulos de capacitación en enfoque de derechos según la temática de interés de cada taller (salud, empleo, cultura, participación). | Jóvenes de 15 a 29 años. |

Fuente: elaboración propia en base a documentación, folletería institucional y publicaciones en medios gráficos.

3. d Tercer elemento del Núcleo: Indicadores de evaluación de impacto.

El análisis de la evaluación de impacto de las dos etapas de gestión deja como resultado central que no se desarrollaron, a decir de todos los ex funcionarios, “buenos indicadores” que pudieran recoger los impactos logrados fundamentalmente a nivel cualitativo:

“nosotros no logramos medir específicamente el tema de las políticas juveniles, lo que sí creo es que fuimos parte, acompañamos este proceso de irrupción de la juventud en el desarrollo de la vida social en nuestra ciudad, porque no estuvimos ajenos a este nuevo protagonismo de los jóvenes” (Ent. 01).

Desde el inicio de la política juvenil en el 2003 hasta el año 2005, no existe ningún tipo de evaluación de implementación del programa ni de los impactos cuanti–cuali de las diferentes líneas de acción. Estas ausencias responderían a tres situaciones. En primer lugar, no se registran evaluaciones de impacto de políticas implementadas en el municipio, cuestión que se repite y extiende a la mayoría de los municipios de pequeño y mediano tamaño de la provincia, e incluso del país. En segundo lugar, este período correspondía a los dos primeros años de una nueva gestión que a su vez se encontraba, tras la crisis del 2001, con fuertes niveles de deuda a proveedores; además, se había iniciado un proceso de reapertura de paritarias con el sindicato de empleados públicos, con lo cual el gasto e inversión pública se focalizaba en estas prioridades. En tercer lugar, la intervención del Estado en la cuestión juvenil, como señaló el intendente, no formaba parte de la agenda estatal de los gobiernos locales, con lo que estos primeros pasos pueden tomarse como “pruebas pilotos” en la implementación de políticas públicas locales para las personas jóvenes.

Sin embargo cabe resaltar que a finales del 2005 el ex intendente introduce, de manera innovadora para el ámbito de la gestión municipal, la planificación por objetivos con tableros de comando con indicadores de análisis cuantitativo que permiten controlar el desempeño mes a mes y verificar cómo y cuánto se ha cumplido de los objetivos fijados por cada una de las áreas del municipio. Con esto el ex intendente demostraba la importancia que le asignaba a las herramientas técnicas–políticas a la hora de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas locales.

Entonces, a partir del año 2006 podemos observar la elaboración de una serie de indicadores para algunas líneas de acción implementadas y en términos generales, que se mantienen sin modificaciones hasta finales del 2009 cuando se comienza a estructurar la creación del Área. A

continuación se establece una comparación de los indicadores utilizados desde 2006 al 2011 (ver tabla 14).

Tabla N° 14. Resumen comparativo de los indicadores de evaluación de impacto de las políticas juveniles período 2006 – 2011.

| Indicadores operativos de las políticas públicas juveniles | | |
|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Etapas Líneas de Acción | Etapa de génesis de la política | Etapa de institucionalización de la política |
| Generales | N° total de jóvenes usuarios N° de actividades interinstitucionales N° de personal para prestar servicios para los jóvenes | N° total de jóvenes participantes N° de jóvenes participantes de los proyectos Jóvenes Ciudadanos y Concejo Deliberante Juvenil N° de Jóvenes participantes de los eventos y actividades organizadas por el área N° de Actividades Interinstitucionales N° de Reuniones de Trabajo con instituciones, dependencias y Organizaciones de la zona N° de personal para prestar servicios para los jóvenes |
| Específicas Acciones de prevención | N° de jóvenes que participan en las diferentes actividades preventivas N° de pacientes en tratamiento de drogadependencia N° de consultas para tratamiento por drogadependencia N° de personas que abandonan tratamiento de drogadependencia N° de jóvenes que finalizan tratamiento de drogadependencia N° de salas para tratamiento de drogadependencia | No existen más estas líneas de acción bajo la órbita del Área. |
| Concejo Deliberante Juvenil | N° de colaboradores del CDJ N° de proyectos del CDJ remitidos al HCD Porcentaje de asistencia de jóvenes al CDJ N° de resoluciones del CDJ aprobadas N° de resoluciones del CDJ ejecutadas N° de resoluciones presentadas por el CDJ N° de proyectos aprobados por el HCD N° de concejales titulares que asisten al CDJ | N° de Capacitaciones Internas N° de Proyectos en Elaboración N° de Proyectos remitidos al HCD N° de Resoluciones del CDJ aprobadas por el HCD N° de resoluciones del CDJ ejecutadas N° de Concejales Juveniles asistentes |
| Jóvenes Ciudadanos | N° de actividades extras N° de jóvenes y adolescentes que | N° de instancias de Participación socio-comunitarias |

| | | |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | concurren al grupo J C | Nº de Capacitaciones Internas Nº de jóvenes que concurren al grupo J C |
| Casa del Joven | Nº de participantes jóvenes en los talleres culturales Nº de talleres culturales | Nº de participantes en los talleres Nº de talleres |
| Expocarreas | Existía línea de acción pero no se evaluaba con ningún indicador | Nº de Asistentes Nº de Instituciones Participantes Nº de Instituciones Convocadas |
| Modelo de Naciones Unidas | No existía esta línea de acción | Nº de Profesores Participantes del Modelo Nº de Colegios Participantes del Modelo Nº de Capacitaciones realizadas Nº de Delegados asistentes a las Capacitaciones Nº de Profesores asistentes a las Capacitaciones Nº de Colegios Convocados al Modelo |
| Juventud con Vos-z | No existía esta línea de acción | Nº de jóvenes que asisten Nº de talleres con intervención de módulos de los programas municipales Nº de talleres |

Fuente: elaboración propia en base a tableros de gestión.

En ambas etapas de gestión el objetivo central era generar espacios de participación juvenil. Así, más allá de los enfoques y modelos adoptados, los indicadores se limitan exclusivamente a medir los niveles de participación.

Sin embargo existe una crítica de la coordinadora de la segunda etapa en relación a este carácter netamente cuantitativo y a la falta de desarrollo de herramientas cualitativas de evaluación, que brindarían otros aspectos para el análisis de los resultados reales alcanzados:

“Yo lo que voy evaluando en concreto es... bueno, se evalúa mucho en cantidad de participación, creo que ese es el indicador que a ellos les interesa, que a mí me interesa pero creo que no es el principal, obviamente porque es un indicador cuantitativo y las valoraciones cualitativas las vamos haciendo nosotros con el día a día, con los comentarios, pero bueno, todavía no hemos podido, no tengo ninguna herramienta para evaluar [en términos cualitativos]” (Ent. 04).

Si bien puede discutirse la eficacia técnica de los indicadores y si se han dejado de medir otros aspectos que harían a una evaluación efectivamente integral de las políticas implementadas, no caben dudas de que, como afirma nuestro marco analítico, se observa que los elementos del

núcleo se interrelacionan y retroalimentan dándole una consistencia a la política, garantizando así su efectiva implementación y condiciones de continuidad en el tiempo.

Respecto a la evaluación de impactos en términos cualitativos, si bien no se ha desarrollado un sistema de carácter institucional y generalizado a la estructura del gobierno local como los tableros de control, cabe aclarar que en la segunda etapa de gestión se realizaron propuestas evaluativas cualitativas: algunas que se sostuvieron en el tiempo y otras de carácter incipiente, pero en ninguno de los casos se han realizado sistematización ni presentación institucional de los resultados.

Por un lado, al finalizar el año se establecieron para los grupos permanente de jóvenes evaluaciones-balance con metodologías y dinámicas lúdicas, participativas, de debate y reflexión sobre la actuación individual y grupal. Este tipo de evaluación se implementó durante el 2010 y 2011, es decir, durante el momento de la política como organismo gubernamental. Otro aspecto desarrollado en este período son encuestas en profundidad para evaluar el Modelo de Naciones Unidas, una de las nuevas líneas de acción del Área, donde se busca indagar aspectos positivos y negativos que consideran los participantes del proyecto, y que se dieron en el momento del proceso de capacitación y en el evento de la simulación de los órganos de la ONU.

Por otro lado, de manera incipiente y sin continuidad, en distintos momentos se implementó la elaboración de informes mensuales por parte del equipo técnico respecto al proceso de ejecución de las diferentes líneas de acción. Otro mecanismo implementado en algunas oportunidades, para evaluar “sobre la marcha” la implementación del programa “Juventud con Vos-z”, fue la realización de reuniones quincenales del equipo técnico de las distintas dependencias municipales involucradas, y una reunión mensual del equipo con todos los docentes encargados de la realización de los talleres semanales que se implementaban en el marco del programa.

No obstante, ninguno de los mecanismos que se implementaron incipiente o permanentemente se ha traducido en sistematizaciones o documentos institucionales que circularan al interior de la estructura municipal y menos aún como información disponible a la ciudadanía.

Habiendo analizado los tres elementos del núcleo para la etapa de génesis de la política y la etapa de institucionalización, en el próximo capítulo desarrollaremos el análisis de la periferia y sus elementos para ambos momentos de gestión.

CAPITULO 4

Análisis del caso: la(s) juventud(es) según el municipio de Jesús María.

La Periferia de las políticas públicas.

4. a La periferia de la política juvenil en el municipio de Jesús María.

Como ya analizáramos en el Capítulo 2, la periferia funciona como anillos concéntricos que protegen los elementos del núcleo de la política, garantizando la permanencia de los aspectos centrales de la misma ante conflictos y situaciones coyunturales externas e internas, dando un marco de aseguramiento y continuidad en la implementación de políticas en el Estado.

Podemos afirmar que existen dos elementos centrales que constituyen la periferia: los componentes en contacto con el exterior de las políticas públicas y aquellos que se manifiestan en el interior de la política.

Por exterior de la política entenderemos la realidad sobre la que actúa (beneficiarios y organizaciones involucradas o interesadas), las políticas y programas involucrados en el problema público en cuestión, y las relaciones de coordinación con las demás dependencias públicas. Por interior de la política nos referimos al entramado complejo de relaciones que se producen en el área responsable de la misma (Roggero, 2009). En definitiva, la periferia de la política pública está compuesta por tres componentes:

- 1) las relaciones con la realidad social sobre la que actúa la política pública;
- 2) las relaciones de coordinación entre las dependencias y con las políticas y programas involucrados en el mismo problema público;
- 3) y las relaciones que se estructuran al interior de la(s) dependencia(s) responsable(s).

A continuación realizaremos un análisis de dichos elementos. A los fines prácticos, los dos últimos serán tratados de manera conjunta.

4. a.1 Las relaciones con la realidad social sobre la que actúa la política pública.

Este elemento hace a la relación con el exterior de la política³³. Los aspectos que hacen visible esta cara de la política son los siguientes: criterios de selección de la población objetivo, apoyo

³³ Ya que como afirma Roggero: “al ser la responsable de instrumentar la política, operacionalizarla, la periferia tiene que atender cuestiones organizacionales, administrativas e institucionales, mas aún tiene que encargarse del contacto directo con los beneficiarios (...) la periferia, con estas manifestaciones[con la

y prestaciones de las políticas, corresponsabilidad, y metodología y herramientas de trabajo (Roggero, 2009).

Con respecto a los criterios de selección, se observa que el cambio etario producido en la segunda etapa de gestión amplía el rango de 15 a 29 años de edad, y por ende extiende el alcance de la política a una población joven antes excluida.

Sin embargo podemos afirmar que existe un fuerte sesgo de los programas y proyectos implementados desde el 2003 al 2011 a trabajar con la población incorporada al ámbito de la educación formal media.

Del análisis se desprende que el definir al joven como estudiante no responde a una teoría de entrada o cosmovisión, sino mas bien a un elemento específico de la periferia en cuanto a cómo operacionalizar y ejecutar la política, garantizando un acceso directo y seguro a la población objetivo. Claramente, en las entrevistas realizadas se observa que los funcionarios explicitan que “la entrada” a las escuelas permitió acceder rápidamente a una población objetivo “cautiva”, y que los dispositivos institucionales de la educación media, y por ende la trayectoria institucional de los jóvenes, “facilitaban” la ejecución de los nuevos programas al inicio de la primera etapa de gestión.

“...en esta escalera de abordaje a la problemática tomamos como primer eslabón por una cuestión de comodidad y por la falta de experiencia que teníamos, el sector que está escolarizado” (Ent. 01).

Además, en la segunda etapa la coordinadora rescata la labor realizada en el primer momento y establece como una “marca registrada” y un “know how” desarrollado por el municipio en materia juvenil el trabajo “aceitado y en red” con las escuelas. A esto, en la segunda etapa se suma el desarrollo de este trabajo en red con organizaciones de la sociedad civil involucradas en el abordaje de cuestiones juveniles.

“Creo que 10 años tienen sus frutos, realmente. Las escuelas son un logro, las escuelas no cuestionan casi nada de lo que hacemos (...) la cuestión de las direcciones de cualquier escuela de la que se trate (...) no solo Jesús María sino también Colonia Caroya, bueno, Sinsacate, y ni hablar con estos proyectos de la ONU, todas las del interior, tienen una mirada excelente del Área de Juventud. Y creo que la articulación con la escuela media

realidad social] es la *cara visible* de la política, la responsable directa de *cómo ven* los ciudadanos a la administración pública y de *cómo esta influye* sobre ellos” (2009: 111).

es fácil, no es complicada. Yo pienso que eso está muy bueno, nunca nos han cerrado las puertas (...) Después, bueno, creo que el trabajo nuestro como técnicos, el nuestro y el de los anteriores, porque tampoco es que uno vino a cambiar todo, sino que yo recibí ya cosas que venían funcionando y bueno... uno las sigue haciendo, no vas a cambiar cosas que ves que están funcionando bien (...) Y después, como facilidad, también me parece a mí que el hecho de nosotros a lo mejor que estamos coordinando y que hemos estado con grupos, bueno, la articulación con las organizaciones sociales de la comunidad es fácil también, trabajar en red, organizar un evento, organizar un evento con otras instituciones, siempre mucha predisposición” (Ent. 04).

Respecto al apoyo, prestaciones y corresponsabilidad de las políticas, cabe destacar que, salvo en la asignación de algunos subsidios para internación de adictos agudos durante la etapa de génesis de la política, todas las prestaciones son del plano del desarrollo de competencias y capital humano, de acceso gratuito por parte de la población y sin ninguna exigencia de contraprestación por parte de los beneficiarios de las políticas.

En tercer lugar, sobre las metodologías de trabajo con las y los jóvenes, ambas etapas de gestión utilizaban el espacio-taller como modo de articular el ámbito de trabajo con los jóvenes.

En relación a la segunda etapa, ante el cambio de enfoque se señalan algunos quiebres generados para adaptar los proyectos que se venían ejecutando desde el 2003. Un ejemplo es lo sucedido con el reglamento interno de funcionamiento del Concejo Deliberante Juvenil para indicar las adaptaciones de estos elementos periféricos ante las nuevas definiciones sobre la juventud adoptadas.

“estaba la ordenanza del Concejo Juvenil donde marcan muchas jerarquías y yo creo que en transmitir la jerarquías de un concejo adulto a un consejo juvenil no da, y evidentemente en la práctica no se practica así porque en los chicos genera mucho conflicto el tema de cuando empiezan en la competencia de quien es autoridad” (Ent. 04).

Ante este análisis negativo de las jerarquías generadas por el reglamento, aprobado por ordenanza, el equipo en conjunto con las y los jóvenes comienza a adoptar otros criterios que no serán trasladados a una nueva normativa o reglamento, sino que quedan incorporados al ámbito práctico de las relaciones y funcionamiento del grupo.

A continuación se resumen los aspectos modificados en las reglas de funcionamiento del concejo:

Tabla N° 15. Resumen comparativo de reglamento interno de Concejo Deliberante Juvenil.

| ETAPAS | 1º ETAPA | 2º ETAPA |
|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ASPECTOS DE RGLAMENTACIÓN | | |
| Población objetivo | Jóvenes escolarizados entre 15 y 20 años | Jóvenes entre 15 y 20 años |
| Requisito para ser concejal juvenil | <p>Ser alumno regular.</p> <p>Ser representante de una sola institución.</p> <p>No tener antecedentes penales.</p> <p>No representar a partidos políticos.</p> <p>Haber sido seleccionado en la institución a través de un proceso eleccionario.</p> <p>Pueden participar representantes de otras instituciones fuera del ámbito escolar con 6 meses de antigüedad en dicha institución respetando los demás criterios mencionados.</p> | <p>Ser joven entre 15 y 20 años este o no escolarizado o provenga o no de una institución.</p> <p>Al no intervenir la institución como criterio de participación, la misma es voluntaria sin necesidad de pasar un proceso eleccionario.</p> <p>No interviene la posesión o no de antecedentes penales.</p> <p>Se mantiene que la representación no se hace en torno a la pertenencia a un partido político sino como joven, pudiendo ser afiliado a cualquier partido o no.</p> |
| Mecanismo de selección | Cada escuela institución determina el mecanismo de selección y se nombra representante | No debe pasar ningún proceso de selección. El deseo de participar lo convierte en concejal |
| Autoridades del Concejo Deliberante juvenil | Existe un presidente rotativo del Concejo y un encargado de Secretaría. | No existen autoridades y funciona como un cuerpo colegiado horizontal. |
| De las reuniones | Sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales | Reuniones de trabajo en comisión y reuniones de capacitación interna sin distinción formal como sesión. |
| De la votación | Los proyectos a presentar se eligen por mayoría simple, con necesidad de quórum y se vota afirmativa o negativamente sin posibilidad de abstención. | Los proyectos se eligen por consenso. |
| Otras figuras | Existen concejales titulares, suplentes y concejo asesor | Todos son concejales titulares |

Fuente: elaboración propia en base a documentación institucional.

Como se puede observar, en la segunda etapa existe un proceso de “desformalización” del Concejo Juvenil, inicialmente diseñado según el formato de los poderes legislativos municipales existentes.

Si bien se mantiene la edad de la población objetivo, se amplía la posibilidad de participación a todo el arco juvenil existente, sea escolarizado o no (fuera o dentro del sistema según las palabras del intendente) sin pasar por ningún proceso eleccionario e incluyendo además a aquellos jóvenes en conflicto con la ley. En este sentido el objetivo de la promoción de derechos influye de manera directa en el cambio de las reglas de operación del Concejo.

Finalmente, respecto a la población objetivo planteada y lo efectivamente realizado, y pese al desafío manifiesto por parte de la coordinación del Área de Juventud para llegar con sus políticas a jóvenes no escolarizados y las edades ampliadas (25 a 29 años), podemos afirmar que ha sido un proceso lento y de bajo impacto. No se alcanzaron los resultados deseados, siendo la trayectoria pasada en el trabajo con la población estudiantil un límite difícil de ampliar .

“Pero a nivel estructural, de última saliéndonos un poco de los grupos [líneas de acción específicas], no llegamos a los jóvenes, digamos, en situación de marginalidad, o que no están nucleados en ninguna institución, que están más en la calle, o que bueno, son realidades más jodidas y que nosotros al no tener tanta presencia en los barrios no llegamos, ¿viste? A mí me parece eso, la no llegada a cierta población joven, me parece que no llegamos directamente, o sea siempre está la posibilidad, la idea, la articulación con acciones digamos de otros o nuestras, pero no propiamente un trabajo joven con este tipo de población que está muy complicada en la actualidad” (Ent. 04).

Pese a que la segunda etapa de gestión amplía conceptualmente la población objetivo y se propone aportar a la garantía efectiva de los derechos de las y los jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, en la práctica la política pública juvenil en el municipio focaliza sus esfuerzos y llega con mayor efectividad a los jóvenes estudiantes de colegios secundarios, es decir a jóvenes de entre 15 y 20 años incluidos e insertos en el sistema.

Si bien el análisis en profundidad de la situación descripta anteriormente excede a los objetivos de esta tesis, podríamos efectuar, a fines interpretativos, dos hipótesis explicativas:

La dificultad de llegada e incorporación de las estrategias de acción de las políticas juveniles se debe a fallas en cuestiones periféricas, como falta de eficacia del equipo técnico para alcanzar los objetivos, falta de personal (las personas del equipo a cargo de las doce líneas de acción apenas son tres), falta de presupuesto y fallas en la intersectorialidad y en el trabajo con las demás dependencias.

La segunda hipótesis, la cual consideramos la explicación más cercana, consiste en que más allá de los cambios efectuados para emprender la etapa de institucionalización de la política, incorporando el enfoque de derechos y ampliando la población juvenil, estas modificaciones aún siguen encorsetadas en el plano discursivo, por lo que las políticas son diseñadas e implementadas pensando centralmente en jóvenes incluidos y que, además, estudian en colegios secundarios.

A continuación se realiza el análisis de los demás elementos de la periferia.

4. a.2 Relaciones entre y al interior de las dependencias.

En este apartado analizaremos de manera conjunta una serie de dimensiones que hacen a la caracterización de los cinturones periféricos y nos permite abordar las relaciones de coordinación entre y al interior de las dependencias en la Municipalidad de Jesús María.

Uno de los cambios centrales de la periferia fue la decisión de convertir la política como programa en un organismo gubernamental local creando una dependencia específica.³⁴

Se pone en juego aquí uno de los supuestos centrales del marco teórico en cuanto a que la flexibilidad de la periferia permite ser un cinturón de seguridad sobre el núcleo de la política, garantizando su permanencia y continuidad.

Si bien este cambio periférico modificó un elemento del núcleo (cosmovisiones), también podemos observar que respecto al elemento de las líneas de acción, que en definitiva constituyen la implementación concreta de las teorías de entrada, mantuvo los proyectos centrales que se venían ejecutando desde la creación del programa, incluso los referentes al ámbito de la prevención; aunque dejaron de implementarse en la nueva dependencia y continuaron existiendo como programas en otra área municipal.

Afirmamos, además, que las líneas de acción que continuaron en la segunda etapa de la gestión pudieron permanecer a pesar de la modificación de las teorías de entrada gracias a otras modificaciones periféricas (que analizamos en el apartado anterior, en relación con la realidad social sobre la que actúa la política), como son las reglas de funcionamiento, metodología de trabajo y ampliación de población objetivo. Dichas reglas de operación de la periferia

³⁴ Cabe recordar que esta modificación implicó por un lado un cambio en el equipo técnico, en el nombre del programa-área y modificaciones en las teorías de entrada, pero por otro lado se decidió la continuidad de gran parte de los programas y proyectos que se venían implementando.

permitieron adaptar los proyectos a las nuevas definiciones y miradas sobre las juventudes y generar una serie de continuidades entre la primera y segunda etapa de gestión.

Siguiendo nuevamente los lineamientos del marco teórico, las dimensiones que abordamos son:

- Coordinación institucional
- Componentes de la política
- Transversalidad de la política
- Evaluación y seguimiento (Roggero, 2009).

A lo cual, en función del caso en estudio, agregamos las siguientes:

- Estructura burocrática interna
- Relaciones institucionales con la estructura municipal
- Presupuesto
- La política como técnica

Coordinación institucional.

En sus inicios, el programa juvenil dependía de la Secretaría de Gobierno, al igual que el conjunto de dependencias y programas de carácter social. Al comenzar el segundo mandato asume un nuevo Secretario, y en ese momento por parte del funcionario se producen manifiestos conflictos de interés.

Como se viera en el apartado de la definición del problema, el intendente manifestó que debió hacerse un importante trabajo interno para que el gabinete entendiera su visión de los municipios modernos, como ser la decisión de abordar la temática juvenil. Una de las dificultades existentes fue la adopción de dicha visión por parte del Secretario de Gobierno en la segunda gestión. En este sentido, una de las ex coordinadoras afirma :

“el resto del gabinete te miraba con recelo, no estaba el mismo compromiso, por eso puenteábamos y directamente tratábamos de ir a la cabeza (intendente), porque si íbamos al secretario sabíamos que pasaban quince días y no teníamos respuesta” (Ent. 02).

Ante esta sistemática situación, el intendente decide que el programa pase a depender de él de manera directa. Sucede además que las diversas áreas sociales, al igual que el programa juvenil, comienzan a tener el mismo problema de falta de respuesta y conflicto de visiones con el

Secretario de Gobierno. Para no tener una sobrecarga de dependencias directa a su cargo, el ex intendente crea una Secretaría de Coordinación: desde ese momento todas las dependencias y programas respecto a lo social pasan a depender de dicha área, incluido el programa Jóvenes Ciudadanos.

Luego, como ya expusieramos, se toma la decisión de convertir el programa en dependencia, que continuaría bajo la órbita de dicha Secretaría.

En términos internos durante la política como programa no existía coordinación general, sino que cada línea de acción poseía responsables técnicos que determinaban la implementación en función de los acuerdos establecidos en un primer momento con la Secretaría de Gobierno y luego con la Intendencia.

En la política como organismo gubernamental se crea la figura de un coordinador de las políticas juveniles, que posee la función de diseñar e implementar el conjunto de acciones y coordinar el equipo técnico, debiendo acordar sus intervenciones con la Secretaría de Coordinación.

Una característica manifestada en ambas gestiones, y que se relaciona con la relevancia de lo técnico, fue que una vez acordada la definición central del problema con las autoridades existió una independencia y autonomía de trabajo por parte de los equipos técnicos en cuanto a diseño e implementación de programas y proyectos, siendo la cuestión presupuestaria el ámbito de negociación central con la autoridad del momento:

“con la Secretaria (de Coordinación) hay buen dialogo. Las resistencias, primeras y siempre desde todas las reuniones que yo pueda llegar a tener es lo presupuestario (...) pero tenemos los recursos, tenemos las cosas, bueno, los jefes nos dan bola digamos en ese sentido” (Ent. 04).

Además, en otro pasaje de la entrevista deja entrever que hay ciertas diferencias conceptuales que a veces terminan afectando la celeridad para aprobar algunos gastos presupuestarios:

“Con la juventud, bueno la Secretaria [de Coordinación] es de una mirada más antigua, digamos de lo que es la juventud, no entiende el marco de derechos humanos para mí, el marco actual...ni hablar digamos de la infancia ¿no? ¿Qué es esto de hablar de la autonomía de la adolescencia, de la infancia? ¿no? No lo entiende ella a eso. Por eso en los eventos que más nos acompaña y si nos da ella los presupuestos son estos como la

ONU, la Expo-Carrera. A esos no los cuestiona, les encanta, por eso da ella el inicio del Concejo Juvenil y que estén en el concejo juvenil todas esas cuestiones que son más llamativas, digo, a ella le llaman la atención y pienso que a un montón de adultos como a ella, por eso es un referente, les llaman la atención por igual y cuidan el espacio. Yo no tengo ningún tipo de queja referido a eso, lo miran bien, como que hay una buena imagen. Pero no hay conflicto (...) no tengo ningún tipo de problema con eso” (Ent. 04).

En función de lo expuesto, se puede afirmar que las discusiones presupuestarias con la coordinación institucional no pondrían en riesgo la implementación de los programas y proyectos diseñados y ejecutados por el Área durante el periodo analizado, sean o no de la “comprensión” de la Secretaria de Coordinación. Por lo tanto, se mantuvo la autonomía anteriormente expresada.

Componentes de la política.

Como ya señalamos, el eje central que atraviesa las dos gestiones del intendente Gatica en materia de política juvenil es la intervención del Estado local para promover y desarrollar espacios de participación juvenil.

Sin embargo, ese eje se despliega de manera diferenciada para cada etapa identificada de gestión. En la etapa de génesis de la política, la participación juvenil y la intervención estatal cobró sentido alrededor de “jóvenes-tiempo libre-factores de riesgo”. Es decir, el desarrollo de estrategias estatales para intervenir sobre los riesgos de salud que afectaban a las personas jóvenes y que para ello las acciones inespecíficas implementadas, relacionadas a la educación, recreación y participación juvenil, cobraban sentido en cuanto permitían apoyar, acompañar y tutelar a los jóvenes para evitar que “cayeran en manos” de los riesgos los que afectan a dicha población etaria.

En la política juvenil implementada desde el área, el componente central para la promoción de la participación juvenil es la garantía efectiva del ejercicio de los derechos de las personas jóvenes, particularmente los políticos, civiles, culturales y sociales.

Transversalidad e Intersectorialidad de la política

El ex intendente manifestó que su intención inicial era instalar la cuestión juvenil de manera integral y transversal en todas las áreas y políticas de gobierno.³⁵

No obstante, cuando se produce el traspaso de la asistencia y prevención directa a jóvenes con problemas de adicciones y/o en situación de riesgo, en ningún momento se pone en diálogo las perspectivas del enfoque de abordaje del modelo biopsicosocial con la del enfoque de derechos entre el equipo nuevo y el saliente.³⁶ Además, por el cambio de equipo se producen los conflictos de relaciones mencionados en el apartado anterior. Ante esta situación, y reconociendo la transversalidad estipulada por el intendente, la actual coordinadora analiza la situación de la siguiente manera:

“como casi todos los programas sociales están bajo la secretaria (...) está la idea de articular acciones. Yo soy muy favorable digamos a la articulación, porque creo que somos el mismo Estado, son los mismos recursos, bueno, tiene mucho más impacto una acción coordinada que una acción solitaria. Entonces al menos hay una tendencia, que al menos de palabra se piense en la articulación y la coordinación. Hasta ahora no se ha hecho (-) depende de cómo uno lo mire ¿no? Porque hay áreas que sí tienen afinidad (...) Pero a Juventud en concreto no me convocan a mí, o al menos nadie me llama, yo tampoco llamo. Digamos es como decirte, yo sé que tengo a los jóvenes, yo sé que Deporte tiene todos los jóvenes dentro de ellos, pero bueno, hay que ver en qué en concreto se puede articular. Yo sí siento más afinidad por ejemplo en compartir con Educación (...) y Cultura...” (Ent. 04).

La transversalidad propuesta depende exclusivamente de una cuestión de “afinidad” entre dependencias y no desde una perspectiva de política de Estado municipal ni a partir de la voluntad política del intendente.

Se observa entonces una creciente importancia de la política juvenil en términos específicos por su desarrollo y crecimiento institucional, pero a su vez el Área de Juventud no posee injerencia técnica y política ni capacidad de coordinación respecto a las demás dependencias, siendo los

³⁵ Si bien existen acciones en materia juvenil en el área de deportes, salud, empleo, educación y propiamente en juventud, se puede afirmar que no existe ningún tipo de interrelación entre el diseño e implementación de las políticas, y menos aún un acuerdo en el modelo de abordaje respecto a las personas jóvenes.

³⁶ Se pasan las líneas de acción con el personal bajo la órbita de la Dirección de Calidad de Vida a través de la creación del programa Jóvenes Saludables que continúa funcionando como lo venía haciendo.

responsables de cada una de ellas los encargados del diseño e implementación de las políticas que afectan a la población juvenil.

Con respecto a las acciones concretas, desde el Área de Juventud se logró diseñar e implementar un sólo programa con características interdisciplinario-sectorial: “Juventud con Vos-z”. El mismo contó con la intervención de todas las áreas mencionadas que poseen acciones juveniles y que la coordinadora ha señalado como deficientes. En este sentido, al analizar la implementación del Programa Juventud con Vos-z, ella decía:

“es otra falencia, el no poder articular con el sector de asistencia social, eso es una pena, yo no lo puedo forzar, porque bueno, parece que hay cuestiones personales ahí. Yo ya he hablado con quien está a cargo de los promotores comunitarios, yo ya he dicho los programas en los barrios han empezado y te cuestionan que empezaron y sí, empezaron y nadie me está llamando o buscando, y esos promotores comunitarios realmente no sé cómo están trabajando para que no vengan a preguntar quién es la gente que están inscripta en los talleres, cuales son las familias, acercar gente a los talleres y ahí hay un problema grave, que es otra política pública esa, va que escapa a lo de jóvenes ¿no? Porque a los talleres en los barrios van desde niños, jóvenes, adultos y género, bueno van hombres, mujeres...y es lo que no se hace. Y es lo que a mí me gustaría hacer de poder estar más en cualquiera de los barrios, pero no sentís acompañamiento municipal, más allá que yo ya hice el encuadre a mi jefa” (Ent. 04).

Esta afirmación señala que las fallas de articulación provendrían principalmente por conflictos internos de relaciones interpersonales entre los encargados y agentes de ejecutar las políticas sectoriales en el municipio, y con los cuales debería articular en las acciones del programa. Pero, además, pone de manifiesto las dificultades internas del equipo tras la falta de personal dentro del Área para poder abordar mejor las acciones destinadas al barrio.

Reforzando las conflictividades al interior del municipio entre las diferentes dependencias, la coordinadora afirma:

“ (...) Pero bueno, es como decirte, todos sabemos cómo se construye la política hoy, a mí me genera mucha...me interpela todo el tiempo digamos estos espacios, porque realmente pienso en la gente, porque realmente a mí me interpela eso, los niños, la gente, los jóvenes, y cuando vos ves algunas miserias, (...) hay mucha miseria más humana que es la peor de todas, a la hora de la resistencia a la articulación, la resistencia a compartir

una idea, a bueno...esas cosas. Que por supuesto, yo a veces soy bastante transparente, bastante...y me va mal a veces por no estar pensando tan enroscada, me cansa pensar enroscadamente y con desconfianza de toda la gente que tenés alrededor (...) Entonces bueno, uno trata de sostener lo que tiene, lamentablemente sin articular, lamentablemente, porque realmente es una pérdida de recursos y una perdida para el pueblo, para la gente” (Ent. 04).

Ahora bien: los problemas no serían sólo conflictos interpersonales, sino que, según la coordinadora, existirían también factores que serían intrínsecos al quehacer político. Cuando se refiere a las “miserias humanas”, está indicando que en la política y en la práctica de la misma (podría entenderse que se refiere no solo al municipio sino a nivel general) hay ciertas lógicas competitivas y desleales que imposibilitan el trabajo en equipo y la confianza interáreas para ejecutar políticas de manera conjunta. Lo que produce, en su caso, que el Área desista en avanzar en políticas integrales y articuladas, y con ello se produzca una pérdida de recursos y efectividad para ejecutar políticas juveniles.

Finalmente, como análisis global de la situación de la política juvenil en sentido estricto y amplio, la coordinadora afirma:

“Yo creo que el Estado, no sé, me parece, en todos los niveles debe incorporar la perspectiva joven en todas sus instancias y lugares (...) en política pública se tendría que tener este componente joven, en todas las áreas [más aún] si yo defino al joven como sujeto de derecho (...) pero pensando en Jesús María no tenés una ciudad que responda a las necesidades de los jóvenes” (Ent. 04).

De esta manera, se concluye que el organismo gubernamental específico encargado de políticas de juventud se encuentra acotado a determinadas temáticas, fundamentalmente en aspectos de participación juvenil y espacios recreativos artísticos – culturales, sin un peso técnico – político sobre la estructura municipal para establecer y/o articular sobre los lineamientos y paradigmas de las políticas juveniles desarrolladas al nivel de la política sectorial (salud, empleo y deportes).

La poca importancia otorgada con respecto al resto de la estructura puede verse también en el análisis comparativo del presupuesto otorgado al Área de Juventud para diseñar e implementar políticas juveniles para la ciudad de Jesús María.

Evaluación y seguimiento

Si bien la evaluación de impactos es un elemento del núcleo, las herramientas específicas de evaluación y seguimiento establecidas corresponden también a un aspecto de la periferia.

En este sentido cabe señalar que además de los indicadores y el presupuesto por programa del municipio, en el 2010 se agregó un grupo interdisciplinario llamado “Impulsar”, compuesto por funcionarios de las distintas áreas encargadas de seguir y evaluar el desempeño de las políticas municipales a través del análisis del desarrollo mensual de los indicadores, generando observaciones y propuestas de acción al conjunto de dependencias.

A esto se sumó la “controlaría social” a través de la publicación de información de cada área en la web municipal y de un sistema de atención de reclamos ciudadanos con un “0800 VECINO”, el cual recibe reclamos, denuncias y peticiones. A su vez, se realiza un seguimiento de las dependencias en cuanto a la resolución de los reclamos emitidos y el nivel de satisfacción del denunciante con la solución brindada.

Cabe aclarar que respecto a estos dos últimos mecanismos e instrumentos mencionados, de acuerdo a la información a la que se accedió, el Área de Juventud no poseía ningún reclamo o denuncia. Respecto al grupo “Impulsar”, las devoluciones realizadas tuvieron que ver con la demora en el envío de datos mensuales y la adecuación o creación de nuevos indicadores en función de las líneas de acción implementadas.

Estructura burocrática interna del programa juvenil y del Área.

Como ya se dijo, las cosmovisiones sobre la juventud y los modelos adoptados se relacionan con las características del equipo técnico a cargo. Es claro que el cambio periférico en términos de organigrama fue acompañado por un cambio en el perfil profesional del equipo y por las modificaciones teóricas correspondientes, pero debemos precisar que estas relaciones no se dan de manera lineal sino de modo complejo e interconectado.

La actual coordinadora decía al respecto:

“me parece que tiene que ver con el cambio en la formación. Cuando coordinan psicólogos creo que se enfocan mucho más a nivel individual de la persona, más allá de que tengan formación en psicología social o que hayan trabajado más una cuestión comunitaria (...) Y bueno eso sí me parece que marca al menos cuando yo inicio a trabajar en esta área con otros compañeros, tenemos más un perfil de estructura o a nivel

personal, o sea de experiencias personales por supuesto de haber trabajado en grupos, de voluntarios, en lo que sea y de un perfil de formación académica que apunta a mirar lo colectivo, lo social desde una perspectiva más amplia y estructural (...) y bueno, los cambios en las coordinaciones me parece que han marcado diferentes perfiles de políticas públicas” (Ent. 04).

Cabe analizar si la dinámica de trabajo del equipo técnico y del personal a cargo del diseño e implementación de las políticas juveniles favorecían o no el cumplimiento de los objetivos planteados. En este sentido, se destaca que en ambos momentos de gestión dentro del equipo no se manifestó conflicto alguno que haya afectado negativamente la ejecución de la política. Al contrario, siempre se señaló que ha sido el fuerte trabajo del equipo lo que ha dado las condiciones de existencia y continuidad de la política juvenil. Respecto a las facilidades a la hora de implementar las políticas, la actual coordinadora resaltaba:

“como facilidad...bueno, los equipos técnicos, que en lo interno no hay en el espacio concreto, tanto boicot, y bueno, al menos con las diferencias que uno puede llegar a tener muchas veces, es más estrés o menos estrés, pero dentro de todo es un equipo que habla, o que mira la cosa de la misma forma (...) no hay cuestionamientos tan profundos o cosas así de mirar la realidad realmente distinta. Y bueno, para mí eso es una facilidad, o me siento cómoda, o así lo he vivido, entonces bueno, eso me parece que ayuda y colabora también" (Ent. 04).

Sí se manifestó a nivel de estructura interna con el cambio de equipo, tras la creación del Área de Juventud, un cambio en la cantidad de personal disponible para conformar el grupo de trabajo en comparación con la etapa anterior. Concretamente hubo una reducción de tres personas, pasando de seis a tres los profesionales del equipo técnico responsables de la coordinación del conjunto de acciones implementadas. La nueva coordinación planteó esta situación como un obstáculo concreto a la hora de ejecutar determinadas acciones y alcanzar ciertos objetivos del organismo:

“hay muchas dificultades de implementación, digamos que tiene que ver con que pienso que bueno, nosotros somos un área y cada año ha habido más reducción de personal en lo que compete al área nuestra, entonces en lo que es personal técnico trabajando en estos temas hacen al impacto que tiene en el territorio. A mí me encantaría poder recorrer más los barrios y realmente no llego, y tenemos dos programas en los barrios y bueno, se les

ofrece a la gente los talleres pero realmente me interesaría muchísimo poder dedicarle más tiempo, el poder ir conociendo a los vecinos, el ver cómo ven estos programas y no lo puedo hacer. Me escapa digamos, ya realmente no lo puedo hacer (...) la reducción de gente es todo un tema a la hora de pensarse en el abordaje” (Ent. 04).

La creación de nuevas líneas de acción que implicaban el despliegue en territorio de distintos tipos de talleres (programa Juventud con Vos-z) necesitó de un aumento de seis talleristas, pasando de cuatro a diez los profesionales–docentes a cargo del dictado de los talleres correspondientes. Sin embargo, la coordinación de las acciones previas, mas las nuevas 8 líneas de acción, han recaído sobre el mismo equipo, sin variación en su cantidad de profesionales disponibles a tales fines.

Relaciones institucionales con la estructura municipal

A diferencia del apartado anterior, las coordinadoras de ambas etapas de gestión sí manifestaron claramente las dificultades y conflictos internos desatados entre la unidad a cargo de la política juvenil con los diferentes funcionarios y/o dependencias pertenecientes a la estructura municipal.

La coordinadora en la etapa de génesis de la política planteaba:

“si bien vos dependías de un municipio y el intendente te apoyaba y todo bárbaro, pero veías que tus pares de otros programas también dificultaban, como que internamente se genera un espacio de competencia, a ustedes les dieron más a nosotros menos, ¿por qué les dieron más plata a ustedes?, ¿me entiendes? (...) Esos recelos internos con otras áreas municipales siempre los teníamos que estar saltando, como que había una competencia, no era una competencia desleal porque cada uno desde su área trataba de mostrar y hacer avances, pero bueno, eran como las dificultades” (Ent. 02).

Entre las explicaciones de estos conflictos, la ex coordinadora señalaba los “celos” propios de la política y el desconocimiento o incomunicación interna entre las áreas:

“Lo que pasa es que el resto del gabinete no estaba empapado de cuáles eran los objetivos del proyecto, por ahí pasa eso, de que criticaban por criticar y no sabían cuál era el alcance y hacia donde queríamos llegar, entonces era más fácil decir que no y rebotar que sentarse y volver ver cuáles eran las pautas o cuáles eran los criterios que nosotros queríamos alcanzar (...) Lo que pasa es que el resto del gabinete te miraba con recelo, no

había, no estaba el mismo compromiso, no había (-), para ellos no era necesario el espacio, por ende ¿qué hacíamos?, puenteábamos (risas), directamente tratábamos de ir a la cabeza” (Ent. 02).

En el mismo sentido la actual coordinadora plantea que notó un amplio desconocimiento sobre lo que realiza el área, sobre todo cuando existen otras dependencias que quieren actuar también sobre la cuestión juvenil:

“el tema de la juventud salta ahí [reunión de gabinete] y nadie está viendo qué hacemos, digamos, nosotros, y quieren trabajar con juventud siendo que tienen un área específica y no nos preguntan y bueno... Hay que ir haciendo esos encuadres, porque no podés pedirle a toda la municipalidad que conozca lo que hacemos. Sí me pasó una vez en una reunión de gabinete, que me puse yo a contar qué hacemos y había un silencio total (...) realmente no conocen lo que hacemos, porque todos dijeron “qué interesante lo que hacen” y evidentemente nadie conocía lo que veníamos haciendo o nunca escucharon o nunca se tomaron el trabajo de escuchar o de vernos o una cosa así. Y yo me siento en una situación un poco, no complicada pero como que bueno, hay que remarla un poco, internamente ¿no? Internamente con las otras áreas” (Ent. 04).

Esto último retrotrae a la cuestión del trabajo conjunto entre áreas para abordar la cuestión juvenil, es decir la transversalidad de la política, tema que se analizó en el apartado anterior.

Para entender las dificultades que presentó la transversalidad podemos citar el fuerte conflicto que existió entre la coordinación del equipo técnico en la etapa de génesis con el de la institucionalización. Fundamentalmente, esto ocurrió porque el primero fue creador e impulsor de la política, y el cambio de perspectiva produjo el corrimiento del equipo con el abordaje de la asistencia y prevención directa al área de salud con el programa Jóvenes Saludables, algo que generó malestar tanto con las autoridades como con el nuevo equipo. El resultado de este conflicto fue una ruptura en la relaciones institucionales entre ambos equipos: no pudo efectuarse articulación alguna desde el cambio institucional, e incluso esto repercutió sobre diversos programas sociales pertenecientes a Salud, que acercaron posiciones con el equipo saliente, dificultando el trabajo conjunto fundamentalmente con el programa integral Juventud con Vos-z.

Presupuesto

En primer lugar cabe aclarar que para el periodo 2003 – 2007 se desconocen presupuestos específicos para las políticas juveniles. Por un lado, en materia presupuestaria las partidas destinadas a este programa estaban incluidas genéricamente en “otras transferencias al sector público” bajo la partida general de las “transferencias para erogaciones al sector público”.

De las entrevistas emerge que en esos años, al no existir un presupuesto claramente definido los recursos financieros para el programa salvo para mantener el plantel de profesionales, eran objeto de permanente negociación y conflicto con las autoridades, reconociendo que los montos destinados para acciones no eran cuantiosos y continuos año a año:

“a nosotros nos costó mucho, es más: en los años que estuvimos nunca contamos con un presupuesto, si bien dentro de todo, anualmente nos pedían un presupuesto con todas las actividades y los gastos posibles nunca manejamos una caja chica, siempre dependíamos, pidiendo con antelación, buscando sponsors o lo que sea porque nunca había dinero” (Ent. 02).

A partir del 2007, dentro de las nuevas políticas de modernización de la gestión (ya se habían implementado los tableros de indicadores y monitoreo) se implementa el presupuesto por programa, donde cada responsable de programa o dependencia es el encargado de planificar un presupuesto para cada línea de acción, que luego se negociaba con la autoridad correspondiente.

Es así que podemos ver para el año 2008 un presupuesto de \$50.000 y para el año 2009 \$108.800, que por ordenanza n° 2948 de noviembre de ese año es disminuida a \$102.800. En el año 2010 el área cuenta con una partida de \$200.000 y de \$248.000 en el 2011, siendo el de 2012 de \$350.000, que fuera establecido por la gestión anterior al cambio del nuevo gobierno en diciembre del 2011 (ver gráfico 1).

Entonces, para el 2009 el aumento fue de un 105% en relación al 2008, para el año 2010 el aumento fue de casi un 100%. En el año 2011 el aumento representó un 24% y para el corriente año el aumento de presupuesto aprobado fue de un 38%.

Sin embargo, como sucede en los diferentes niveles de gobierno, el presupuesto asignado a los organismos de juventud tiene un peso ínfimo sobre el presupuesto total. Pese al aumento del

700% del presupuesto en juventud, tomando el valor del presupuesto del año 2008, este no ha llegado a representar ni siquiera un 0,5% del presupuesto total (ver gráfico 2).

Esto representa un claro indicador sobre el bajo nivel de envergadura que los gobernantes otorgan aún a la cuestión juvenil, y el bajo peso relativo de las estructuras gubernamentales de juventud en el desarrollo de las políticas integrales de juventud. Resaltamos la cuestión de la integralidad porque se puede ver en distintos niveles sectoriales de las políticas juveniles que algunas adquieren mucha mayor envergadura que otras, como en materia de educación y empleo, para dar un ejemplo a nivel nacional.

Para finalizar, se destacan dos cuestiones. De acuerdo a las conversaciones informales con las coordinadoras, los presupuestos asignados entre 2008 y 2011 por el ejecutivo son los mismos que ellas elevaron a las autoridades, con lo cual no hubo objeción ni modificación alguna respecto a las partidas. Esto da cuenta también de la efectiva voluntad política por darle continuidad y a su vez profundizar la intervención del Estado local en el abordaje de la cuestión juvenil. Por otro lado, el aumento sostenido y continuo de las partidas se relaciona con los cambios periféricos y del núcleo respecto a la política juvenil, y en fuerte concordancia con el aumento y creación de ocho nuevas líneas de acción.

Gráfico 1: Evolución de Presupuesto para Políticas Juveniles a nivel específico en la Municipalidad de Jesús María

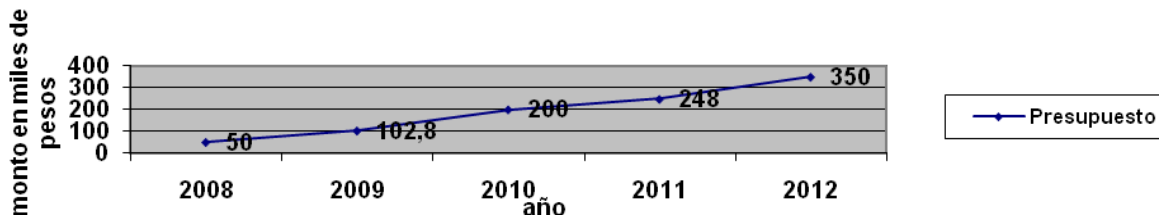
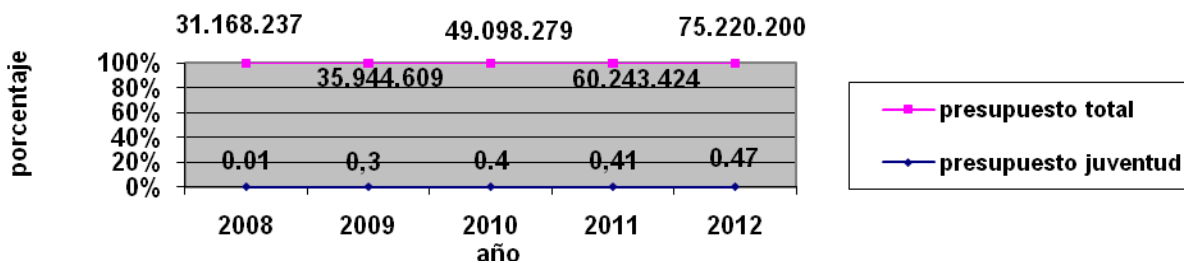


Gráfico 2: Representación del presupuesto en políticas a nivel específico de juventud respecto al presupuesto total



Fuente: elaboración propia en base a ordenanzas de presupuesto Jesús María, periodo 2007 - 2011.

La política como técnica

A lo largo de ambas gestiones, lo técnico como herramienta en el diseño y gestión de la política posee una particular relevancia.

Desde un primer momento el inicio del abordaje de la cuestión juvenil partió del armado de un equipo que realizara una encuesta local respecto al tiempo libre y consumo juveniles, para luego partir de esa herramienta en el armado de la intervención estatal:

“La implementación fue... la primera fue el armado de este grupo de jóvenes ciudadanos, una búsqueda, ahí sí, absolutamente personal de profesionales que estuvieran vinculados con los jóvenes, que tuvieran una mirada fresca sobre el rol de la juventud y empezamos con la idea de mirar como abordábamos el tema de las adicciones porque hicimos encuestas y daba que era un tema de preocupación importante en los establecimientos educativos y en adultos que consultábamos, y ese espacio fue el que permitió ir generando, recibiendo inquietudes, y a partir de allí abrir acciones” (Ent.01).

Este modo de abordar la temática parte sin lugar a duda desde un posicionamiento político de lo que debe hacer el Estado respecto a la cuestión juvenil, pero a su vez esta decisión política está acompañada por una importante valoración de lo técnico-político en cuanto a la postura del intendente, que sostiene que los municipios deben estar a la altura de la circunstancia convirtiéndose en Estados modernos:

“Nosotros pretendimos en el gobierno abrir el abanico de acciones del Estado a otros temas, que son los temas que entienden hoy los gobiernos locales modernos, entonces involucrar al gobierno local en el desarrollo de políticas públicas... en temas sensibles como es el tema de la juventud, como el tema de la educación, como un cambio de paradigma en los programas sociales, involucrar al Estado local con el tema del empleo, involucrarlo en la producción y el desarrollo económico, involucrarnos en todo lo que tiene que ver con una reforma del... Estado local como un prestador moderno y eficiente de los servicios que brinda (Ent. 01).

De allí que para el intendente fuera fundamental acompañar su voluntad política de incluir el tema en la agenda con el desafío de que tanto su gabinete como la sociedad comprendieran la importancia de invertir en la cuestión juvenil. Para ello era fundamental que la política fuera diseñada e implementada por un equipo técnico capaz de cumplir eficiente y eficazmente los objetivos:

“se armaron buenos equipos técnicos que entendieron el momento que estábamos viviendo, que entendieron la idea de que había que trabajar sin prejuicios, de que había que construir en la diversidad y que tuvieran la cabeza abierta a aceptar los planteos de los chicos” (Ent. 012).

Como ya se dijo, esta importancia de lo técnico no recae solamente sobre la cuestión juvenil sino que constituye un eje que atraviesa toda su gestión.

Respecto a las políticas juveniles, cabe agregar que cada línea de acción ha sido diseñada por los equipos técnicos con formato de proyecto indicando objetivos, fundamentación, población objetivo y actividades, lo cual muestra el énfasis otorgado a la sistematización y “planificación racionalizada” en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Por su parte la coordinadora actual también resalta la envergadura del conocimiento técnico-profesional del personal para la ejecución de las acciones y el logro de los objetivos asumidos, como así también la necesidad de que sea flexible y se adapte a la dinámica juvenil, que muchas veces no concuerda con la dinámica burocrática típica del Estado:

“es preferible tener un equipo cien por ciento técnico, la adaptabilidad creo que es fundamental para sostener estos proyectos, que son como proyectos de gestión y bueno... me parece que no debés tener gente que labore en el área que se cuestione si tiene que estar hasta las 10 de la noche o si tiene que trabajar un sábado o un domingo, porque es así, porque trabajas con jóvenes. Entonces, a todos nos gusta tener nuestros espacios de descanso y qué sé yo, pero me parece que la flexibilidad es lo que un equipo necesita” (Ent. 4).

Con el desarrollo de este último elemento se da por concluido el análisis de la periferia de la política pública juvenil implementada en el municipio de Jesús María para el periodo 2003 – 2011. A continuación abordaremos el desarrollo de la institucionalidad juvenil desplegada por el municipio para diseñar y gestionar políticas públicas locales destinadas a las personas jóvenes.

CAPITULO 5

Análisis de caso: el desarrollo de la institucionalidad juvenil del municipio para la política en sentido estricto periodo 2003 – 2011.

5. a La institucionalidad juvenil

Al indagar sobre las definiciones que realiza el Estado de las personas jóvenes a través de la interpretación de los elementos del núcleo y periferia de las políticas públicas locales, también se aborda la trayectoria y desarrollo de la institucionalidad municipal para abordar la cuestión juvenil en función de sus cosmovisiones establecidas.

Sin desviarnos del eje central de análisis de la presente tesis, intentaremos aplicar en el plano municipal para el caso de Jesús María el análisis que realiza Borzese y otros (2009) para indagar la institucionalidad de juventud a nivel nacional en diferentes países de Latinoamérica.

El mismo establece diversas dimensiones de análisis con determinados indicadores, entre ellas, la calidad de las políticas públicas de juventud y el grado de desarrollo de la institucionalidad de juventud.

Con este análisis se realiza una caracterización de los mecanismos institucionales desplegados y con ello una definición respecto del grado de calidad e institucionalidad desarrollada por el municipio en su etapa de génesis e institucionalización.

Para el caso de la calidad, los indicadores que la determinan, ajustados al nivel local, son:

- Existencia y grado de desarrollo de políticas de juventud integrales.
- Grado de transversalidad de las políticas de juventud con las políticas sectoriales.
- Participación de los actores sociales en el diseño e implementación de las políticas públicas de juventud.
- Presencia de un enfoque de derechos en la base de la política pública.

Para el grado de desarrollo de institucionalidad, aplicado a nivel local, los indicadores que utiliza son los siguientes:

- Existencia y características de una Oficina de Juventud.
- Presupuesto asignado a las actividades de la Oficina de Juventud.
- Existencia de una comisión en el poder legislativo local sobre temas de juventud.

- Existencia y grado de desarrollo de consejos de juventud o espacio de articulación con actores sociales (Borzese y otros, 2009).

A partir de las entrevistas y documentos institucionales el análisis permite identificar de manera general algunas respuestas que desarrollaremos a continuación.

5. b Elementos del desarrollo institucional

5. b.1 Calidad de las políticas de juventud.

Como se expuso en el Capítulo 4, desde la segunda etapa de gestión existen en ejecución algunos programas y proyectos de carácter integral, principalmente el programa “Juventud con Vos-z” y la Casa del joven. Sin embargo, desde una mirada estructural del Área se puede afirmar que existe un nivel medio en el grado de desarrollo de una mirada integral.

Esto se debe centralmente a que por un lado, como se analizara en el primer elemento de la Periferia, los principales programas son focalizados para ciertos sectores del conjunto de personas jóvenes y existen dificultades para alcanzar a grandes sectores de la población juvenil, como aquellos que no se encuentran dentro del sistema educativo formal y las y los jóvenes de entre 20 y 29 años de edad, estén estudiando o no. Por otro lado, si bien los objetivos del Área apuntan a abordar el conjunto de derechos sociales, políticos, civiles y culturales de la juventud, deja fuera de su ámbito de aplicación todas las cuestiones que tengan injerencia directa sobre los derechos económicos. Además, los principales aspectos económicos que abordan desde la Oficina de Empleo son políticas descentralizadas pertenecientes al nivel nacional (*programa jóvenes con más y mejor empleo*) y provincial (*programa de microemprendimientos*).

Cabe destacar que programas como el de la *Casa del joven* y *Juventud con vos-z* tienen una continuidad en el tiempo, ocho y tres años respectivamente, y año tras año se van ampliando sus líneas de acción y presupuesto.

Respecto al grado de transversalidad con las políticas sectoriales, existe un bajo nivel de incidencia, articulación y trabajo conjunto del Área de Juventud con respecto a las políticas que trabajan con jóvenes en otras dependencias, como las áreas de deportes, salud, educación y empleo. Como manifestaran ex y actuales coordinadoras de las políticas juveniles, el trabajo en conjunto ha sido uno de los aspectos más difíciles de desarrollar al interior de la estructura burocrática. No obstante, puede observarse que estas dificultades presentan un incipiente grado

de abordaje tras el diseño e implementación del programa *Juventud con vos-z*, en el que todas las áreas mencionadas participan y poseen un rol asignado.

Respecto a la participación de los actores sociales en el diseño e implementación de las políticas, podemos señalar que existe un bajo nivel de desarrollo. Tanto en la primera como en la segunda etapa, la intención es brindar desde el Estado espacios de participación a los jóvenes. Sin embargo el enfoque biopsicosocial adoptado primeramente generó un carácter tutelar de las políticas. En la segunda etapa, si bien el aspecto participativo es profundizado, el diseño de las líneas de acción tiene como principal actor a los coordinadores estatales más que a las juventudes. Pero podemos observar que el nuevo enfoque viene generando un marco participativo importante en la implementación de las políticas, como así también en la creación de algunas de las nuevas líneas de acción, incluyendo en el diseño a diversos actores. Es el caso del Skatepark, el cine club municipal, las ordenanzas del Concejo Deliberante Juvenil y las acciones destinadas a los centros de estudiantes, que fueron propuestas y ejecutadas por los propios jóvenes que participan del Área.

A su vez , en la etapa de institucionalización de la política se consolida y profundiza el trabajo en red con diversas instituciones y organizaciones vinculadas a los jóvenes, como las escuelas, scouts, organizaciones barriales, revistas juveniles, etc.³⁷

Finalmente, respecto al último indicador de este elemento, como ya desarrollamos de manera extensa en el análisis del núcleo, la segunda etapa de gestión sí ha adoptado el enfoque de derechos para el diseño e implementación de las políticas juveniles, con lo cual dicho modelo se encuentra presente en las políticas públicas juveniles locales en sentido estricto.

A modo de resumen podemos graficar el grado de desarrollo de los indicadores para la dimensión de la calidad de las políticas juveniles de la siguiente manera:

³⁷ Entre los resultados del trabajo conjunto se destacan los diálogos Públicos Juveniles – Encuentro de Juventudes y las actividades en el marco del Día Nacional de la Memoria por la Verdad y Justicia y el Día Internacional de los Derechos Humanos.

Tabla N° 16: Resumen del grado de calidad de las políticas juveniles del Municipio de Jesús María

| | INDICADORES DE LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS | | | |
|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------|
| | Políticas integrales | Transversalidad de la política | Participación de los actores | Presencia de enfoque de derechos |
| Existencia y grado de desarrollo de los indicadores | MEDIO | BAJA | BAJA | SI |

Fuente: elaboración propia en base a los indicadores desarrollado por Borzese y otros (2009).

Por lo tanto, por la existencia y grado de desarrollo de los indicadores de la calidad de las políticas, afirmamos que el municipio de Jesús María posee un nivel medio – bajo en la calidad de las políticas juveniles pertenecientes al Área de Juventud.

5. b.2 Grado de desarrollo de institucionalidad.

Con respecto al primer indicador, “existencia de una Oficina de Juventud”, se observó que en la segunda etapa de gestión la política como programa se transforma en una política dirigida por un organismo gubernamental juvenil, el Área de Juventud.

Respecto al presupuesto asignado, como analizáramos en el elemento de la periferia, a partir de la implementación del presupuesto por programa en el año 2008 se comienza a asignar partidas específicas para las acciones del Área. En cuanto al comportamiento del mismo, se describió un sostenido aumento del presupuesto asignado año tras año.

Sobre el indicador de la existencia de una comisión específica en temas de juventud en el poder legislativo, se observa que a nivel local el Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Jesús María, no posee ninguna comisión al respecto. Cabe destacar que como existe un Concejo Deliberante Juvenil creado por ordenanza, sí existe un espacio de articulación permanente entre ambos espacios de carácter legislativo, que debe ser tenido en cuenta también para el siguiente indicador.

Finalmente, sobre la existencia y grado de desarrollo de consejos de juventud o espacio de articulación con actores sociales, desde el año 2010 existe el Consejo Local de niñez, adolescencia y familia en el marco del nuevo sistema legal nacional y provincial, que propicia el abandono de las políticas de patronato por parte del Estado e incorpora el enfoque de

derechos para abordar la niñez e infancia. En este espacio participa el Área de juventud en articulación con distintas organizaciones e instituciones vinculadas a la temática.

Si bien no existe un consejo propio de la juventud, el Consejo Local de Niñez (por la población definida en la Ley Nacional de Protección integral de los niños, niñas y adolescentes N° 26.061) alcanza a la población de menores a 18 años de edad, incluyendo aquí a un sector de la población con la que trabaja el Área de Juventud (de 15 a 18 años). Como contrapartida, para el tramo de 19 a 29 años de edad no existe algún consejo específico.

Entre otros espacios se puede señalar el Consejo Local de Empleo creado por la Oficina de empleo, donde participa también el Área de Juventud junto a cámaras empresariales, representantes de diversos sectores productivos e instituciones de la ciudad. En ese marco general, existe a nivel específico el desarrollo de estrategias locales para generar mayor empleabilidad en las personas jóvenes de la ciudad.

Además del Concejo Deliberante Juvenil, desde el Área de Juventud se ha creado desde hace dos años el Encuentro de Juventudes, un espacio de redes y articulación con las diversas organizaciones sociales-territoriales juveniles de la zona para desarrollar espacios de encuentro y reflexión de las juventudes como sujetos de derechos. Si bien el proyecto es incipiente, según lo relatado por las coordinadoras del Área las experiencias han sido sumamente positivas.

A continuación, presentamos un resumen del grado de desarrollo de la institucionalidad juvenil en el municipio de Jesús María.

Tabla N° 17: Resumen del grado de desarrollo de institucionalidad del Municipio de Jesús María

| | INDICADORES DEL DESARROLLO DE INSTITUCIONALIDAD JUVENIL | | | |
|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| | Existencia de oficina de Juventud | Presupuesto asignado a las actividades | Comisión en poder legislativo | Existencia y grado de desarrollo de consejos |
| Existencia y grado de desarrollo de los indicadores | SI | SI | NO | MEDIO |

Fuente: elaboración propia en base a los indicadores desarrollado por Borzese y otros (2009).

En función del desarrollo de los indicadores, podemos afirmar que existe una tendencia Media en el desarrollo de la institucionalidad en el Estado local.

No cabe dudas de que el desarrollo de la institucionalidad se ve reforzado por dos factores: la voluntad política del ex intendente de garantizar intervención estatal local sobre la cuestión juvenil, y la continuidad y sistematicidad lograda tras diez años de ejecución de políticas juveniles, de las cuales la mayoría de las líneas de acción también han permanecido en el tiempo. En ese sentido la actual coordinadora valoraba:

“que hoy la juventud sea nombrada, tenga un espacio, más allá con todo lo que te conté que puede estar fallando, faltándole recursos, ya sea de personas o de lo que fuere, sí, yo creo que sí, que es una política pública. Y lo que yo sí valoro mucho de este municipio es que aun no habiendo estado sonando estos nombres o estos sujetos como los jóvenes o ciertos programas concretos, evidentemente ha sido (-) es una política pública porque ya lleva 10 años (...) Que va a ser difícil para quien continúe [gestionando la ciudad] que no haya espacio de jóvenes en Jesús María, impulsados por el municipio” (Ent. 04).

Quisiéramos agregar una reflexión del ex intendente, surgida en la entrevista realizada y que hace referencia a ambas dimensiones abordadas. Entre las evaluaciones y aspectos que cambiaría de las políticas implementadas él afirmó:

“Creo que un error grande es no haberle dado un rango institucional más fuerte, me parece que no alcanzó con la visualización que yo intenté darle a partir de que el intendente acompaña, el intendente decide, para el intendente es importante... me parece que debí haberle dado más jerarquía institucional para que no quedara ninguna duda que la agenda pública local necesariamente tiene que abordar el tema de la juventud” (Ent. 01).

En relación del análisis que hemos realizando, puede entenderse que el ex intendente contempla que si le hubiera otorgado un mayor poder a las políticas en la estructura orgánica del municipio hubiese generado una instalación más efectiva de la cuestión juvenil en la agenda del Estado, dándole mayor legitimidad a la intervención estatal sobre la temática. Además, un mayor rango otorga un peso relativo mayor en la dinámica del organigrama municipal y casi directamente una afectación mayor de recursos humanos, materiales y financieros para el desarrollo de políticas. En ese sentido, una mayor injerencia también permitiría el desarrollo de un criterio homogéneo y consensuado entre las diversas dependencias municipales para abordar la cuestión juvenil.

Por último, cabe agregar las apreciaciones realizadas por los entrevistados respecto a cómo las acciones diseñadas e implementadas y el desarrollo institucional desplegado para abordar la cuestión juvenil ayudaron a estructurar desde del municipio una política pública juvenil local:

“las áreas de juventud, las políticas de juventud que llevan a cabo el gobierno de la provincia o algunos municipios puntuales, como el caso de Villa María son puntos, dentro del Estado una extensión de la juventud del partido político en el gobierno dentro del Estado. Y la idea nuestra era hacer algo absolutamente apartidario, una política pública, es decir, una política de Estado que involucrara transversalmente a todos los jóvenes, porque bueno, el país ya sabe lo que significa cuando uno le pone bandera partidaria a alguna política de Estado, entonces bueno, la idea fue generar esta, este nuevo modelo, dificultoso en el armado, porque no conocíamos del tema, pero me parece que es el camino, en el diseño de este tipo de políticas, que tiene que ver con la apertura mental a la diversidad, y la apertura mental a la diversidad significa que el modelo de participación lo definen los actores que estamos invitando, no quienes diseñamos la política general del gobierno” (Ent.01).

“Los proyectos...apuntaban a satisfacer necesidades, y la política apunta a eso, si hay una necesidad sentida tiene que haber una respuesta por parte del Estado, y yo creo que es esto lo que se intentó, por lo menos con Jóvenes Ciudadanos, estaba la juventud como necesitando un espacio, nadie sabía cómo hacerlo, lo tratamos de hacer, salió y bueno, ahora obviamente hay que seguir siendo creativos en estos espacios” (Ent. 02).

A partir del análisis expuesto, concluimos que en el municipio de Jesús María existe un nivel medio en el desarrollo de la institucionalidad estatal para abordar la cuestión juvenil, lo que permite comprender los importantes avances que se han realizado desde el nacimiento del abordaje de la cuestión juvenil como programa hasta la creación de un organismo gubernamental local para estructurar las políticas públicas.

En función del análisis realizado en los capítulos tercero, cuarto y quinto, a continuación desarrollaremos las principales conclusiones que del estudio de caso se desprenden.

CAPITULO 6

Conclusiones respecto a las políticas públicas juveniles de la Municipalidad de Jesús María período 2003 – 2011.

A partir del análisis realizado, observamos que la génesis de la política pública juvenil en el municipio de Jesús María giró en torno de comprender a las y los jóvenes como sujetos que se encuentran en una etapa vital de crisis y vulnerabilidad. En este marco interpretativo, adoptaron el modelo Biopsicosocial como enfoque de intervención y tomaron la determinación de que el Estado local aplicara políticas de asistencia y prevención. En este sentido, vimos que las políticas públicas se estructuraron alrededor de esta cosmovisión, constituyendo un núcleo y una periferia que permitiera darle sentido y continuidad a las intervenciones diseñadas en torno a la definición del problema que ya explicitamos.

No obstante, también vimos que en el 2010 se produce una significativa modificación de la política juvenil municipal tal cual se venía aplicando desde su nacimiento en el 2003. En esa dirección fue que la política juvenil en sentido estricto dejó de funcionar como programa, y se estructuró alrededor de un organismo gubernamental específico para el abordaje de la cuestión juvenil. Dicho cambio trajo consigo la renovación del equipo técnico a cargo de las políticas, y como consecuencia, los nuevos profesionales decidieron reformar e innovar los paradigmas interpretativos respecto a las persona jóvenes, incorporando el enfoque de derechos y excluyendo el modelo biopsicosocial.

Se produjo así, un corrimiento de las definiciones estáticas y homogeneizantes existentes en la primera etapa, donde *“todos los jóvenes eran iguales en cualquier parte del mundo”* hacia jóvenes diversos, heterogéneos, sosteniendo que la concepción de juventud se construye a partir del contexto social, económico y político en el que viven.

A pesar de ello, observamos que al modificarse el primer elemento del núcleo, las teorías interpretativas sobre el problema, no generaron a su vez modificaciones sobre los demás elementos nucleares, es decir, las líneas de acción y los indicadores. Vemos que el equipo técnico buscó primero que las acciones que se venían ejecutando continuaran, pero bajo las nuevas cosmovisiones adoptadas.

Sin embargo, podemos afirmar que la perspectiva de los derechos vino a competir con el enfoque que guiaba el diseño de las políticas. El modelo biopsicosocial, según la coordinadora

actual del Área de Juventud, no responde a las demandas de las y los jóvenes, ni a la situación actual de la cuestión juvenil.

La incorporación del enfoque de derechos generó una fisura en la estructura del núcleo de la política, por lo que es posible sostener que la política tal cual la hemos analizado se encuentra en un *proceso de resquebrajamiento*.

Hoy existe un núcleo y una periferia cuya teoría rectora fue el modelo biopsicosocial. El nuevo enfoque pone en discusión a la misma con lo cual se ha iniciado una *etapa de estancamiento*³⁸ (Lakatos, 1983, citado en Díaz, 1997) de la política juvenil local.

En este sentido, el enfoque de derechos comienza a competir frente a la visión biopsicosocial, comenzando a generar algunas fisuras en los elementos de las políticas pero que aún no lograron consolidarse con un propio núcleo y periferia alternativo que supere el anterior modelo; como ya analizáramos, en diversos aspectos el cambio de paradigma ha quedado en el plano discursivo.

A su vez, y mas allá de lo planteado en cuanto a las dificultades y convivencia de diferentes conceptualizaciones sobre los jóvenes en toda la estructura municipal, la voluntad política de abordar la cuestión juvenil generó el nacimiento de las políticas juveniles en sentido estricto en el año 2003 y ha desplegado al interior del municipio una serie de herramientas, mecanismos y estructuras organizacionales capaz de generar un importante desarrollo de institucionalidad juvenil, que definiéramos en el Capítulo 5 como de un nivel medio.

Ello está dado principalmente por haber estructurado las políticas juveniles alrededor de un organismo gubernamental local encargado del diseño e implementación de políticas en sentido estricto, dotando al mismo de partidas presupuestarias específicas al implementar herramientas técnicas de gestión como el “presupuesto por programa y dependencia municipal” y como así también, por haber incorporado el enfoque de derechos.

Finalmente sostenemos que, ante el nivel medio de desarrollo institucional, se ha garantizado un sostén, sustento y permanencia a las políticas juveniles.

³⁸ Para Lakatos los programas de investigación (políticas públicas en nuestro caso) pueden ser progresistas o degeneradores (estancados). “... Los progresistas son aquellos que a través del tiempo se van enriqueciendo con nuevas contrastaciones empíricas exitosas y con nuevos desarrollos teóricos acordes con el núcleo central”, en contraposición, en el segundo caso es cuando los programas quedan “atascados” “... es como si llegaran a una vía muerta, o bien porque las anomalías son tantas que no pueden dar cuenta de ellas, o bien porque a lo largo de varios años no logran ningún descubrimiento de nuevos fenómenos que les proporcionen validación empírica actualizada” (Esther Díaz, 1997 : 131-132).

Bibliografía

- Abramovich, V (2006). “Una aproximación al enfoque de derecho en las estrategias y políticas de desarrollo” en *CEPAL* N° 88.
- Aguilar Villanueva, L (1992) “Estudio introductorio” en *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arroyo, Daniel (1997) “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina” en García Delgado (comp.) *Hacia un nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA – Universidad Católica de Córdoba.
- Balardini, Sergio y Hermo, Javier (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).
- Balardini, S (1999). “Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina”. *Última Década* N° 10. Viña del Mar: CIPDA. Disponible <http://www.scielo.cl>
- Balardini, S (2000). “De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud” en *Última Década* N° 13. Viña del Mar: CIPDA. Disponible <http://www.scielo.cl>
- Belmartino, S; Levín, S y Repetto, F (2002). “Políticas Sociales y derechos sociales en la Argentina: Breve historia de un retroceso” en *Socialis*, vol. 5. Rosario: Homosapiens.
- Bendit, R (1990): Comentario sobre «Tendencias convergentes de la investigación sobre ‘juventud’ en América Latina, España y otros países europeos». Congreso Asociación Internacional de Sociología (RC 34: Sociology of Youth). Sesión: «Desarrollo de la investigación sobre juventud en países de habla hispana». Madrid.
- Bonvillani A., Palermo A., Vázquez M. y Vommaro P. (2008) “Juventud y política en a Argentina (1968 – 2008). Hacia la construcción de un estado del arte” en *Revista Argentina de Sociología* Año 6 N° 11, Bs. As. Disponible en <http://www.scielo.org.ar/>
- Bonvillani A., Palermo A., Vázquez M. y Vommaro P. (2010). “Del Cordobazo al kirchnerismo. Una lectura crítica acerca de los periodos, temáticas y perspectivas en los estudios sobre juventudes y participación política en Argentina”. En Alvarado, S V y

- Vommaro, P (Comps.) *Jóvenes, cultura y política en América Latina: Algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y lectura (1960-2000)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Borreli Carrió, F (2002) *El modelo biopsicosocial en evolución*. Barcelona: Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.medicina-familiar.cl>
- Borzese, D y otros (2009). *Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina. Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina*. Buenos Aires: Fundación Carolina CeALCI y Fundación SES.
- Bourdieu, P (1980). *El Sentido Práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu, P (2002). *La “juventud” no es más que una palabra*. En Sociología y Cultura. México: Grijalbo, Conaculta.
- Braslavsky, C (1986). *La juventud argentina: informe de situación*. Buenos Aires: Biblioteca política argentina. Centro de editor de América Latina.
- Castel, R (1995) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Piados.
- CEPAL (2000). *Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo*. Santiago de Chile : Serie población y desarrollo CELADE – OIJ..
- Chaves, M (2005). “Juventud negada y negativizada: representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea” en *Última Década* N° 13, Valparaíso: CIDPA. Disponible <http://www.scielo.cl>
- Chaves, M (2009). Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983 – 2006. *Papeles de trabajo* Año 2 n° 5. Buenos Aires: Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. Disponible http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/05_15InformedeinvestigacionMarianaChaves.pdf
- Cippec (2005) *Hacia la Planificación Estratégica*. Buenos Aires: Fundación Cippec – Fundación Innova

- Cortés, R y Marshall, A (1999) “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa”. *Desarrollo Económico* vol. 36, N. 54. Disponible http://200.123.184.98/uploaded_files/Publicaciones/250_AEYT_Estrategia.economica.pdf
- Dávila León, O (2000). “Política pública e institucionalidad en juventud” en *Última Década* N° 12. Viña del Mar: CIPDA. Disponible <http://www.scielo.cl>
- Deutsche Bank (1993). *La juventud argentina. Una comparación de generaciones*. Buenos Aires: Planeta.
- Díaz, Esther (1997). “La epistemología y lo económico-social: Popper, Kuhn y Lakatos” en Díaz, E (editora) *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Draibe, S (2001) “La experiencia brasilera reciente de reforma de los programas sociales” en *Socialis*, vol. 5. Rosario: Homosapiens.
- Donas Burak, S (2001). “Adolescencia y juventud: viejos y nuevos desafíos en los albores del Nuevo milenio”. En Donas Burak (comp). *Adolescencia y Juventud en América Latina*. Costa Rica: Libro Universitario Regional (EULAC-GTZ).
- Elder, C y Cobb, R (1993) “Formación de la agenda. El caso de las políticas de ancianos” en Aguilar Villanueva, L *Problemas públicos de agendas de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Esping-Andersen, G (1997) “Welfare status without work: the impasse of labour shedding and familialism in continental European social policy”. En: Esping-Andersen, G (comp.) *Welfare status in transition*. Londres: Sage.
- Esping-Andersen, G (1999) “Varieties of welfare capitalism” en *Social foundations of postindustrial economies*. OUP.
- Feixa, C (2010) “El Imperio de los jóvenes” en Alvarado, S y Vommaro, P. *Jóvenes, cultura y política en América Latina : algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y lecturas 1960-2000*. Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones CLACSO.
- García Delgado, D (1997) “Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión” en García Delgado (comp.) *Hacia un nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA –Universidad Católica de Córdoba.

- Golbert, L (2004) *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gutiérrez, A (1997) *Pierre Bourdieu . Las prácticas sociales*. Misiones: Editorial Universitaria.
- Hood, C y Jackson, M (1997) *La argumentación administrativa*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Krauskopf, D. (2000) “Dimensiones críticas en la participación política de los jóvenes” en Balardini, S *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>
- Krauskopf, D. (2004) “La construcción de políticas de juventud en América Latina” en *Comunidad Virtual de Gobernabilidad y Desarrollo Humano 21 e Institucional (CVG)*. Disponible <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=494>
- Laham, M (s/d) El Modelo Biopsicosocial. Disponible en <http://www.psicologiadelasalud.com.ar>. Inédito
- Lakatos, I (1983) *La metodología de los programas de investigación científica*. Madrid: Alianza.
- Llancaqueo Toledo, V (2007).” Políticas públicas basadas en derechos humanos”. Versión resumida de Informe elaborado por el autor para estudio Temático del Relator Especial de Naciones Unidas Para los Derechos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas. Ginebra: OACNUDH. Ginebra
Disponible http://www.politicaspUBLICAS.net/deusto2010/01_VToledo_politicaspUBLICAS_basadas_ene_derechos.pdf.
- Lo Vuolo y otros (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dárila-Ciepp.
- Lo Vuolo, M y Barbeito, A (1993) *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al Estado neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dárila.
- Majone, G (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE

- Maceira y otros (2010) El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia: Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos. Buenos Aires:Fundación Cippec – Unicef.
- Margulis, M (2001). “Juventud: una aproximación conceptual” en Donas Burak (comp).*Adolescencia y Juventud en América Latina*. Costa Rica: Libro Universitario Regional (EULAC-GTZ).
- Meny, Y y Thoenig, J (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel
- Merino, M (2005) La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México). Documento de trabajo N° 160. México: CIDE.
- Núñez, P (2011). “Itinerarios de investigación en los estudios de juventud: de la transición democrática a la preocupación por las prácticas culturales juveniles”. Ponencia para el X Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba: Sociedad Argentina de Análisis Político / Universidad Católica de Córdoba.
- Nussbaum, M y Sen, A (1993) *La calidad de vida*. S/D
- Pérez Islas, J (2000): “Visiones y versiones. Jóvenes, instituciones y políticas de juventud”. En Martín-Barbero y otros: *Umbrales. Cambios culturales, desafíos nacionales y juventud*. Medellín: Corporación Región. También en Gabriel Medina (comp.) (2000): *Aproximaciones a la diversidad juvenil*. México: El Colegio de México.
- Pérez Islas, J (2006). “Trazos para un mapa de la investigación sobre juventud en América Latina” en *Papers* N°79. Barcelona: uab.
- 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).
- Rodgers, G (1997) “¿Qué tiene de particular el enfoque de la exclusión social?” en: Rodgers, G y Figuereido, J (comp.) *Exclusión social: retórica, realidad y respuestas*. Santiago de Chile: OIT, UNDP.
- Rodríguez, E (2000). “Juventud y políticas públicas en América Latina: experiencias y desafíos desde la gestión institucional” *Última Década* N°13. Viña del Mar: CIDPA. Disponible <http://www.scielo.cl>

- Rodriguez, 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° 002. Manizales: Universidad de Manizales. Disponible <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/773/77310201.pdf>
- Rodriguez, E (2003). “Políticas públicas de juventud y reforma del Estado en América Latina: un vínculo a construir”. Texto presentado en el Seminario Internacional “Producción de información y Conocimiento para la Formulación e Implementación de Políticas Públicas de Juventud”. Manizales: Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados en Niñez, Juventud, Educación y Desarrollo de la Universidad de Manizales, con el apoyo del Proyecto “Fomento de Políticas Públicas de Juventud en Colombia (Programa Presidencial Colombia Joven y Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ), UNICEF, OPS y OIJ. Disponible <http://www.sasia.org.ar>
- Roggero, M (2009). *Políticas públicas y largo plazo: el programa social mexicano Progresas – Oportunidades*. Córdoba: EDUCC – Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Rosanvallon, P. (1995) *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.
- Saltalamacchia, H (1990). “La juventud hoy: un análisis conceptual” en *Revista Ciencias Sociales*. San Juan: Universidad de Puerto Rico. Disponible en <http://saltalamacchia.com.ar>
- Sen, A (2000) *Social exclusion: concept, application and scrutiny*. Asian Development Bank.
- Skocpol, T (2000) “How Americans forgot the formula for successful social policy” en: *The missing middle*. Century Foundation.
- Solimano, A (2000) “Diversas teorías de la justicia distributiva y la desigualdad social” en Solimano, A (comp.) *Desigualdad Social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vommaro, P. (2011). “Aproximaciones a las relaciones entre juventudes, políticas y culturas en la Argentina y en América Latina actuales: miradas desde las modalidades de participación política de los jóvenes en movimientos sociales. Juventudes en Argentina y América Latina”. Curso virtual de nivel posgrado del Área de Ciencias Sociales de CAICYT CONICET, Dirección: Kriger, M. Extraído de: <http://cursos.caicyt.gov.ar/>.

ANEXO I

Tabla N°2: Resumen de las leyes e institucionalidad de juventud en países de Latinoamérica.

| País | Ley sancionada | Año de Ley | Edades | Organismo |
|-------------|----------------------------------------------------|-------------------|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina | No | | 15 a 29 | Dirección Nacional de Juventud |
| Bolivia | No | | 18 a 30 | Subsecretaría de Asuntos Generacionales |
| Brasil | Ley 11129 | 2005 | 19 a 25 | SNJ y CONJUV |
| Chile | Ley 19.042 de creación de instituto | 1991 | 15 a 29 | Instituto Nacional de Juventud |
| Colombia | Ley 375 de 1997 reemplazada por Ley 059 en el 2006 | 1997 | 14 a 26 | Sistema nacional compuesto por Consejos nacionales, departamentales, distritales y municipales de juventud, coordinado por el Viceministerio de la Juventud del Ministerio de Educación Nacional. |
| Costa Rica | Ley general de la persona joven N° 8261 | 2002 | 12 a 35 | Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven es el órgano rector del Sistema Nacional de Juventud |
| Cuba | Código de la Niñez y Juventud | 1968 | Menores de 30 | |
| Ecuador | Ley Nacional de la Juventud 439 | 2001 | 18 a 29 | Sistema Nacional de la Juventud: Consejo Nacional de Políticas de Juventud, Instituto Nacional de la Juventud, Consejos Locales de la Juventud. |
| México | Ley del Instituto Mexicano de Juventud | 1999 | 12 a 29 | Instituto Mexicano de la Juventud |

| | | | | |
|----------------------|-------------------------------------------------------------|------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nicaragua | Ley 392, de promoción al desarrollo integral de la juventud | 2001 | 18 a 30 | Secretaría de Juventud (no contemplada en ley) y Comisión Nacional de Juventud (creada por ley a cargo de presidencia) |
| Paraguay | No. Proyecto de Ley Nacional de Juventud | 2006 | 18 a 30 | Viceministerio de la Juventud del Ministerio de educación y Cultura (desde 1994) |
| Perú | Ley 27.802 Decreto de Plan Nacional de juventud (2005) | 2002 | 15 a 29 | Sistema CONAJU (rango ministerial) compuesto por: Comisión Nacional de Juventud, Consejo de participación juvenil y gobiernos locales |
| República Dominicana | Ley General de Juventud (N° 49-2000) | 2000 | 15 a 35 | Órgano rector: Secretaria de Estado de la Juventud |
| Uruguay | No | | 19 a 25 | Instituto Nacional de la Juventud (1991) y Consejo de Juventud del Uruguay (1991) |
| Venezuela | Ley Nacional de Juventud N° 37404 | 2002 | 18 a 28 | Sistema Nacional de Juventud: Instituto Nacional de Juventud, Consejo Interinstitucional de la Juventud, Consejo Nacional de la Juventud e Instituciones Públicas Regionales. |

Fuente: Borzese y otros, 2009

ANEXO II

Tabla N° 3 Resumen comparativo de las caracterizaciones sobre la juventud en Argentina y Latinoamérica.

| Representaciones (Chaves, 2005) | Discursos (chaves, 2005) | Mitos de la juventud homogénea (Bravslasky, 1986) | Paradigmas en las investigaciones (Saltalamacchia, 2004) | Paradigmas dentro de las ciencias sociales (Macri y Van Kemenade, 1993) | Paradigmas en la programación- es para la juventud (Krauskopf, 2000) | Estigmas (Cajías, 1999) | Imágenes (Reguillo, 2000) |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------|
| Joven como ser inseguro de si mismo | Naturalista Psicologicista Patología social Pánico moral | Juventud gris | Juventud problema | Organicistas | Juventud etapa problema | Aquellos originados en el mundo conservador | |
| Joven como ser en transición | Naturalista Psicologicista Culturalista | Juventud dorada | Juventud problema | Organicistas Sociopsicoló- gistas Culturalistas Estructural funcionalismo | Adolescencia: periodo preparatorio Juventud etapa problema | Aquellos originados en el mundo conservador | |
| Joven como ser no productivo | Patología social Pánico moral Culturalista | Juventud dorada | Juventud problema | Culturalistas | Adolescencia: periodo preparatorio Juventud: etapa problema | Aquellos con un destino focalizado | |
| Joven como ser incompleto | Naturalista Psicologicista | Juventud gris | Juventud problema Receptor pasivo | Organicistas Culturalistas Estructural funcionalismo | Adolescencia: periodo preparatorio | Aquellos originados en el mundo conservador | |

| | | | | | | | |
|--------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------|-------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| | | | | | | Aquellos provocados por políticas de Estado | |
| Joven como ser desinteresado y/o sin deseo | Patología social Pánico moral Culturalista | Juventud gris | Receptor pasivo | | Juventud: etapa problema | Aquellos con un destino focalizado. Aquellos apoyados por su condición de ser el “otro” | |
| Joven como ser desviado | Patología social Pánico moral Culturalista | Juventud gris | Juventud problema | Estructural funcionalismo | Juventud: etapa problema | Aquellos provocados u originados por un comportamiento juvenil contrario al “proceso humano” Aquellos con un destino focalizado. Aquellos provocados por políticas de Estado | Como subversivos (70) como delincuente y violento (desde los ‘80) |
| Joven como | Patología social | Juventud gris | Juventud problema | Estructural | Juventud: etapa | Aquellos con | subversivos |

| | | | | | | | |
|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ser peligroso | Pánico moral Culturalista | | | funcionalismo | problema | un destino focalizado. Aquellos provocados por políticas de Estado Aquellos apoyados por su condición de ser el “otro” | (70) como delincuente y violento (desde los ´80) |
| Joven como ser victimizado | Sociologicista | Juventud Gris | Juventud Problema | | Juventud: etapa problema. Juventud: actor estratégico del desarrollo. | Aquellos con un destino focalizado. Ética de la víctima: mendicidad y criminalidad | |
| Joven como ser rebelde y/o revolucionario | Complejidad: contextual (espacial e históricamente situado), relacional (conflictos y consensos) y heterogeneidad (diversidad y desigualdad) | Juventud Blanca | Juventud Problema Juventud como impulso renovador y como reactor | Organicista Estructural funcionalismo | Juventud: etapa problema. Juventud: actor estratégico del desarrollo | | Como rebeldes (fines de los ´50 y durante los ´60) como estudiantes revoltosos (fines de los ´60) |

| | | | | | | | |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Joven como ser del futuro | Naturalista Psicologicista Sociologicista | Juventud Blanca | | | Adolescencia: periodo preparativo Juventud: actor estratégico del desarrollo | Aquellos apoyados por su condición de ser el “otro”. Aquellos originados en el mundo conservador | |
| Joven como ser en relación: completo y complejo | Complejidad: contextual (espacial e históricamente situado), relacional (conflictos y consensos) y heterogeneidad (diversidad y desigualdad) | Juventud Multicolor | Juventud como impulso renovador y como rector | Contextuales y multidisciplinares | Juventud Ciudadana | Sin estigmatizaciones ni negativas ni positivas | Es pues, de manera privilegiada, en el ámbito de las expresiones culturales donde los jóvenes se vuelven visibles como actores sociales. |

Fuente: Mariana Chaves, 2005.

Índice

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Agradecimientos | 2 |
| Resumen | 3 |
| Introducción | 4 |
| CAPÍTULO 1: Acerca de la emergencia de la Juventud como categoría social y analítica | |
| 1. a En torno al concepto de juventud | 6 |
| 1. b Caso de análisis | 8 |
| 1. c Cuestión social – cuestión juvenil. Estado y políticas públicas juveniles en América Latina y Argentina | 13 |
| 1. d Nivel analítico para el estudio de caso | 17 |
| 1. e Estado del arte en la investigación del mundo juvenil en América Latina y Argentina | 19 |
| 1. e.1 Producciones sobre el mundo juvenil | 19 |
| 1. e.2 Investigaciones sobre el desarrollo de la institucionalidad estatal abocada a la cuestión juvenil en Latinoamérica | 23 |
| 1. e.3 El caso argentino | 25 |
| CAPITULO 2: Marco analítico para interpretar a las juventudes y las políticas públicas juveniles | |
| 2. a Interpretaciones sobre la(s) Juventud – Juventudes | 30 |
| 2. b Cómo interpretar y analizar las políticas públicas estatales | 33 |
| 2. b.1 La política pública como argumento | 33 |
| 2. b.2 De las situaciones problemáticas a los problemas públicos: definición del problema como perspectiva teórica | 35 |
| 2. c Herramientas analíticas para la investigación de políticas públicas juveniles | 36 |
| 2. c.1 El núcleo como definición del problema de la política pública | 37 |
| 2. c.2 La periferia como las reglas de operación de la política pública | 39 |
| CAPITULO 3: Análisis del caso: la(s) juventud(es) según el municipio de Jesús María. | |
| El Núcleo de las políticas públicas | 41 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. a Contextualización del diseño de políticas juveniles en la gestión Gatica | 41 |
| 3. b Núcleo - Definición del problema | 42 |
| 3. b.1 Primer elemento del núcleo: Cosmovisiones y teorías implicadas respecto a la juventud en la primera etapa de gestión - Génesis de las políticas juveniles | 43 |
| 3. b.1.1 Conceptualizaciones, representaciones e imágenes respecto a la(s) juventud(es) de la política como programa | 43 |
| 3. b.1.2 Rol del Estado en relación a la cuestión juvenil | 47 |
| 3. b.1.3 Enfoque de abordaje de la cuestión juvenil de la primera etapa: Modelo Biopsicosocial | 50 |
| 3. b.1.4 Paradigmas de las políticas y programas implementados | 58 |
| 3. b.2 Primer elemento del núcleo: Cosmovisiones y teorías implicadas en la segunda etapa – Institucionalización de la política juvenil | 62 |
| 3. b.2.1 Conceptualizaciones, representaciones e imágenes respecto a la(s) juventud(es) de la política juvenil del Área de Juventud | 63 |
| 3. b.2.2 Rol del Estado y enfoque de abordaje de la cuestión juvenil: Enfoque de Derechos | 67 |
| 3. b.2.3 Paradigmas de las políticas y programas implementados | 72 |
| 3. c Segundo elemento del Núcleo: Líneas de acción | 74 |
| 3. d Tercer elemento del Núcleo: Indicadores de evaluación de impacto | 84 |

CAPITULO 4: Análisis del caso: la(s) juventud(es) según el municipio de Jesús María.

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| La Periferia de las políticas públicas | 88 |
| 4. a La periferia de la política juvenil en el municipio de Jesús María | 88 |
| 4. a.1 Las relaciones con la realidad social sobre la que actúa la política pública | 88 |
| 4. a.2 Relaciones entre y al interior de las dependencias | 93 |

CAPITULO 5: Análisis de caso: el desarrollo de la institucionalidad juvenil

| | |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| del municipio para la política en sentido estricto periodo 2003 – 2011 | 108 |
| 5. a La institucionalidad juvenil | 108 |
| 5. b Elementos del desarrollo institucional | 109 |
| 5. b.1 Calidad de las políticas de juventud | 109 |
| 5. b.2 Grado de desarrollo de institucionalidad | 111 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CAPITULO 6: Conclusiones respecto a las políticas públicas juveniles de la Municipalidad de Jesús María período 2003 – 2011 | 115 |
| BIBLIOGRAFÍA | 117 |
| ANEXO I | 123 |
| ANEXO II | 125 |