

Itinerarios de las políticas de juventudes en la Ciudad de Santa Fe (1983-2019)¹

Diego Beretta²

Pedro Núñez³

Recibido: 26/ 06/2020

Aceptado: 16/06/2020

Resumen

Este artículo analiza el desarrollo de las políticas de juventudes en la Ciudad de Santa Fe desde la transición democrática hasta la actualidad. Para ello se presentan distintas etapas, considerando las principales problemáticas abordadas, el rol de distintos actores y la relación entre escalas (municipal, provincial y nacional). De esta forma, se logra dar cuenta de los itinerarios de las políticas públicas de juventudes, en una reflexión que incorpora la pregunta por las cuestiones locales y su articulación con procesos de mayor escala. Esta reconstrucción permite mirar a los procesos políticos en torno a la cuestión juvenil como problema de política pública, partiendo del supuesto que la estructuración de las políticas está en permanente disputa a partir del contexto político, de los actores que tratan de incidir en los procesos decisionales, y por cómo se define el problema público, eje de la intervención.

Palabras Claves: Políticas públicas; políticas de juventudes; ciudad de Santa Fe

Youth Policy Itineraries in the City of Santa Fe (1983-2019)

Abstract

This article analyzes the development of youth policies in the City of Santa Fe from the democratic transition to the present. For this, different stages are presented, considering the main issues addressed, the role of different actors and the relationship between scales (municipal, provincial and national). In this way, it is possible to account for the itineraries of youth public policies, in a reflection that incorporates the question about local issues and their articulation with larger-scale processes. This

¹ El presente trabajo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación PICT 201-0243 y CAID Política social, condiciones de vida y ciudadanía. Una investigación sobre las experiencias sociales del bienestar en la Ciudad de Santa Fe (1983-2016), dirigido por la Dra. Daniela Soldano. Centro de Investigaciones Sociales, FCJS / UNL (2017-2020). Por otra parte, una versión ampliada de este trabajo será publicado en Soldano, D. (2020) Itinerarios del bienestar en espacios sub-nacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe. (1983-2016) Colección Ciencia y Técnica, UNL: Santa Fe (en prensa)

² Lic. en Ciencia Política, Magister en Gestión Pública y doctorando en Ciencia Política (UNR). Docente e investigador UNL / UNR. Email diegoberre@yahoo.com

³ Lic. en Ciencia Política (UBA), Doctor en Ciencias Sociales (UNGS). Investigador FLACSO/CONICET/UBA. Email: pnunez@flacso.org.ar

reconstruction allows to look at the political processes around the youth issue as a public policy problem based on the assumption that the structuring of the policies is in permanent dispute from the political context, of the actors who try to influence the decision processes, and by how the public problem is defined, axis of the intervention.

Keywords: Public policies; youth policies; city of Santa Fe

Introducción

El estudio de las políticas públicas de juventudes requiere reconocer que los cambios sociales, políticos e institucionales que se identificaron en las últimas tres décadas en el país y en la región latinoamericana, impactaron en forma determinante en la relación entre Estado y sociedad. En este marco, se configuraron y dotaron de distintos sentidos a las nociones y tipos de propuestas públicas hacia las y los jóvenes. Si bien la noción de juventud comienza a ser entendida como tal a partir de la segunda posguerra (Reguillo, 2012; Miranda, 2006; Chaves, 2009) es recién a mediados de los años ochenta que en distintos ámbitos se comienza a instalar la noción de políticas de o para la juventud. Este inicio está ligado fundamentalmente a la declaración del año 1985 como Año Internacional de la Juventud por parte de la Organización de Naciones Unidas. Las y los jóvenes, emergen en el debate como una cuestión paradójica: con la potencia del futuro, como la renovación generacional, pero a la vez conceptualizados como un sector poblacional que enfrenta diversas dificultades. En esta incesante discusión irrumpir  la denominada cuestión juvenil como problema de política pública. Cuestiones relativas a qué hacer, cómo, con quiénes y con qué orientaciones comenzaron a ser discutidas por distintos sectores y actores de la sociedad, por agencias gubernamentales de distintas jurisdicciones del Estado y también cobra importancia en el campo académico.

Los estudios e investigaciones específicos en materia de políticas públicas de juventud proliferaron notablemente a fines de los años 90 y principios del 2000 y pueden clasificarse en tres modelos de intervención estatal: tipificaciones sobre políticas públicas en materia de juventud (Bendit, 1998; Domínguez y Morales, 2003; Balardini y Hermo 1996); tipos ideales de intervención estatal en juventud (Pérez Islas, 2002) o modelos de políticas locales de juventud (Abad, 2002; Balardini, 2003; Rodríguez, 2002) y paradigmas de abordaje del sujeto joven con el correspondiente correlato en políticas y programas específicos (Krauskopf, 2004). Por otra parte, se trata de una temática abordada desde diferentes agencias estatales, al punto que en el caso argentino es preciso advertir que las políticas que atienden la cuestión juvenil se caracterizan por una marcada superposición entre las acciones que implementan las áreas específicas de juventud y las áreas sectoriales (N nez et al, 2015).

Esta importancia del estudio de las políticas públicas de juventudes en el campo académico, y su creciente legitimidad como objeto, tom  un cariz que influyó notablemente en las maneras de pensar

la cuestión juvenil. En las últimas dos décadas, las investigaciones en el campo de las políticas públicas de juventudes, evidencian una preeminencia de estudios denominados sectoriales, donde se exploran y analizan los campos de la educación, del trabajo y últimamente de la seguridad, en las cuales las juventudes son consideradas como objetos de políticas. No obstante, es palpable la vacancia de trabajos académicos en donde se explore el proceso de estructuración de las políticas, desde una perspectiva de análisis de políticas públicas, contextualizadas, situadas y empíricas. Específicamente, los avances de los estudios en los niveles provinciales y municipales son aún incipientes, como los trabajos sobre la ciudad de Rosario (Beretta, 2018) y de las ciudades de Villa María y Jesús María (Pereyra, 2019).

En este marco el presente artículo surge de la pregunta: ¿qué características asume el proceso de estructuración de las políticas públicas de juventudes en la ciudad de Santa Fe? Es así, que pretende indagar y explorar los procesos de estructuración de políticas públicas de juventudes en la ciudad de Santa Fe a partir de la señalización de itinerarios desde la recuperación democrática hasta el año 2019.

En definitiva, indagar los procesos de estructuración de políticas de juventudes deviene en la pregunta en cómo las juventudes son disputadas (Beretta, 2015). Partimos del supuesto que su estructuración está en permanente disputa a partir del contexto político, de los actores que tratan de incidir en los procesos decisionales y, fundamentalmente, por cómo se define el problema o problemas de las y los jóvenes como problema público, eje de la intervención.

Este análisis diacrónico se desarrolló en base a la recopilación y sistematización de documentos normativos como decretos, resoluciones y ordenanzas; y a los documentos existentes (que se pudieron encontrar y recuperar) como informes de gestión, documentos de circulación interna, documentos de evaluación de actividades, programas y proyectos; folletería y documentos de difusión. También, se diseñaron y se administraron seis entrevistas en profundidad, semiestructuradas e individuales a diversos actores que formaron parte de los equipos de las distintas políticas.

El texto está organizado en cinco apartados con la intención de caracterizar distintos itinerarios a partir de la identificación de cómo emerge la cuestión juvenil, los actores involucrados, las perspectivas predominantes y el tipo de intervenciones desplegadas. De esta forma se recorren diferentes periodos de las políticas públicas de juventud en y desde la Ciudad de Santa Fe, los dilemas que enfrentaron y las modalidades de intervención en el territorio en cada uno de ellos.

Puntos de partida y red conceptual

Desde su surgimiento como disciplina, el análisis de políticas públicas se encuentra disputado por distintos enfoques y marcos de análisis. Trabajos centrales del campo como los de Aguilar Villanueva (2009), Medellín Torres (2004), Sabatier (2010), Oszlak y O'Donnell (1995) entre otros, recuperan y reconocen los distintos y posibles posicionamientos y abordajes desde una multiplicidad de marcos o enfoques de análisis de políticas públicas. No obstante, resaltan la importancia de no

centrarse en un sólo enfoque ya que la multidimensionalidad y multidisciplinariedad de los problemas públicos en torno al análisis de las políticas públicas requiere distintas “lupas”, de muchas capas y muchos puntos cardinales (Aguilar Villanueva, 2009). Y como sostiene Parsons (2007: 100), “la principal tarea del análisis de las políticas públicas es, como lo definió Lasswell, entender la forma en que pueden contextualizarse los problemas y los procesos”.

En definitiva, el análisis de políticas públicas busca explorar, entender y explicar el proceso de una política, fundamentalmente el momento de la toma de decisiones: el proceso político (Aguilar Villanueva, 2009). El término proceso es utilizado a los fines de no considerar la construcción de una política en forma lineal y evolutiva de acontecimientos -ya que se construye y reconstruye permanentemente (Díaz, 2014)- donde se deberá tener en cuenta el contexto, los actores (cambiantes y dinámicos), las relaciones de poder, en síntesis, el régimen político.

La categoría política pública se caracteriza por su polisemia conceptual y su diversidad de definiciones. En muchos casos, se utiliza indistintamente el concepto para enunciar un campo de actividad, una descripción de una propuesta, un sinónimo de decisión gubernamental, un conjunto de normas, programas o proyectos, o un resultado final. A los fines del presente trabajo, decidimos recuperar la noción de Oszlak y O'Donnell (1995) como un proceso social complejo que se configura en torno a una cuestión donde distintos actores, tanto estatales como sociales, disputan sentidos, movilizan recursos, y pugnan por sus intereses.

Esta definición nos permite pensar a las políticas públicas de una manera dinámica y en permanente construcción y disputa. Es así que las políticas no son un mero ejercicio de diseño en el que se aplican técnicas y herramientas, sino que está atravesado y es expresión de relaciones de poder que afectan determinados intereses, en tanto comparte una definición respecto de qué se hace, para quién se hace, con quién se hace y para qué se hace.

Y a partir de esta dimensión política de las políticas públicas, encontramos como nodo conceptual la noción de estructuración o proceso de estructuración de la política pública como producto de un proceso político. Con este concepto se busca una mayor capacidad explicativa del proceso de producción y configuración de las políticas (Medellín Torres, 2004: 27). La noción de estructuración, destaca además el carácter dinámico como consecuencias de un proceso político. Por un lado, se considera que la estructuración de las políticas se produce y reproduce como un proceso simultáneo y de permanente retroalimentación: “Es proceso simultáneo porque en la elaboración y despliegue concurren de manera desordenada y aleatoria distintos acontecimientos que hacen que las políticas se proyecten como conjuntos desarticulados” (Medellín Torres, 2004: 28). Por otro lado, se recupera la noción de recontextualización. Cada idea, tema, cuestión o teoría se van ubicando, reubicando o desubicando en cada nuevo contexto.

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

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

Itinerarios de políticas de juventud

Con el objetivo de indagar y explorar los procesos de estructuración de políticas públicas de juventudes en la ciudad de Santa Fe desde 1983 a 2019, se recuperó la noción de itinerarios de políticas (Beretta, 2018), para se nalizar diferentes momentos de la política estudiada en clave situada. Esta reconstrucción de momentos se nalizados por itinerarios es el resultado de una interpretación posible a partir de la triangulación de distintas dimensiones y no como la foto de una cadena de acontecimientos (Soldano y Beretta, 2020). La idea de itinerario comúnmente es utilizada para hacer referencia a un rumbo por tomar, una orientación y descripción de un determinado trayecto lineal, planificado y organizado. Los itinerarios desde esta lógica son prefijados de antemano donde un diseñador, desde la racionalidad técnica, indica el mejor camino, la mejor opción, para unir un determinado origen y un destino seleccionado.

No obstante, la noción de itinerario de políticas utilizada en este trabajo es considerada como herramienta para dar cuenta sistemáticamente de las características centrales de una política sectorial, en este caso de juventudes, en determinados contextos, y que se consideran como cierre de un proceso político, el de estructuración de políticas. Cierre que expresa un determinado equilibrio o acuerdo transitorio (nunca estable) una vez que ha triunfado una cierta postura, argumentación y conceptualización sobre las y los jóvenes y sus principales problemas a resolver. Desde esta mirada, no se conciben a los itinerarios como unívocos o lineales, sino que materializan la toma de posición del Estado y decisiones tomadas sobre posibles y variados rumbos a adoptar (Beretta, 2018). En definitiva, construir de esta manera itinerarios contribuye a comprender el proceso político de la política pública.

En este sentido, tal como señalamos en otro texto el análisis de las políticas públicas de juventud permite conocer las formas en que se define a los jóvenes y la cuestión juvenil desde el Estado (N n ez et al., 2015).

En síntesis, el recorrido por las políticas de juventud en la ciudad de Santa Fe nos mostrar  la complejidad inherente de éstas y que en muchos casos no existe una coherencia entre las visiones conceptuales y las formas de intervención. En las próximas páginas intentaremos dar cuenta de estos recorridos, a partir de la identificación y señalamiento de itinerarios en base al análisis del proceso de estructuración de las políticas en la ciudad de Santa Fe en diferentes momentos históricos.

Creación de áreas estatales y origen de las políticas de juventud

a) Los primeros pasos a escala nacional e internacional

En diciembre de 1983 Alfonsín asume el gobierno con la promesa de lograr el juzgamiento de los responsables del terrorismo de Estado, aspecto que ocupar  un lugar principal en sus primeros años de gestión. En ese escenario, la democratización del ámbito educativo en sintonía con la apelación a la civilidad, y el rol de la juventud como regeneración moral fueron los ejes que se incorporaron a la agenda pública. Las políticas públicas del periodo se caracterizaron por la influencia de organismos internacionales, ya que la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) había establecido al año 1985 como Año Internacional de la Juventud (AIJ), convirtiéndose así en un hito fundacional de las políticas y de organismos estatales específicos que intervienen en la cuestión juvenil.

A partir de esta declaración, la ONU fomentó y organizó coaliciones y redes internacionales para promover el Año Internacional en cada uno de los países. De esta forma, las acciones giraron en torno a visualizar y priorizar a la juventud en cuanto a su situación problemática, es decir, a los problemas de los jóvenes, y comenzaron a constituirse como un problema público (Aguilar Villanueva, 1993; Subirats, 1994), como un sector poblacional que requería soluciones a través de la implementación de políticas públicas. Otro de los antecedentes internacionales, fue la institucionalización por parte de la Iglesia Católica de las Jornadas Mundiales de la Juventud, que desde el año 1986 se llevará a cabo anualmente, siendo desarrollado en Argentina el segundo en 1987.

La emergencia de la cuestión juvenil en clave de problemas de los jóvenes fue acompañada y legitimada a partir de la construcción de sujetos distinguibles como objetos de políticas, basado en la sistematización de datos estadísticos. La ONU y la CEPAL aportaron estudios y saberes expertos con propiedad legítima sobre el estudio y gestión del problema (Cortés y Kessler, 2013). En efecto, en el ámbito regional, la CEPAL publica en 1985 el estudio denominado "La juventud en América Latina y el Caribe. Plan de Acción Regional en relación con el Año Internacional de la Juventud".

A nivel nacional, ocupó un lugar clave el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Este organismo tuvo un papel protagónico en el redescubrimiento de la pobreza, materializado a partir de la publicación "*La pobreza en la Argentina*" en el año 1984. Vinculado a este estudio, se publica en 1985 "*La Juventud de la Argentina*", considerado el primer compendio estadístico sobre el grupo etario de entre 15 y 24 años en el país. Los datos producidos fueron presentados básicamente a escala nacional, con la excepción de alguna información desagregada para los conglomerados de Rosario, Córdoba, Mendoza y Buenos Aires. El INDEC presentaba una fotografía de los problemas de los jóvenes argentinos a partir de su demografía, los datos en educación y ocupación; la conformación de los hogares en los que viven los jóvenes, destacando el indicador de hogares con NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas); cuestiones sobre enfermedades y causas de muertes jóvenes; delincuencia y población carcelaria joven; y datos referidos a la participación en organizaciones de la sociedad civil.

En Argentina fue el Estado Nacional el actor principal que traz  las líneas iniciales y demarcatorias de lo que reconocemos como primeros mapas de políticas de juventud al compás de las representaciones emergentes del contexto internacional (Beretta, Galano y Laredo, 2018).

A partir de las acciones aconsejadas por la ONU, se constituye en 1984 el Comité Nacional de Coordinación del Año Internacional de la Juventud (AIJ) bajo la coordinación del Secretario de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, Dr. Enrique de Vedia.

En 1986 se crea el primer organismo específico de juventud a nivel nacional en Argentina. El  rea de Juventud, se instituye en el marco de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, modificándose al año siguiente con la creación de la Subsecretaría de la Juventud. De esta forma si bien el Estado nacional siempre contó con un área específica de políticas de juventud los continuos cambios fueron desdibujando su perfil, caracterizándose por la inestabilidad y falta de visibilización, así como la continuidad en el tiempo de sus políticas (N nuez, Vázquez y Vommaro, 2015).

b) Las vicisitudes de la escala local

Estos intentos de organización a nivel nacional no siempre se correspondieron temporalmente con las políticas subnacionales. En Santa Fe, tanto a nivel municipal como provincial la política nacional emanada de la Subsecretaría de Juventud no logr  penetrar ni en las burocracias ni en las agendas.

El gobierno de la ciudad, desde la recuperación democrática y hasta el cambio de gestión en 2007 exhibía una importante subordinación a la estructura gubernamental y agenda política de la provincia.

Sin embargo, y sin materializarse en políticas concretas, la cuestión juvenil (definida como problemas "de" los jóvenes) ingresó tempranamente en la agenda legislativa local, hacia finales de la década del 80.

En 1987, el concejal José María Mazza, presidente del bloque justicialista (oficialismo en el gobierno de la ciudad y de la provincia) presentó un proyecto de resolución con el objetivo de crear la Subsecretaría de la Familia en el ámbito de la Secretaría de Cultura y Acción Social de la Municipalidad de Santa Fe. Dicha subsecretaría se pensó con dos unidades de gestión; la Dirección del Menor y la Juventud, y la Dirección de la Mujer. Las funciones que se adjudicaban a la Dirección del Menor y la Juventud, permiten advertir una concepción de los jóvenes como sujetos expuestos a riesgos y que debían ser protegidos. Además el texto legislativo menciona que las causas de estos flagelos est n vinculadas a los climas de vida derivados de su situación socioeconómica, de manera que las funciones propuestas para la dirección eran: "brindar asistencia social a la infancia, adolescencia y juventud desprotegidas, bregando por la contención y erradicación de los flagelos sociales del alcoholismo, drogadicción, mendicidad, desnutrición, pornografía y prostitución"⁴.

⁴ Proyecto de resolución: Creación de la Subsecretaría de la Familia. Concejo Municipal, 1987.

En 1988, el concejal de la Unión Cívica Radical, Carlos Iparraguirre, presentó el proyecto para crear una comisión interna del concejo municipal, la “Comisión de la Juventud”. Más acorde con el axioma causal del alfonsinismo (Cortés y Kessler, 2013), es decir la oposición entre democracia y dictadura, esta propuesta se enmarcó en la posibilidad de incorporar la voz de los jóvenes en el estudio y desarrollo de propuestas para atender a sus propios problemas. En este sentido, resulta plausible pensar que la estrategia de promoción de la participación juvenil fuera un intento por recuperar aquella primavera democrática de principios de los años 80, que fue decayendo especialmente en la movilización juvenil a partir del escenario que se configura con la crisis económica y la sanción de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida en los años 1986 y 1987 (Vázquez et al., 2017). El funcionamiento de la comisión preveía la participación de un representante de cada bloque del concejo municipal, ampliando de manera paulatina a distintas organizaciones juveniles. Entre sus fundamentos, el proyecto definía como juventud a la población que va de los 15 a 24 años y pretendía dotarlos de un protagonismo en la acción de gobierno, “para que el joven ocupe su propio papel en la historia⁵”. Pero además de la promoción de una política con una clara orientación hacia la apertura de espacios institucionalizados de participación juvenil en la toma de decisiones a nivel local, el proyecto también hacía foco en ciertos riesgos y problemas de los jóvenes, mencionando entre ellos, la drogadependencia, el alcoholismo o el tabaquismo.

En definitiva, este primer recorrido permite señalar que en el caso de la Ciudad de Santa Fe, la cuestión juvenil ingresó en la agenda pública de manera periférica, y a través de proyectos legislativos en el Concejo Municipal, aunque no lograron cristalizarse ni en organismos ni en políticas específicas de juventud. La incipiente construcción de la cuestión juvenil durante los 80 como problemas de los jóvenes será fortalecida en los 90 a partir de la definición de la exclusión juvenil especialmente urbana y las propuestas de políticas focalizadas dirigidas a mejorar la empleabilidad.

La exclusión y la apatía juvenil como nuevos problemas de políticas públicas

Durante los años 90, en Argentina al igual que en varios países de la región, la cuestión juvenil en clave de cuestión social se erigió en términos de exclusión. En un contexto de reconfiguración del rol del Estado, caracterizado por el ajuste fiscal, las privatizaciones de empresas públicas y la descentralización de servicios sociales, los jóvenes se convirtieron en objeto central de varias políticas públicas. Efectivamente, por esos años y ante el incremento de las tasas de desocupación y subocupación, el problema de los jóvenes fue definido con la intención de generar herramientas para mejorar su empleabilidad. En este sentido, el concepto hace referencia a la necesidad de dotar a los jóvenes de calificaciones y competencias necesarias para su inserción en el mercado formal de trabajo (Abdala, 2006).

⁵ Proyecto de resolución: Creación de la Comisión de la Juventud. Concejo Municipal, 1988.

Con el viraje de la política social hacia estrategias focalizadas y en el marco de un fuerte cuestionamiento a los servicios sociales universales, la cuestión juvenil se instala en la agenda social. Asimismo, tal como señala Martín Criado (2005) la definición de los problemas sociales implica una serie de supuestos sobre qué y quiénes constituyen el verdadero problema. Siguiendo su razonamiento, la construcción del desempleo como un problema juvenil no sólo convirtió a la juventud en campo de proyección de los temores de cambio social, sino que justific  la implementación de políticas orientadas a la flexibilización laboral precisamente en la falta de adecuación de los jóvenes a las necesidades del mercado de trabajo (Martín Criado, 2005).

Si bien hubo distintas maneras de conceptualizar a la juventud, la noción de exclusión juvenil fue la más difundida a partir de la emergencia de la crisis de los tradicionales mecanismos de integración social o instituciones tradicionales de sociabilidad juvenil (Jacinto, 2000): la educación y el empleo.

En efecto, en el período recortado tiene lugar un doble movimiento: por un lado, las cuestiones nucleares van configurando un escenario de exclusión de los jóvenes mientras que las políticas sectoriales específicas fomentan las actividades culturales, la realización de recitales, las casas de juventud y/o festivales (N n ez, 2019).

La escala internacional fue significativa en la disputa por el sentido que se le dio a la cuestión juvenil con énfasis en estas dimensiones. Desde los organismos internacionales afirmaban que los jóvenes atravesaban por grandes problemas como el desempleo, la pobreza, el analfabetismo, la falta de espacios recreativos y el uso indebido de las drogas (ONU, 1999). La CEPAL sostenía, a principios de los años 90, la importancia de la integralidad y de especificidad como desafíos de estas políticas. La noción de integralidad como base para intervenir la compleja problemática juvenil en todos sus componentes y con una perspectiva de conjunto. Y la especificidad, en el sentido de llegar con precisión a los jóvenes excluidos (CEPAL, 1991). Por otro lado, se promovía el criterio de la descentralización, tratando de dotar de mayor protagonismo a los ámbitos y escalas locales en la ejecución de programas y proyectos destinados a la exclusión juvenil.

En toda la región se desplegaron programas de empleo juvenil siguiendo el modelo paradigmático del Plan Chile Joven⁶. En Argentina, se implementó desde 1994 el Programa *Proyecto Joven* cuyo objetivo era mejorar las condiciones de los beneficiarios para que puedan postular a un empleo en relación de dependencia a nivel de semi-calificación para lo cual se ofrecían cursos de capacitación y pasantías laborales en empresas (Cohen, Martínez y Navarrete, 2001). Tal como sostiene Jacinto (2006) el supuesto básico del programa fue que había un déficit de capacitación adecuada en los jóvenes desempleados, que era la causa de su mayor desocupación. La ejecución del

⁶ El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes CHILE JOVEN, coordinado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social constituyó en 1991 el primero de un conjunto de Programas desarrollados en la región, que, con similares objetivos y estrategias, masivos y con financiamiento internacional buscaron dar una solución a la problemática del desempleo juvenil.

Proyecto Joven estuvo a cargo de una Unidad Ejecutora de Proyectos especiales del Ministerio de Economía, Obra y Servicios Públicos, que fuera transferida en el año 1996 al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La organización estaba centralizada en Buenos Aires y se descentralizó a nivel regional. Este modelo de organización y gestión se definió a partir de la centralización normativa y descentralización operativa, siendo Santa Fe una de las localidades del interior del país donde se instalaron oficinas⁷.

En el caso de la ciudad de Santa Fe, la coordinación entre la centralidad nacional del proyecto y el gobierno municipal fue casi nula, desarrollándose solo algunos encuentros ocasionales con la Gerencia Local de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo, encargada de llevar adelante las acciones.

Los años noventa son tiempos de la irrupción de una “nueva juventud” o “generación perdida” (Salvia, 2000), de jóvenes excluidos del sistema de educación media y superior y del mercado laboral. Esos nuevos jóvenes -los excluidos-, comenzaron a ser identificados –tanto por gobiernos, actores académicos y sociales- como las principales víctimas del ajuste estructural y fundamentándose en esto, desde el Estado se impulsan planes sociales cada vez más focalizados en el sector juvenil. No obstante, estas acciones no fueron en general asumidas por organismos específicos de juventud, ni presentadas como políticas juveniles.

También desde la escala nacional, el ámbito legislativo tuvo un papel importante en la construcción de la juventud como un tema relevante para la cuestión social, a partir de la identificación de los problemas de los jóvenes. En un estudio que analiza la construcción de la juventud como problemática de política pública en la Argentina a partir del análisis de las iniciativas legislativas a nivel nacional entre 1983 y 2015, se destaca que durante los 90 casi la mitad de los proyectos relevados tematizan a la juventud en tanto problema o partir de sus problemas, especialmente en torno al desempleo juvenil, exclusión social, adicciones, violencia (Cozachcow, 2016).

A comienzos de la década el diputado nacional por la provincia de Santa Fe Guillermo Estévez Boero, perteneciente al Partido Socialista Popular presenta el primer proyecto de Ley de Juventud, antecedente que será recuperado por posteriores proyectos de ley (Cozachcow, 2016; Beretta et al., 2018). La propuesta de ley, tenía por objetivo la regulación y la promoción de las actividades realizadas por los organismos del Estado y por el Consejo de Juventud, orientados al desarrollo y la concreción de los derechos de los jóvenes (Estévez Boero, 1991: 238). Si bien el texto del proyecto muestra una clara tendencia en identificar a los jóvenes desde sus problemáticas, se destaca en su fundamentación una perspectiva de derechos casi inexistente en esos años. El proyecto sostiene que “el punto de partida para la determinación de toda política de juventud [son] los derechos de los jóvenes (...) Es el reconocimiento del derecho de los jóvenes a una formación integral, a un trabajo, a la participación, al

⁷ En abril de 1994 había tres oficinas en el área metropolitana y siete en el interior del país: La Plata, Misiones, Mendoza, Neuquén, Tucumán, Rosario y Santa Fe (Cohen et al., 2001).

disfrute del tiempo libre, al acceso a la educación, a la vivienda y a la salud, un hecho incontrastable de la sociedad moderna" (Estévez Boero, 1991: 238-239).

En esta década tuvieron lugar otros hitos significativos para los jóvenes y que anticipan cuestiones que aparecerán años después, a saber: la reforma del sistema educativo que supuso la transferencia a los gobiernos provinciales de la responsabilidad de la gestión del sistema; la Ley N  24195 del año 1993 que modificó los años de obligatoriedad de la enseñanza y la modalidad de cursado del nivel secundario y la Ley de Educación Superior que en 1995 intent  resignificar el rol de la educación universitaria pública, gratuita, autónoma y cogobernada.

Otro de los hitos que marcó la vida de los jóvenes a partir de esta década fue el asesinato en 1994 del Soldado Carrasco⁸ lo que provocó que el poder ejecutivo nacional derogue el Servicio Militar Obligatorio después de casi cien años de implementación, y se generó un sistema de tropas voluntarias para jóvenes de entre 18 y 26 años, quiénes además recibirán una retribución económica, iniciando así si lo desearan una carrera militar.

Ahora bien,  c mo repercut n estas medidas a escala local?  Cu les eran las problemáticas abordadas?  Qu  temporalidades atravesaba la cuestión juvenil y qué cambios ocurr n a nivel de la institucionalidad sub-nacional?

A escala local, al igual que en la década precedente, la cuestión juvenil en la agenda social solo tuvo alguna incidencia en el ámbito legislativo. En el año 1992, se solicita al Concejo Municipal que se trate nuevamente la creación de la comisión de juventud propuesta por el concejal Iparraguirre en el año 1988, con el objetivo de crear un espacio de discusión específico para tratar los temas y problemas de los jóvenes. Sin respuesta ni discusión del proyecto, es presentado nuevamente en el año 1994 por los concejales Tejerina y Bertorello.

Mientras tanto, el proyecto más significativo de la época fue el de creación del Centro Municipal de la Juventud, cuyos autores fueron Carlos Iparraguirre y Mirtha Barlasina. Si bien fue aprobado, nunca se puso en funcionamiento en el gobierno municipal, aunque puede considerarse como un importante antecedente para la creación de un área específica de juventud a nivel local. Otro de los proyectos presentados fue la creación de la Defensoría de la Juventud u Ombudsman de la Juventud de la ciudad de Santa Fe, presentado en el año 1998 por la Fundación Integración. En síntesis, aún con sus debates a nivel legislativo, la cuestión juvenil en la ciudad de Santa Fe continu  en un ámbito periférico de la política social local

La cristalización institucional de la juventud

Si bien la crisis del 2001 azotó las condiciones y modos de vida de los santafesinos, resulta estimable señalar que la crisis hídrica de 2003 tuvo un impacto mayor en el bienestar y la subjetividad

⁸ El soldado Omar Carrasco estaba realizando el servicio militar obligatorio en el cuartel de Zapala (provincia de Neuquén) cuando fue torturado y asesinado por miembros del Ejército.

de los vecinos, lo que convirtió en la peor tragedia de la ciudad que afectó a más de 130.000 habitantes y más de cien víctimas fatales (Pais, 2008). En este contexto, para el campo de las políticas de juventudes, el año 2004 resulta clave en el desarrollo de la cristalización institucionalidad joven en la provincia de Santa Fe (Observatorio de políticas de juventud, 2017). Si bien, como se desarrolla en los apartados previos, existían políticas e intervenciones del Estado (en todos sus niveles) que tuvieron y tenían a los jóvenes como destinatarios, por primera vez, se crea un área específica en el entramado institucional del gobierno provincial destinada al desarrollo de políticas de juventud.

Mediante la resolución N 197/04 se crea en dependencia de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria el área de Juventud (ARJU). El  nico antecedente dentro de la Provincia de Santa Fe, fue la institucionalidad de juventud en la Municipalidad de Rosario a partir del año 1989⁹.

El documento de creación del área fue taxativo en definir a la cuestión juvenil como problemática especialmente vinculada al trabajo y la educación, y de ahí la necesidad de su creación para “el diseño, y coordinación de políticas, programas y acciones tendientes al desarrollo, promoción y asistencia directa e integral de la juventud, abordando específicamente la problemática laboral y socioeconómica de los jóvenes; como así también en lo referente a la temática estudiantil, a través de medidas que fomenten su permanencia y su inclusión en el sistema educativo” (Secretaría de Promoción Comunitaria, 2004).

No obstante, el ARJU se caracterizó por la escasa legitimidad con la que por lo general cuentan otras áreas de juventud en el país (Beretta, 2015). Al no contar con presupuesto específico y una escasa dotación de personal técnico y profesional desde el inicio fue notable la brecha entre las funciones definidas formalmente en la resolución y las decisiones políticas que permit an la implementación de las políticas. Por estas razones, las políticas del ARJU pueden caracterizarse como residuales y fragmentadas. En cuanto a su organización, se contaba con tres personas como coordinadores del ARJU para las ciudades de Rosario, Santa Fe y Reconquista. La creación del ARJU, según las entrevistas realizadas a distintos trabajadores, fue vista desde su origen como una posible usina de jóvenes militantes y como una forma de canalizar la militancia juvenil.

Más allá de estas limitaciones el ARJU intent  incorporar la dimensión participativa en sus acciones, especialmente en coordinación con programas nacionales implementados de la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU). Entre ellas se destacaron el concurso de Proyectos Sociales Juveniles, el Proyecto “Contra el SIDA... Todo el año”, y la Escuela de Gobierno para jóvenes. Tamb n se realizaron ciclos de talleres de educación en salud sexual y reproductiva, procreación responsable y sexualidad; cuidado del medio ambiente; prevención de adicciones y violencia; atención primaria de la salud bucal; ferias de ciencias; y encuentros recreativos y deportivos.

⁹ En 1989 la municipalidad de Rosario crea el Centro de Prevención permanente para púberes y Adolescentes; en 1990 crea el Departamento de la Juventud; en 1996 se configura el Centro de la Juventud y en 2012 se transforma en la Dirección General de Políticas de Juventudes (Beretta et al., 2018).

Sin embargo, en este contexto la política de juventud de mayor impacto tanto en el país como en la ciudad de Santa Fe, estuvo ligada a las políticas focalizadas de empleabilidad, dando continuidad a las políticas de los 90, a través de la implementación del Programa Nacional de Inclusión Juvenil "Incluir" financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y destinado para jóvenes de 18 a 25 años en situación de vulnerabilidad y exclusión social, desocupados, con bajo nivel de escolaridad y/o baja calificación laboral.

El ARJU, mediante la suscripción de un convenio con la DINAJU se comprometía en apoyar localmente la implementación. Sus tareas principales consistieron en primer lugar en recomendar organizaciones de la sociedad civil con base en el territorio para la administración de los fondos¹⁰. En base a entrevistas realizadas, se puede afirmar que el ARJU no tuvo incidencia en su implementación, más allá de invitar y difundir el programa, ya que todas las decisiones eran definidas en la escala nacional. Quedó evidenciado que el ARJU tuvo una participación parcial y marginal en la implementación del Incluir en la ciudad de Santa Fe, debido a la rigidez y del formato enlatado del programa Incluir.

En cuanto a la actividad legislativa de la ciudad en el año 2000, desde el espacio local del Movimiento de Participación Ciudadana¹¹ se propone la creación de la Banca Joven. El proyecto fomentaba nuevas formas de participación que trascendieran las tradicionales convocatorias partidarias.

Por otro lado, y en el mismo contexto de la crisis, la junta departamental del Partido Demócrata Progresista (PDP) propone crear el Consejo Consultivo de la Juventud, como una opción formal de participación juvenil frente a los escasos espacios y oportunidades para los jóvenes en la vida política y social de la comunidad local. El proyecto promovía que en dicho concejo consultivo hubiera representantes de las escuelas de la ciudad, de organizaciones barriales, vecinales, centros culturales y cualquier organización en la que participaran jóvenes.

Con argumentos similares, concejales de la Alianza Santafesina propusieron en 2002 la creación del Concejo Multisectorial de la Juventud, con el objetivo de lograr una articulación de las organizaciones juveniles y una participación más directa de éstas en las definiciones del gobierno municipal. Los mismos autores de este proyecto presentaron además la creación del programa Casa de la Juventud, como un espacio de promoción social juvenil integral frente a la falta de una política de juventud a nivel municipal. En la fundamentación, se mencionó por primera vez la heterogeneidad de los problemas y de los mismos jóvenes, cuestionando la consideración de la juventud como categoría homogénea.

¹⁰ La administración de los fondos por parte de organizaciones de la sociedad civil fue un requisito impuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo.

¹¹ El Movimiento de Participación Ciudadana fue la salida política que diseñó Carlos "Chacho" Álvarez a semanas de su renuncia a la vicepresidencia de la Nación el 6 de octubre de 2000; planteaban la crisis terminal de los partidos políticos, y bregaban por nuevas estrategias de participación.

El recorrido realizado muestra cómo la institucionalidad estatal en materia de juventud fue ganando espacio a nivel provincial mientras que no logr  interpelar a las burocracias municipales, dando prioridad especialmente a las políticas de asistencia y de ayuda a los inundados, cuestión que marcó todo el ciclo de gestión de 2003 al 2007. Por otro lado, y si bien persisten las acciones sectoriales y fragmentadas, cobran preponderancia, aunque de una manera sutil, las políticas que incorporan el componente participativo en las intervenciones del Estado dirigidas a jóvenes, que serán protagonistas después del año 2007 a partir del impulso de las políticas implementadas a nivel nacional por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, y a nivel provincial y municipal por el Frente Progresista Cívico y Social.

Políticas integrales y mirada generacional

Diciembre de 2007 fue un hito político para la ciudad y la provincia de Santa Fe. Por primera vez desde la recuperación democrática, fue superado electoralmente el partido justicialista, quebrándose así una hegemonía histórica. Desde esa fecha llega al gobierno tanto de la ciudad como de la provincia el Frente Progresista Cívico y Social. Desde sus inicios, los nuevos gobiernos postularon un proceso de innovación en términos de gestión de la cuestión social, impulsaron estrategias basadas en la reforma y modernización de las estructuras del Estado, la participación ciudadana y la planificación estratégica.

En este marco, la cuestión juvenil como cuestión de política pública será protagonista en la política social, especialmente desde el gobierno provincial. Recién asumido como gobernador, Hermes Binner crea en el marco de la estructura estatal la Dirección Provincial de Políticas de Juventud dependiente del Ministerio de Innovación y Cultura, y en este marco, la constitución del Gabinete Joven como espacio articulador de los distintos sectores de políticas públicas. De esta manera, se inició una etapa caracterizada por el intento de incorporar la perspectiva joven de manera transversal en las políticas públicas, y con una dimensión participativa como forma de inclusión de los jóvenes.

Las publicaciones oficiales abonaron la necesidad de dar un giro a los modos de hacer política pública de juventud (Bergami y Crescini, 2014). El nuevo paradigma interpelaba a mirar a las juventudes desde una perspectiva de derechos y de manera integral. Algunos hitos que permiten visualizar este giro fueron la constitución del Gabinete Joven como espacio innovador en la institucionalidad estatal, la Red de municipios y comunas joven, el plan integral de juventudes que se denominó Plan Santa Fe Joven: una generación de cambios 2010–2015; y finalmente en 2015 cuando se convierte la Dirección Provincial de Políticas de Juventud en Secretaría de Juventudes en el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.

El Gabinete Joven fue concebido como un dispositivo institucional con el objetivo de incorporar la perspectiva joven en las políticas públicas; pensado como un espacio de diseño de políticas para y desde los jóvenes. Sus objetivos se sintetizaron en formular políticas públicas de juventud, imprimir una

mirada joven a cada iniciativa del gobierno provincial, y formar recursos humanos capacitados para la gestión pública. La lógica de puesta en marcha del Gabinete joven es justamente contraria a ese modelo de bajada de programas, y busca su definición en el propio territorio, incorporando en forma participativa a los jóvenes santafesinos en la construcción de las políticas públicas (Balardini, 2009: 8).

El Gabinete Joven se conformó con 30 jóvenes, quienes tenían una doble dependencia, compartiendo sus responsabilidades entre las actividades particulares de cada ministerio y el Gabinete Joven coordinado por la Dirección de Políticas de Juventud. En definitiva, es precisamente en la escala provincial donde surgieron las políticas más innovadoras. La cercanía con el territorio, la posibilidad de un contacto directo con organizaciones y grupos juveniles tanto como la necesidad de brindar respuestas de manera más inmediata lleva a que sean los gobiernos provinciales y locales quienes impulsen nuevos abordajes a la cuestión juvenil, acordes a los cambios y transformaciones socio-culturales (N n ez, 2019).

Entre las intervenciones del Gabinete Joven se destaca el Programa Ingenia, fondo para el desarrollo de iniciativas juveniles. Con su primera edición en 2011, tuvo como objetivo fomentar y estimular la creatividad, las ideas y el trabajo grupal. De esta manera, financió proyectos socioculturales juveniles para ser implementados en el territorio. Según fuentes oficiales, "en 2011 se financiaron 42 proyectos juveniles, mientras que en 2018 fueron más de 1000 las iniciativas seleccionadas" (Gobierno de Santa Fe, 2019: 121). Otra de las acciones destacadas fue la puesta en funcionamiento en 2011 de la Esquina Encendida, ubicada en el norte de la ciudad de Santa Fe en donde funcionaba el ex campo universitario (Facundo Zuviría y Estanislao Zeballos), la casa se convirtió en un espacio público pensado en primera instancia para los jóvenes, y que con el tiempo se fue ampliando a todas las edades, desarrollando actividades lúdicas, culturales y deportivas. De esta manera, la Esquina Encendida, junto a La Redonda, Arte y Vida Cotidiana; y el Molino, Fábrica Cultural, conformaron el denominado Tríptico de la Imaginación, un proyecto cultural, social y pedagógico que incentiva el cruce de lenguajes artísticos y las relaciones intergeneracionales. Otra acción significativa fue la creación en 2009 del programa Verano Joven, una apuesta del Gabinete Social para acompaña a jóvenes en procesos socioeducativos durante la temporada estival.

Hacia fines de 2013 la legislatura de Santa Fe sancionó la Ley N  13392 de Constitución y Funcionamiento de los Centros de Estudiantes Secundarios y Superior No Universitarios, reconociendo a los centros de estudiantes como órganos democráticos de representación estudiantil. En ese marco el Ministerio de Educación y el Gabinete Joven, bajo el lema "Estudiantes al Centro", iniciaron propuestas de formación y acompañamiento para la organización, creación y fortalecimiento de centros de estudiantes. Y en el año 2014, el Gabinete Joven presentó el proyecto de Ley provincial de juventudes, después de un trabajo de construcción colectiva junto a distintas organizaciones sociales y políticas.

En este marco de enorme presencia de temas juveniles en la agenda provincial a través de sus políticas, las escalas nacional y local también reconfiguraron la cuestión juvenil.

En la escala nacional se impulsaron distintas políticas que promovían la participación juvenil, sin dejar de desplegar políticas sectoriales de inclusión. N n ez et al. (2015) analizan las políticas públicas nacionales dirigidas a los jóvenes durante los años 2007-2013 demostrando que las principales intervenciones del Estado nacional estuvieron vinculadas con a la participación juvenil y las orientadas a la promoción del desarrollo social o inclusión de los jóvenes, especialmente desde propuestas de capacitación y formación o fomento de emprendimientos.

En el año 2007 se renueva el impulso del Consejo Federal de Juventud¹² a través de la ley N  26.227, el cuál intent  coordinar y articular acciones con las distintas áreas de juventud de los gobiernos provinciales para la construcción de una agenda nacional de jóvenes. Entre sus principios rectores, el Consejo proponía “otorgar valor a la territorialidad, la articulación, la promoción social, la construcción colectiva y la mirada integral en los abordajes” (Consejo Federal de Juventud, 2008:3).

La aprobación de la Ley N  26774 que extendió el derecho a votar en elecciones nacionales a jóvenes de entre 16 y 18 años es un hito en las políticas vinculadas a la participación juvenil. Por otro lado, en 2014 se puso en marcha el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR), un programa de transferencias monetarias condicionadas, con el objetivo de que jóvenes puedan iniciar o completar sus estudios tanto formales como de formación y capacitación laboral.

No obstante, la política de mayor impacto en términos de cobertura, que se diseño desde nación no fue implementada desde el área de juventud. El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se desarrolló del año 2008 hasta fines del 2013 desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el marco del Plan Integral para la promoción de empleo. Estuvo destinado a jóvenes de 18 a 24 años que no hubieran terminado la educación formal y en situación de desocupados. En síntesis, el programa sostenía una continuidad con las políticas de los años 90 dirigidas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes.

Finalmente, la escala local no estuvo ausente en este período de visibilidad de la cuestión juvenil en la agenda de la política social. El gobierno de la ciudad de Santa Fe acompaño este cambio de paradigma con la creación del área joven municipal, dependiente de la subsecretaría de Acción Social de la Secretaría de Desarrollo Social. Sin embargo, a nivel municipal esta nueva institucionalidad no redundó en la configuración de políticas de juventudes tal como lo logró el gobierno provincial. En sus primeros años, el área municipal coordinó y particip  de las acciones emanadas del Gabinete joven provincial, pero gradualmente se fue corriendo de ese lugar. Las intervenciones municipales se desplegaron mayoritariamente hacia la cuestión del empleo juvenil, a través del programa Empleo

¹² Se afirma que se renueva el impulso ya que el Consejo Federal de Juventud ya había sido creado en el año 1999 a través del decreto presidencial N  693 bajo la presidencia de Menem y que no tuvo mayor impacto.

Joven y Oportunidades Laborales que coordinó con el Programa Nacional Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, en cual se incorporaron a casi 2000 jóvenes durante la gestión 2007/2011 (Municipalidad de Santa Fe, 2011).

El área de juventud municipal asumió un perfil residual en la política social de la ciudad. Sus intervenciones se expandieron en torno a la realización de eventos particulares o acciones fragmentadas más que a la elaboración de políticas. Lo distintivo en esta etapa a escala local, fue la baja productividad del concejo municipal en temas de juventud. Podría pensarse, que, en la etapa de mayores intervenciones de los gobiernos a través de sus ejecutivos en políticas de juventud, hizo disminuir la producción legislativa en estos temas.

El proyecto más significativo fue en el año 2008 la creación del "Concejo Joven" con la finalidad de formar ciudadanos para mejorar la participación en la vida institucional de la ciudad. Estuvo destinado a estudiantes de cuarto año de la escuela secundaria, para que puedan cumplir el rol de un concejal por un día. Otros proyectos legislativos vinculados a los jóvenes se presentaron en el año 2010: la instalación de un recordatorio conmemorativo por el aniversario de la Noche de los Lápices; y el proyecto presentado por un conjunto de instituciones locales preocupadas por el avance de las drogas en los barrios y su impacto sobre todo en los jóvenes.

Pero sin lugar a dudas, uno de los nudos críticos más significativos en esta etapa fue la tensión que generó la cuestión de la (in)seguridad, una cuestión ajena hasta entonces de las agendas de los gobiernos locales. La tríada jóvenes-violencia-pobreza más la construcción mediática de los denominados jóvenes Ni-Ni (jóvenes que ni estudian, ni trabajan) estuvieron en la escena central de la agenda pública. La construcción de esta imagen, que venía siendo investigada desde los años noventa con el surgimiento de la noción de "pibe chorro", se fue reconfigurando. Si bien no es eje central de este artículo, cabe destacar que distintas investigaciones cuestionaron la construcción de la categoría Ni-Ni señalando que se observa más que nada la entrada y salida del sistema educativo y del mercado laboral, mientras que invisibiliza las desigualdades de género en la distribución del tiempo dedicado a las tareas domésticas y su impacto en las posibilidades que tienen para acceder a un empleo (Saraví, 2005; Pérez y Busso, 2018).

En esta construcción son los jóvenes, pero no cualquiera, sino varones, pobres, en riesgo y desafiados, los destacados como causa de la inseguridad reinante. Uno de los indicadores de mayor difusión fue el aumento que se dio en el año 2007 de la tasa de homicidios. Según datos difundidos por el Ministerio Público de la Acusación (2015), en dicho año se constataron en la ciudad de Santa Fe 98 víctimas fatales, y la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes fue de 25,7 superando ampliamente la media nacional. Estos números fueron constantes hasta el 2014, donde la cantidad de homicidios llegó a 135 y la tasa fue de 32,8.

En este contexto, la cuestión a intervenir fue la alta tasa de violencia altamente lesiva (homicidios dolosos), cuyos principales protagonistas tanto víctimas como victimarios, eran jóvenes de

sectores populares y se comprobaba que la violencia tenía una dinámica y un componente fuertemente territorializada (Galano, 2015). Este nuevo escenario que se estaba estructurando, demandaba priorización, selectividad y una definición de un nuevo sujeto juvenil (Beretta et al., 2018).

Un primer hito¹³ en relación a una política de prevención social del delito con jóvenes devino de la coordinación entre PNUD, el gobierno nacional y el gobierno de la provincia de Santa Fe, implementándose en los barrios Alto Verde, Chaqueño y San Lorenzo de la ciudad. La política fue denominada intervenciones territoriales de inclusión sociocultural de jóvenes con participación fluctuante en actividades delictivas y protagonistas (víctimas o victimarios) de situaciones de violencia altamente lesiva (Broglia, Cozzi y Font, 2011). Esta política fue liderada por la Secretaría de Seguridad Comunitaria, pero estuvo anclada en las actividades del Gabinete Joven y del Gabinete Social del gobierno provincial. A partir del año 2011 se reconfigura esta política y se crea el Programa para la inclusión de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social, conocido como Juventudes Incluidas.

Para finalizar este recorrido, interesa destacar dos programas que permiten demostrar cómo las juventudes fueron foco de disputa en el territorio santafesino. Ellos son el Nueva Oportunidad, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe; y las Escuelas de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal. Ambos programas inician su ejecución en el año 2016, buscando dar respuesta a jóvenes en “situación de vulnerabilidad”, “que no estudian ni trabajan”, “en riesgo” y en “situaciones de violencia”, todas caracterizaciones que se enuncian en las fundamentaciones de los programas. Dos programas, dos gobiernos disputando jóvenes en el mismo territorio. Dos programas que se fundan en las nociones de integralidad e intersectorialidad y sin embargo son protagonistas de un solapamiento de políticas en el territorio.

El programa Escuelas de Trabajo fue presentado por el gobierno municipal como una política integral para jóvenes en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de fortalecer sus capacidades y brindando herramientas para lograr un desarrollo autónomo. La propuesta fue señalada como uno de los pilares de la política social local junto a los jardines maternos, las políticas de empleo, de economía social y los programas urbanos integrales.

La integralidad de las intervenciones sería la base del andamiaje conceptual de la gestión e implementación. Bajo esta fundamentación, el gobierno de la ciudad disolvió el área de juventud creada en 2007 y el personal pasó a conformar los equipos de la dirección de Escuelas de Trabajo. Su propuesta programática se basó en la generación de oportunidades para el trabajo y la reinserción escolar, retomando las políticas de empleabilidad de los años 90. El joven destinatario fue identificado como el que no estudia ni trabaja y que por tal motivo no encuentra su camino para construir su futuro

¹³ Existen algunos antecedentes de políticas subnacionales más ligadas al tipo preventivo situacional ambiental como fueron: el Programa de Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria lanzado en 1996 por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe; y el Programa Municipal de Seguridad Comunitaria en la ciudad de Santa Fe en el año 1998 (Ayo, 2013).

(Municipalidad de Santa Fe, 2016). El programa buscó de manera adultocéntrica crear aquellos trayectos legitimados (escuela y trabajo), y acompañar en la construcción de su subjetividad para lograr un “exitoso tránsito a la vida adulta” (Municipalidad de Santa Fe, 2016). Las escuelas de trabajo se anclaron en los barrios San Lorenzo, Barranquitas, La Tablada, CIC Facundo Zuviría, Coronel Dorrego, Las Flores y Alto Verde con la intención de convertirlos en espacios de referencia institucional estatal para los jóvenes. La estrategia de intervención fue diseñada en cinco ejes: educación; formación e intermediación laboral; autoempleo y emprendedorismo; acceso a la primera vivienda; y un eje que contempla el acceso a la cultura, el deporte, la salud y la promoción de derechos para una mejor convivencia. Según la información oficial en la web municipal, desde los inicios del programa hasta el año 2019 participaron más de 6000 jóvenes de la ciudad.

En la escala provincial, y en confluencia con el pensamiento integral del gobierno socialista (Soldano y Beretta, 2020), se comenzó a implementar el Programa Nueva Oportunidad, como una política pública orientada al trabajo integral y territorial con jóvenes. Según documentos oficiales, “el sentido del nacimiento del Nueva Oportunidad reside en la lucha contra las desigualdades sociales, el sufrimiento y la vulnerabilidad que han transitado y transitan los sectores más excluidos” (Gobierno de Santa Fe, 2019: 27).

La creación de este programa impactó en la institucionalidad de juventud, ya que se creó la Dirección Provincial del Nueva Oportunidad dentro de la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Social, generando así una tensión entre el pensamiento integral del diseño y la sectorialidad institucional.

Según el Decreto Nº 2160, el programa está destinado a jóvenes desde los 12 y hasta los 35 años en situación de alta criticidad social y extrema vulnerabilidad, con el objetivo de promover el empoderamiento de los jóvenes y generando una plataforma de oportunidades para que puedan construir su proyecto de vida entre distintas trayectorias posibles. Según fuentes oficiales en la ciudad de Santa Fe participaron 400 jóvenes en 2016, mientras que en 2019 aumentó a 3300 aproximadamente.¹⁴ La estrategia de intervención se resume en cinco componentes: trayectos pedagógicos, acompañamiento territorial, tercer tiempo, trayectorias posibles e incentivo económico. El programa reconoce a los jóvenes como sujetos de la política y se funda “como un espacio de participación para que los jóvenes se constituyan en protagonistas de la transformación individual y social, poniendo en escena su visión de la realidad y sus necesidades” (Gobierno de Santa Fe, 2019:29).

La implementación se nutre de un amplio número de actores de la sociedad civil (organizaciones políticas y sociales, religiosas, educativas, deportivas) colocando al territorio (y sus actores) en el centro de la política pública. Anidado en un proceso más amplio en la forma de pensar e implementar políticas sociales (estrategia integral, intersectorial, gabinetes sociales, etc.), el programa

¹⁴ Entrevista a funcionario del Nueva Oportunidad, mayo de 2019.

Nueva Oportunidad muestra un desplazamiento de los programas centrados en la oferta hacia una construcción colectiva. No obstante, las disputas en la matriz política de dos gobiernos (local y provincial) se pueden materializar en la disputa por los jóvenes a partir de la implementación solapada en el mismo territorio de dos programas.

Reflexiones finales

En este artículo se abord  el despliegue de las políticas de juventud en la Ciudad de Santa Fe prestando atención tanto a los problemas que cobraron mayor atención en la agenda pública como a las distintas soluciones propuestas, tanto a nivel del poder ejecutivo como a los proyectos legislativos. También se consideraron cómo estas políticas entraban en diálogo, se vinculaban o disputaban las definiciones promovidas en otras escalas, tanto a nivel provincial como nacional y la incidencia de los organismos internacionales en la definición de los problemas de los jóvenes. El recorrido lejos de permitir pensar en procesos lineales muestra que los itinerarios son múltiples, de carácter dinámico, en permanente construcción, revisión, confrontaciones entre las distintas escalas de gobierno y los actores de la sociedad civil, así como de los organismos que inciden en la definición a través del financiamiento de cierto tipo de políticas. Por momentos se logran acuerdos transitorios, en otros las políticas disputan el territorio o abordan desde perspectivas muy diferentes un mismo tipo de problema. Así los itinerarios se encuentran en permanente reconstrucción.

En definitiva, el trabajo muestra que las políticas juveniles son resultado de la producción multiescalar (distintos actores, influencia de los organismos internacionales, etc.) así como también los bajos niveles de incidencia que tuvieron durante largos periodos. En el caso de la Ciudad de Santa Fe constatamos la preponderancia entre los años 1983 y 2007 de las políticas nacionales en el territorio y una escasa participación del gobierno local a excepción del concejo municipal que a través de distintos proyectos intent  problematizar la cuestión juvenil. Esto cambia a partir de 2004 y especialmente en 2007, cuando se configura una institucionalidad estatal juvenil, logrando incluso mayor protagonismo y el desarrollo de políticas innovadoras en contraste con la persistencia de programas planteados a nivel nacional, pero con dificultades para comprender las vicisitudes, cambios y configuraciones de la vida juvenil en los territorios.

Asimismo, permite observar que, si bien las problemáticas abordadas suelen ir cambiando en cada periodo, prevalece una lectura de la juventud como problemática, con énfasis en su exclusión de instituciones como la escuela secundaria y el mercado del trabajo y, que con el correr de los años, esta situación derivaría a su protagonismo en la realización de hechos delictivos. Esta representación, a veces más extendida en las políticas, otras matizada generalmente por la proximidad en el territorio que logran los programas provinciales, convive con una mirada que enfatiza en el enfoque de derechos, particularmente en la última etapa. Estas tensiones, propias de las dificultades para proyectar políticas universales en sociedades fragmentadas y desiguales, atraviesan el diseño e implementación de las

intervenciones. Los cambios en los programas, las búsquedas por concretar intervenciones multiagenciales y por pensar de manera integral a la condición juvenil son una muestra del surgimiento de nuevos arreglos institucionales. Estos arreglos no siempre son virtuosos, pero dan cuenta tanto de la configuración de la desigualdad de características diferentes a las de otras décadas como de la necesidad de pensar acciones que busquen incidir en múltiples esferas de la vida juvenil. Políticas que, en definitiva, consideren la diversidad de situaciones, su heterogeneidad y reconozcan y acompañen a los jóvenes de manera tal que les permita disfrutar del hecho de “ser joven” tanto como recuperar la posibilidad de proyectarse en el futuro.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (2009), “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Mariñez Navarro, F. y Gaza Cantú, V. (comps.) *Políticas públicas y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. Editorial Porrúa / EGAP, México.
- Aguilar Villanueva, L. (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa Editorial.
- Abad, M. (2002), “Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil”. En *Revista Última Década*. Viña del Mar. Año 10 Nº 16. CIDPA Ediciones.
- Abdala, E. (2006), “Empleo y juventud: aprendizajes en América Latina”; en *Acceso Directo Revista de Estudios sobre Juventudes* (Nº1). Rosario: Centro de la Juventud, Municipalidad de Rosario.
- Ayos, E. (2013), “Condiciones de vida y delito, de la Emergencia de la "inseguridad" al Ministerio de seguridad. La prevención social del delito como espacio de intersección entre la política social y la política criminal (Argentina, 2000-2010)”. Tesis de Doctorado. Buenos Aires: UBA.
- Balardini, S. y Hermo, J. (1996), *Políticas de Juventud en América Latina: Evaluación y Diseño. Informe Argentina*. FLACSO – Proyecto Juventud, OEI y OIJ.
- Balardini, S. (2003), “Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina”; en Dávila León, O. (editor), *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*. Viña del Mar. Chile. CIDPA Ediciones.
- Balardini, S. (2009), *El Gabinete Joven. Una política innovadora del Gobierno de Santa Fe*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Bendit, R. (1998), “Juventud y políticas de juventud entre la sociedad civil y el Estado: la problemática de las estructuras adecuadas” en Hunermann, P. y Eckholt, M. (Eds.) *La juventud latinoamericana en los procesos de globalización. Opción por los jóvenes*. Buenos Aires, ICALA Intercambio Cultural Alemán Latinoamericano; FLACSO; Eudeba.
- Beretta, D. (Comp.) (2015), *Las juventudes disputadas. Aportes para un campo en construcción*. Rosario: UNR Editora.
- Beretta, D. (2018), “Itinerarios de políticas de juventudes a nivel local. Huellas de la experiencia en la ciudad de Rosario”, En Beretta, D., Laredo, F., Núñez, P. y Vommaro, P. (Comps.), *Políticas de juventudes y participación política. Perspectivas, agendas y ámbitos de militancia*. Rosario: UNR Editora y CLACSO.
- Beretta, D.; Galano, N. y Laredo, F. (2018), *Cartografía de políticas públicas de juventudes. Reflexiones a partir de sus configuraciones en Rosario*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Bergami, M. y Crescini, V. (2014), *Estudiantes al centro: Elementos para repensar la participación juvenil desde la escuela media*. Rosario: Observatorio de Políticas de Juventud y Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.
- Brogliá, F.; Cozzi, E. y Font, E. (2011), “Avances en las Intervenciones de Inclusión Socio-cultural con jóvenes como mecanismos de prevención del delito y reducción de la violencia en dos ciudades de la provincia de Santa Fe”. En IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria: Ampliación del campo de los derechos humanos. Memoria y perspectivas. Buenos Aires.

- CEPAL (1991), "Bases para la formulación de un programa de cooperación regional en el dominio de la juventud en América Latina y el Caribe para la década de los noventa". Santiago de Chile.
- Chaves, M. (2009), "Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983 – 2006" en *Papeles de trabajo*. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. Año 2 N°5. Buenos Aires.
- Cohen, E.; Martínez, R.; Navarrete, C. (2001), *Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Volumen I: Proyecto Joven de Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Consejo Federal de Juventud (2008), *Democracia participativa y políticas públicas. Estrategias para construir un proyecto colectivo con y desde los jóvenes*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Juventud, Ministerio de Desarrollo Social.
- Cortés, R. y Kessler, G. (2013), "Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)", en *Cuestiones de Sociología* (9), 33-55.
- Cozachcow, A. (2016), "La construcción de la juventud como problemática de política pública en la Argentina: análisis de iniciativas de legislación sobre juventudes entre 1983 y 2015". En *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas* (Nº 24). Universidad Politécnica Salesiana. Ecuador: UPS.
- Díaz, C. (2014), "Introducción"; en Díaz, C.; Galano, N. y Curti, G. (comps.) *Miradas de Políticas Públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina*. Facultad de Ciencia Política y RRH, Grupo Política y Gestión.
- Domínguez, M. y Morales, H. (2003), "Políticas locales de juventud en México", en Dávila León, O. (Editor) *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas locales*. Chile. CIDPA.
- Estévez Boero, G. (1991), *Ley Nacional de la Juventud*. En *Reseña Labor Parlamentaria*. Período de sesiones ordinarias 1990. Buenos Aires: Cámara de Diputados de la Nación.
- Galano, N. (2015), "Desafíos locales en el gobierno de la seguridad. Replanteos, tensiones y desafíos a partir del caso del Dispositivo de Intervención sobre Situaciones de Violencia Armada", En Díaz, C. & Isuani, F. (Comps.), *Políticas públicas en Estados subnacionales*. Buenos Aires: SAAP.
- Gobierno de Santa Fe (2019), "Juventudes. Lo realizado y los desafíos por delante", en Gobierno de Santa Fe, *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la provincia de Santa Fe*. Santa Fe: Gabinete Social.
- Jacinto, C. (2006), "La formación profesional como estrategia para la inserción laboral de jóvenes vulnerables. Balance crítico y reflexiones sobre la experiencia de los noventa". En *Acceso Directo Revista de Estudios sobre Juventudes* (Nº1). Centro de la Juventud, Municipalidad de Rosario.
- Jacinto, C. (2000), "Jóvenes vulnerables y políticas públicas de formación y empleo". En *Mayo Revista de Estudios de Juventud*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Juventud – Eudeba.
- Krauskopf, D. (2004), "Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas" en Gerber, E. y Balardini, S. (Comps.), *Políticas de juventud en Latinoamérica: Argentina en perspectiva*. Friedrich Ebert Stiftung. Buenos Aires.
- Martín Criado, E. (2005), "La construcción de los problemas juveniles". En *Nómadas* (Nº23), Universidad Central de Colombia.
- Medellín Torres, P. (2004), *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ministerio Público de la Acusación (2015), *Informe sobre homicidios Departamento La Capital Ciudad de Santa Fe*. Santa Fe: Ministerio Público de la Acusación.
- Miranda, A. (2006), "La condición joven" en *Revista Acceso Directo* Nº 1", Revista de Estudios sobre Juventudes de la Municipalidad de Rosario; Rosario, UNR Editora.
- Municipalidad de Santa Fe (2011), *La gestión del cambio 2007/2011*. Santa Fe.
- Municipalidad de Santa Fe (2016), *Escuelas de Trabajo*. Santa Fe: Dirección de Escuelas de Trabajo.
- Núñez, P. (2019), "Configuraciones de las políticas de juventud. Desigualdades, territorios y tiempos juveniles". En Gobierno de Santa Fe, *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre de la Provincia de Santa Fe*.
- Núñez, P., Vázquez, M. y Vommaro, P. (2015), "Entre la inclusión y la participación. Una revisión de las políticas públicas de juventud en la Argentina actual". En Cubides, H.; Borelli, S.; Unda, R. y Vázquez, M. (Editores), *Juventudes Latinoamericanas. Prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*. Buenos Aires: CLACSO.

- ONU (1999), Aplicación del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes. Informe del Secretario General. Quincuagésimo cuarto período de sesiones.
- Observatorio de políticas de juventud (2017), *Agenda Joven 2020*. Santa Fe: Gobierno de Santa Fe.
- Osziak, O. y O'Donnell, G. (1995), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Redes*, Vol. 2, Nº4, pp. 99-128, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Pais, F. (2008), *Agua de Nadie. La historia de cómo el Salado inundó Santa Fe*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Parsons, W. (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso, México.
- Pereyra, E. (2019), Sistemas de protección social y bienestar juvenil, proyectos de gobierno y actores de la dinámica política local. Análisis comparado de los casos de Jesús María y Villa María, provincia de Córdoba (1999-2017). Tesis doctoral. Universidad Católica de Córdoba.
- Pérez, P. y Busso, M. (2018), "Juventudes, educación y trabajo". En Piovani, J. I. y Salvia, A. (coords.). *La Argentina en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Pérez Islas, J. (2002), "Integrados, movilizados, excluidos. Políticas de Juventud en América Latina", en Feixa, C. y otros, *Movimientos juveniles en América Latina. Pachucos, malandros, punketas*. Barcelona, España. Ariel Social.
- Reguillo, R. (2012), *Culturas juveniles. Formas políticas del desencanto*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Rodríguez, E. (2002), "Actores estratégicos para el desarrollo. Políticas de juventud para el Siglo XXI". México DF Secretaría de Educación Pública. Instituto Mexicano de la Juventud.
- Sabatier, P. (2010), "Se necesitan mejores teorías"; en Sabatier, P. (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Proyecto Modernización del Estado: Buenos Aires.
- Salvia, A. (2000), "Una generación perdida: los jóvenes excluidos en los noventa". En *Mayo Revista de Estudios de Juventud*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Juventud – Eudeba.
- Saraví, G. (2004), Segregación urbana y espacio público, los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. En *Revista de la CEPAL* (Nº 83). Santiago de Chile: CEPAL.
- Secretaría de Promoción Comunitaria (2004), *Actividades Área de Juventud*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Soldano, D. y Beretta, D. (2020), "Momentos y procesos de la política social en el nivel sub-nacional. La ciudad de Santa Fe (1983-2016)", en Soldano, D. (comp.), *La política social en la ciudad de Santa Fe. Itinerarios del bienestar en espacios sub-nacionales (1983-2016)*, UNL Editorial, en prensa.
- Subirats, J. (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid; Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Vázquez, M.; Vommaro, P.; Núñez, P. y Blanco, R. (Comps.) (2017). *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras del activismo*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.