

Universidad Abierta Interamericana – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Trabajo Final para obtener el Título de Licenciado en Ciencia Política



“El Programa Nueva Oportunidad en la ciudad de Rosario entre 2013 y 2018”
Aproximaciones a la construcción de una política pública integral.

Autor: Guillermo Lasala

Tutor Académico: Fabián Lavallén

Rosario, Santa Fe, Diciembre de 2020

Resumen

El presente trabajo se desarrolla en torno a la experiencia del Programa Nueva Oportunidad en la ciudad de Rosario. A través del mismo se procuró describir y analizar dicho programa con énfasis en las dimensiones que lo caracterizan como política pública integral desde el momento de su creación (2013) hasta el 2018.

La modalidad adquirida fue la de estudio de caso, a partir de la cual se ha realizado un análisis pormenorizado de los rasgos y características del Programa Nueva Oportunidad, sus alcances y limitaciones como experiencia de política pública integral. Se han identificado conceptos centrales que atraviesan esta experiencia, tales como integralidad, intersectorialidad y territorialidad.

A través de este escrito se busca fortalecer el campo de la investigación de las políticas públicas de juventudes desde enfoques integrales, atendiendo a la tensión siempre existente entre teoría y práctica, entre conocimiento y política.

Palabras claves: juventudes, desigualdad, políticas públicas, integralidad, intersectorialidad, territorialidad.

ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	4
Capítulo 1. Aspectos metodológicos y teóricos.....	6
1. a. Fundamentación y definición del tema.....	6
1. b. Objetivos.....	8
1. c. Diseño de Investigación.....	8
1. d. Marco teórico y elementos conceptuales.....	10
1.d.1. En pos de políticas más humanas: integralidad, intersectorialidad y territorialidad.	11
1.d.2. Políticas sociales: una aproximación conceptual.	14
1.d.3. Gestionar la complejidad: nuevos modos y agenda de los gobiernos locales.	19
1.d.4. Políticas Públicas de Juventudes: enfoques y perspectivas.	24
Capítulo 2. Nuevas realidades y contextos.....	31
2. a. Cambios estructurales en el tejido social: Juventudes, violencia y desigualdad.	
2. b. Rosario, mosaico de un continente desigual.	41
Capítulo 3. Análisis del Programa Nueva Oportunidad.....	45
3.a. Algunas consideraciones previas, un recorrido necesario.	45
3.b. Estructura de un lineamiento político. Objetivos y componentes del Nueva Oportunidad.	52
3.c. Desafíos en la implementación del Programa Nueva Oportunidad.	67
3.c.1. Armado institucional.	67
3.c.2 Tensiones en la construcción con otros.	75
Capítulo 4. Aportes y palabras finales.....	79
Bibliografía.....	88

Introducción

El presente informe se conforma como la síntesis de un proceso iniciado a mediados del año 2018 cuyo desarrollo, sistematización y análisis se realizó a fines de obtener la formación de Licenciado en Ciencia Política, en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Abierta Interamericana.

La temática seleccionada para este trabajo se relacionó con la necesidad de profundizar las reflexiones existentes ligadas a una problemática compleja y dinámica tal como lo es la cuestión juvenil, su relación con las políticas públicas y los enfoques con las que estas se desarrollan.

La iniciativa surge de mi experiencia de trabajo en el campo de las políticas públicas de juventudes en el ámbito local, a partir de la cual he desarrollado un compromiso y una sensibilidad por la cuestión de las juventudes y las políticas que se llevan adelante en ese sentido.

Asimismo, la oportunidad de participar de espacios de organización colectiva me permitió madurar algunas ideas e inquietudes. Este trabajo se me presenta como la posibilidad de ponerlas en juego (y en discusión) en el plano de un caso concreto. Esto me ha dado la oportunidad de darle valor académico a mis recorridos en el ámbito de la gestión de las políticas de juventudes.

Por eso, tanto desde mis trayectos laborales como desde mis recorridos académicos, las problemáticas vinculadas a las y los jóvenes se me presentan como un desafío que me convoca de manera permanente a la formación y el intercambio. Me interrogan y me impulsan a la búsqueda de nuevos enfoques y alternativas.

Es a partir de allí que surge la posibilidad de abordar la experiencia del Programa Nueva Oportunidad, constituyéndose en mi objeto de estudio. En tanto que el objetivo de investigación es analizar el Programa Nueva Oportunidad en la ciudad de Rosario durante el 2013 y 2018, con énfasis en las dimensiones que lo caracterizan como política pública integral.

De todo ello surge este escrito, que se organiza por una serie de capítulos. El Capítulo 1 es introductorio y abordo las nociones metodológicas y conceptuales de este trabajo, definiendo los conceptos centrales en relación al objeto de estudio y al paradigma de las políticas públicas en general, y de juventudes en particular; a los fines de especificar el marco desde el cual se analiza la problemática seleccionada.

En el Capítulo 2 se deposita la mirada en los elementos de contexto para comprender la creación e implementación del Programa Nueva Oportunidad, centrándome en los cambios del tejido social y su impacto en las y los jóvenes de sectores populares de Rosario.

En el Capítulo 3 trabajo sobre el estudio de caso. Allí doy cuenta inicialmente del recorrido de las políticas de juventudes a escala local como antecedentes del programa. Luego, me centro en la descripción del Programa Nueva Oportunidad y el análisis de sus componentes.

En el Capítulo 4 reflexiono sobre los alcances y las limitaciones de la experiencia analizada y ubico algunos aportes finales, los cuales no suponen un cierre sino más bien estímulos para nuevas y renovadas reflexiones en este campo.

El recorrido que se plantea el trabajo busca incorporar matices, enfoques y aportes desde la ciencia política, entendida como la ciencia social que estudia e integra la teoría y práctica de la política, el funcionamiento del Estado, el diseño e implementación de las políticas públicas, como un modo de aproximarnos a miradas integrales concibiendo la complejidad y dinamismo del fenómeno que aquí se aborda.

Dicho esto, invito al lector a ser participe e interlocutor de este trabajo, teniendo presente que la circulación de las ideas y de los saberes resulta ser una práctica democrática sobre la cual es necesario trabajar diariamente desde los diferentes espacios de intervención y producción de conocimiento.

Capítulo 1. Aspectos metodológicos y teóricos.

1.a. Fundamentación y definición del tema

En el año 2013, en la ciudad de Rosario se pone en marcha una iniciativa encabezada por el gobierno local con el objetivo de cambiar el sentido de las políticas sociales destinadas a las y los jóvenes. En sus inicios, con características de proyecto focalizado, se la nombró “La Cigarra”. La metáfora de su título, recuperando la poesía de María Elena Walsh, reflejaba la oportunidad y la necesidad de pensar (y hacer) nuevos abordajes con las y los jóvenes que atraviesan situaciones de vulnerabilidad y violencias.

La experiencia transitada en ese 2013, vertebró los andamiajes para formalizar la creación del Programa Nueva Oportunidad (en adelante PNO) como un esfuerzo del gobierno municipal, sus instituciones y equipos, para implementar una política pública que buscara quebrar el círculo perverso de exclusión, pobreza y violencia a la que están expuestos las y los jóvenes de sectores populares de la ciudad.

Según el Decreto N° 2160, a partir del cual se crea el PNO en el ámbito provincial, define que el mismo se plantea sostener un abordaje integral para jóvenes en situación de alta criticidad social con el objetivo de promover su empoderamiento, acompañándolos en la generación de nuevos horizontes y oportunidades en su proyecto de vida, fortaleciendo los lazos sociales y las relaciones de convivencia.

Si bien existen marcos normativos (locales, nacionales e internacionales) que promueven y protegen los derechos de las y los jóvenes. Además de una robusta experiencia de los distintos niveles de gobierno en la implementación de proyectos, programas y políticas orientadas a jóvenes, el PNO se erigió como una experiencia innovadora en el campo de las políticas sociales: planteado, desde su concepción y desarrollo, como una política pública integral e intersectorial que combina territorialidad, interdisciplina y la participación de las y los jóvenes.

Tal como lo señala la bibliografía específica, la política social latinoamericana presenta diferentes configuraciones que a su vez establecen sus propios límites. La necesidad de diseñar y poner en marcha políticas sociales desde un enfoque de derechos, con integralidad en su mirada e intersectorialidad en su implementación, constituye un desafío permanente para los gobiernos en todos sus niveles. Desde esta perspectiva, el PNO

ofrece una experiencia concreta a nivel local que pone de relieve las oportunidades, tensiones y debilidades que se presentan al momento de liderar acciones sociales articuladas entre diversos actores estatales y sociales.

La escritura cobra impulso a partir del interés en la temática específica de jóvenes y violencias; pero también surge como necesidad de reflexionar teóricamente sobre mi recorrido en la gestión pública, específicamente en el campo de las políticas de juventudes. Desde 2007 hasta 2019 he tenido el privilegio de vivenciar (siempre juntos a otros) distintas instancias de responsabilidad política a nivel provincial y municipal, así como diversos espacios de formación, intercambios y reflexión en redes con otras instituciones y organismos. Asumir el desafío de sistematizar algunas dimensiones del trabajo propio, implica reconocer que ese trabajo nunca ha sido en soledad. Por eso, este escrito recupera la voces, saberes y decires de muchos compañeros/as de este camino, intentando dar cuenta de una experiencia de se propuso transformar en sentido positivo la vida de muchos jóvenes de la ciudad.

Motivo además la elección del tema la poca existencia de documentos que recopilen y sistematicen experiencias concretas de políticas públicas orientadas a jóvenes expuestos a altos niveles de criticidad. El escaso registro, la discontinua sistematización de datos e indicadores, la poca presencia de evaluación de las políticas son otros de los factores que me llevaron a pensar este trabajo como un aporte a la comprensión de las nuevas realidades juveniles y la acción del Estado y la sociedad para contrarrestar sus efectos negativos.

El recorte temporal propuesto en el trabajo (2013-2018) obedece a la etapa de creación y consolidación del PNO en el ámbito de la ciudad de Rosario. Periodo temporal en el cual la gestión municipal, encabezada por Mónica Fein y en articulación con el Gobierno de Santa Fe, se propone rediseñar el enfoque de las políticas sociales en general y de juventudes en particular.

La elección de la temática está íntimamente ligada con algunos autores presentes a lo largo de toda la carrera. Esas primeras lecturas fueron introduciendo una perspectiva entorno a un perfil académico que posteriormente se va puliendo y profundizando en relación a como un cientista político debería pararse a analizar la realidad. Estas lecturas de teóricos comprometidos con la realidad de su tiempo, se fue dotando de consistencia con el paso de los años que, en el caso de quien escribe, tiene que ver con que el análisis teórico debe estar orientado desde la práctica. Y, además, la reflexión de diferentes

problemáticas no puede tener un destino abstracto, sino que debe aportar a la construcción de sociedades más igualitarias y solidarias.

Resulta de especial interés que estos apuntes contribuyan a generar un mayor grado de conocimiento sobre las políticas públicas locales y sirvan de insumo para problematizar sobre los temas que aquí se plantean. Así como también se sume como una reflexión escrita de una experiencia concreta que colabore en procesos de creación y fortalecimiento de futuras políticas públicas a escala local.

1.b. Objetivos

Objetivo general:

Analizar el Programa Nueva Oportunidad en la ciudad de Rosario durante el 2013 y 2018, con énfasis en las dimensiones que lo caracterizan como política pública integral.

Objetivos específicos:

Caracterizar el contexto económico, político y social de surgimiento y desarrollo del Programa Nueva Oportunidad.

Identificar las principales dimensiones de la implementación del programa Nueva Oportunidad, como una política pública integral.

Señalar a partir de la descripción realizada aportes del Programa Nueva Oportunidad.

1.c. Diseño de Investigación

En consonancia con los objetivos, se trata de un estudio descriptivo, ya que consideramos que es el pertinente para este tipo de desarrollo donde se pretende especificar o establecer ciertas propiedades o dimensiones del objeto de estudio (en este caso el PNO), no obstante, se incorporan algunos elementos de análisis.

Teniendo en cuenta su temporalidad se trata de un estudio de tipo retrospectivo. Como se mencionó más arriba, se realiza un recorte entre 2013 y 2018, que se corresponde con el periodo en el cual desde el gobierno municipal se desplegó una nueva estrategia en el campo de las políticas sociales orientadas a jóvenes en situaciones de alta criticidad social.

Según el tipo de estrategia esta investigación es eminentemente cualitativa, en tanto busca comprender o interpretar el sentido del accionar de la vida en sociedad. (Salud Investiga, 2012)

Según Souza Minayo, M. (2007) la investigación cualitativa trabaja con el universo de significados, motivos, aspiraciones, creencias, valores y actitudes, lo que corresponde a un espacio más profundo de las relaciones, de los procesos y de los fenómenos que no pueden ser reducidos a una operacionalización de variables.

Más allá de tratarse de un estudio cualitativo, se tendrán en cuenta datos cualitativos y cuantitativos entendiendo que los mismos se complementan y la realidad alcanzada por ellos interactúa dinámicamente.

Algunos de los interrogantes que servirán como guía son: ¿Cuál fue el contexto sociopolítico y económico que generó la creación del PNO?; ¿Qué problemáticas sociales y juveniles motivaron la diagramación de una política pública como el PNO?; ¿Qué dimensiones del PNO configuran una política pública integral?; ¿Cuáles son sus principales características y componentes?; ¿Cómo se constituyeron su estructura, sus equipos y procesos de trabajo?; ¿Cuál fue su desarrollo?; ¿Cuáles fueron sus principales líneas de acción?.

Se utilizarán fuentes de información primaria y secundaria. La recolección, clasificación y análisis de documentación, datos e información constituye un aspecto central del presente trabajo. Para el desarrollo de la escritura se echará mano, además, a diferentes esbozos de documentos de trabajo en el ámbito de la gestión. Esos escritos se han construido en la puesta en marcha del programa analizado de la cual he participado personalmente. Recolectan diversa y variada información a partir de documentos institucionales como de encuentros y/o instancias de tipo informal con los diversos actores y equipos. También se utilizan materiales bibliográficos discutidos en distintos ámbitos de formación por los cuales he tenido la posibilidad de transitar a partir de la participación en la gestión pública.

Las indagaciones en torno a la problemática planteada se basan en fuentes bibliográficas disponibles. También en relación a estudios de investigación realizados por diferentes autores desde distintos ángulos de las Ciencias Sociales: Historia, Sociología, Antropología, Ciencia Política, Economía, entre otros. Entre esas producciones académicas se encuentran trabajos de tesis relacionadas, realizadas en el ámbito local y nacional.

Para la construcción del marco teórico conceptual realizado en el capítulo uno se utilizarán obras teóricas-metodológicas, artículos de divulgación científica y publicaciones especializadas relacionadas con el tema de investigación, con el propósito

de profundizar en las conceptualizaciones de Políticas Públicas y Políticas Públicas Integrales, el enfoque de derechos y su implicancia en las políticas sociales, la transformación de las agendas y el accionar de los gobiernos locales y el rol específico de las políticas de juventudes en el ámbito local.

En el capítulo dos, para analizar los nuevos contextos y realidades donde surge el PNO, se tomarán como fuentes de información archivos periodísticos, información estadística oficial, publicaciones digitales vinculadas al estudio de políticas sociales y de juventudes, material de organismos oficiales y centros de estudios que componen el campo de investigación en torno a juventudes, violencia y exclusión social.

Para el capítulo tres de análisis sobre el PNO, se utilizará la documentación que conforma la memoria del Programa: informes, documentos de trabajo, publicaciones del PNO, programas de gobierno e informes de gestión del gobierno local y provincial, legislación relacionada con el PNO, registros audiovisuales, portales institucionales, diálogos y entrevistas con referentes y funcionarios del PNO, entre otros.

1. d. Marco teórico y elementos conceptuales

Recordemos que la ciencia política implica la profundización de los estudios empíricos, y dado que la mirada central de este trabajo estará puesta en la descripción y análisis del Programa Nueva Oportunidad, será necesario plantear algunos elementos que sirvan de aportes conceptuales sobre los que apoyar la lectura.

No es poca la bibliografía y la producción académica desde las ciencias sociales en torno a conceptos como Estado y políticas públicas. Autores, corrientes de pensamiento y hasta las organizaciones políticas, los gobiernos y los propios dirigentes han ensayado definiciones propias de Estado; y a partir de allí diversos conceptos relacionados como el de políticas públicas.

El campo de la ciencia política ha sido (y lo sigue siendo) una arena de disputa y prolífera producción en relación a preguntas como: Qué entendemos por Estado?Cuál es el valor de las instituciones? Para quienes son los derechos?; Cuales son las “mejores” políticas públicas?; Cuales son los problemas más importante? Como se resuelven?.

De cada uno de esos interrogantes se desprende una infinita cantidad de dimensiones y relaciones posibles a analizar, pero como lo señalábamos unos párrafos antes, la intención es desarrollar un itinerario que pueda hacer foco sobre aquellos conceptos relacionados

con nuestro objetivo de estudio: Describir y analizar al PNO como una experiencia de política pública integral.

Intentaremos hacer un recorrido que nos permita comprender las políticas públicas en el campo social, con especial énfasis en las dimensiones de integralidad y territorialidad. Así como los modos de gestionar la complejidad de esas políticas desde los gobiernos locales.

Aportar, también, elementos conceptuales centrales en torno a las juventudes y las políticas específicas, teniendo en cuenta que nuestro objeto de estudio es un programa orientado a esa franja etaria. Reconocemos que la diversidad y complejidad que representa gestionar políticas públicas de juventudes le otorga una construcción conceptual propia importante a destacar.

1.d.1. En pos de políticas más humanas: integralidad, intersectorialidad y territorialidad.

En situación de gobierno, los proyectos políticos deben operacionalizarse en políticas y estas requieren – entre otras cosas- de teorías, métodos, equipos y técnicas de gobierno para poder transformarse en acciones que operen sobre la realidad en un sentido positivo. Ese proceso es un juego muy complejo lleno de sorpresas e incertidumbres.

Como lo señalan Carlos Acuña y Mariana Chudnosky (2017):“*Gobernar y administrar en nombre y representación del bien común es gobernar y administrar por medio de políticas públicas. El gobierno lo hace respaldado por un Estado y lo procesa mediante una administración pública, a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad*” (Chudnovsky, 2017)

Para una primera aproximación, tomamos como definición de política pública lo que propone (Di Virgilio, 2012) al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios. Estas acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores y niveles de gobierno. La política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo de disputa.

El ciclo de las políticas públicas (Di Virgilio, 2012) constituye un marco de referencia y permite ordenar diferentes etapas:

1. Identificación del problema (necesidades no satisfechas, derechos vulnerados).
2. La decisión.
3. El diseño y la formulación de la política pública con el correspondiente planteo de objetivos y metas.
4. La implementación.
5. La evaluación.

En la práctica, estas etapas se entremezclan y distan de ser un proceso racional, secuencial y compartimentado. La forma organizacional del Estado es la administración pública y a partir de ella se asume la responsabilidad de llevar adelante las políticas públicas.

La administración asume una estructura y cultura organizacional, una legalidad que la sustenta y conviven en ella funcionarios con cargos políticos y técnicos. Todas esas dimensiones influyen, operan, viabilizan o facilitan la puesta en marcha de políticas públicas de un modo concreto y específico en cada caso.

Por eso, podemos comprender a las políticas públicas como lo entiende Cristina Díaz: *“proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores del aparato estatal y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad”*. (Díaz, 1998)

Como dice Medellín Torres, *“la política pública es la dirección que sigue un Estado al ejercer la facultad de gobernar. Es decir que los gobiernos –vía las políticas- hacen que la interacción orgánica entre el Estado y la sociedad se exprese y cumpla un propósito definido”* (Medellín Torres, 1997)

En una definición más poética y potente, María de los Ángeles “Chiqui” González, Ministra de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe y creadora del “Tríptico de la Infancia” de la ciudad de Rosario y el Gabinete Joven en la provincia de Santa Fe, define a las políticas públicas como:

“Un impulso colectivo y transformador con perspectiva estratégica, una energía regulada y sistematizada que hace frente a una necesidad, interpreta un imaginario social, construye sentido en la fragmentación, moviliza la acción en la abulia y teje su

red infinita de futuro en el presente del territorio. Tiene algo de solemne cuando relaciona y re-liga un pulverizado sentido de conjunto, convirtiéndose en misteriosa construcción como ‘artefacto’ de cambio” (Gonzalez, 2013).

Dando continuidad a esa reflexión, podríamos decir que las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional. En otras palabras, acciones que toman curso como resultado de las decisiones e interacciones que se dan entre el Estado y la sociedad.

El carácter público de las políticas, apunta Cabrero Mendoza (2008) tiene una connotación mucho más allá de su contenido jurídico. Lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social. Es lo público como intersección del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (Ejecutivo, Legislativo) y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano.

Desde el punto de vista histórico, la perspectiva tradicional en las políticas públicas, es la *estatista* dice Cabrero Mendoza (2008) la cual concibe a un Estado que, si bien deriva de lo social, a su vez es productor de la sociedad moderna. Desde ese punto de vista, según la concepción de Estado que predomine irá dando un perfil diferente a los regímenes políticos; y a su vez una connotación diferente a la idea de políticas públicas.

En los escenarios actuales podemos advertir un rol, exigido por los marcos normativos existentes, predominante del Estado en el diseño e implementación de políticas públicas; pero esa responsabilidad estatal está lejos de ser exclusiva, sino que se coordina con actores de la sociedad civil en toda su diversidad.

En ese sentido, el mismo autor dice que un sistema democrático abierto y plural, requiere de un aparato gubernamental con un alto grado de *permeabilidad*. Desde su perspectiva, sugiere que la administración pública debe ser permeable a la opinión pública, a las demandas ciudadanas, a la inclusión de amplias redes de actores y agencias no gubernamentales en el desarrollo de una política. En una dinámica de este tipo, concluye el autor, la agenda de gobierno se deriva, es resultante de una agenda pública (Cabrero Mendoza, 2008).

1.d.2. Políticas sociales: una aproximación conceptual.

A partir de estos conceptos podemos focalizar el análisis en el campo de las políticas públicas que está directamente relacionado con nuestro objeto de estudio: las políticas sociales.

En palabras de Fabián Repetto (2010) respecto a las políticas sociales podríamos señalar que:

“Estas constituyen un subconjunto de las políticas públicas y no tiene un límite preciso, como bien lo expresa Titmuss. Primero cuando señala, siguiendo la obra de Marshall: “El término política social no es una expresión técnica con significado exacto (...), se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda”. Luego, va más allá en su ligazón con otras áreas de acción pública y la considera como “un sistema redistribuidor de ingresos, por lo cual incorpora aspectos tales como la política fiscal, la política de empleo e ingresos, así como la administración de los sectores sociales.” (Repetto, 2010)

Siguiendo ese análisis podríamos enunciar que el campo de las políticas sociales se trata de un campo en permanente construcción y/o reconfiguración.

En relación a eso, es importante agregar que los sistemas políticos, el aparato gubernamental, las diversas perspectivas ideológicas, los saberes y avances técnicos y tecnológicos; así como las transformaciones que acontecen en la estructura social, la aparición de nuevos problemas y la complejización de los ya existentes, hacen que los alcances y el volumen de las políticas sociales se modifique de manera particular en un tiempo y lugar determinados.

Más allá de las particularidades en cada contexto, (Delgado Gutiérrez, 2002) afirma que la política social que se ha convertido en un mecanismo para:

a) materializar explícitamente los derechos sociales y económicos de los ciudadanos, tales como salud, educación, vivienda, pues es claro que para poder ser un/a ciudadano/a activo/a, en ejercicio de los derechos civiles y políticos, se requiere de unos presupuestos básicos para la acción que son estos derechos sociales y económicos.

b) reducir los niveles de exclusión, las condiciones de vulnerabilidad y riesgo social al que están expuestos grupos particulares de la población.

Por otra parte, (Repetto, 2010) define tres áreas fundamentales de política social: aquellas de cobertura universal (salud, educación); las asociadas a la seguridad social (cobertura a individuos q integran la fuerza laboral formalmente organizada) y las destinadas a enfrentar la pobreza (históricamente asociado a la beneficencia, la asistencia pública y más recientemente en programas focalizados).

Haciendo hincapié en esas políticas destinadas a enfrentar la pobreza, el mismo autor remarca que las acciones más actuales (aunque dispersas y atomizadas) comienzan a dar paso a enfoques más amplios, relacionados con lo que ha dado en llamarse la “protección social” (Repetto, 2010).

Siguiendo su análisis, la protección social *“engloba un conjunto de aspectos críticos anteriormente dispersos en el debate de política pública en materia social: el capital humano, los riesgos individuales y colectivos, la reproducción intergeneracional de los problemas y necesidades sociales, el vínculo entre lo económico y lo social, etc. Y lo hace, al menos en el plano conceptual, enfatizando una perspectiva de derechos (y responsabilidades), aspecto novedoso cuando se trata de políticas públicas relacionadas con población con bajo nivel de organización e incidencia política y social. Así planteado el horizonte de retos y desafíos de la protección social, es evidente que la misma emerge como un complemento apropiado de otras áreas de la política social, por ejemplo la salud y la educación, a la vez que establece “vasos comunicantes” con otras áreas estratégicas de gestión pública”* (Repetto, 2010).

Siguiendo el planteo que hace el autor, podemos afirmar que la protección social supone una convocatoria al Estado, organizaciones y sociedad a la coordinación de acciones en el marco de promover un sistema integral de políticas sociales. Además, pone en evidencia la multidimensionalidad de los problemas sociales, que no se pueden abordar con intervenciones de carácter sectoriales; y que ha hecho casi inevitable que los gobiernos de la región (nacionales, provinciales o locales) comiencen a pensar sus sistemas de protección social desde lo que el mismo Repetto (2010) define como *coordinaciones pro-integralidad*.

Coincidentemente, (Delgado Gutiérrez, 2002) plantea que para tener la posibilidad de estructurar una política social de manera integral se debe reconocer la necesidad de construir sinergias entre desarrollo económico y desarrollo social, en un marco de pleno

respeto de los derechos humanos. Y, en el mismo sentido, la oportunidad de establecer líneas estratégicas de política social desde la perspectiva de los grupos de población en situación de vulnerabilidad y riesgo social.

Para (Martinez Nogueira, 2010) la integralidad responde a que las prestaciones y los servicios estén centrados en las necesidades y los derechos de las personas, familias y comunidades. Entonces, el foco de la integralidad debe ser construido desde abajo hacia arriba y no al revés. Implica una recuperación de lo específico y situacional, donde el territorio cumple un rol protagónico, y dentro de él los subterritorios.

Hasta aquí hemos desarrollado lo que entendemos por políticas públicas, resaltamos un marco conceptual desde donde comprender el diseño e implementación de las políticas públicas en general; y sociales en particular. Ese recorrido nos trajo hasta el concepto de integralidad. Es decir, pensar a los problemas sociales de manera compleja e interrelacionados entre ellos; poniendo el eje en el sujeto y su entorno; desde una perspectiva de derechos.

Ese enfoque supone un desafío permanente para el Estado, su administración y sus agentes. Y ese desafío se centra, fundamentalmente, en superar la gestión sectorial de los problemas sociales. Esto conduce a la cuestión de la intersectorialidad de las políticas sociales.

La intersectorialidad combina aspectos políticos y técnicos, define (Repetto, 2010) y es al mismo tiempo un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidades de actuación a las organizaciones en relación a algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. Por eso, sentencia el autor, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a necesidades de gestión.

En esa misma línea, (Prates Junqueira, 2004) plantea que la calidad de vida demanda una visión integrada de los problemas sociales y la acción intersectorial surge como una nueva posibilidad para resolver esos problemas que inciden sobre una población que ocupa un determinado territorio.

Pensar integralmente los problemas y desarrollar iniciativas de políticas sociales que supongan un abordaje intersectorial desde la administración pública, implica una articulación de la decisión política y procesos de gestión novedosos en torno al territorio y la complejidad.

Tomando algunas de las reflexiones que plantea (Bifarello, 2014) podemos significar dos grandes desafíos actuales en materia de gestión de políticas sociales: la gestión del territorio y la gestión de la complejidad.

Respecto a la gestión del territorio, la autora señala que *“la política pública reconoce asimismo una dimensión espacial, por lo cual es necesario identificar e interpretar las estrategias de los actores territoriales”* (Bifarello, 2014). Lo cual hace imprescindible incluir el territorio (y a sus actores) como parte esencial en el diseño de las políticas sociales. El valor de lo local se sitúa como clave porque no hay ninguna posibilidad que el desarrollo de lo social sea exógeno. *“Los procesos de descentralización permiten identificar desde la cercanía cuales son los problemas y las potencialidades locales”*, agrega la misma autora.

El concepto de territorio se piensa desde la idea de espacio de pertenencia, que engloba un espacio físico, delineado por calles, referencias urbanísticas y geográficas, nominación de barrios catastrales y definición histórica y de usos cotidianos. Un espacio que habla por sí mismo. Así también incluye una perspectiva de referencias a instituciones de utilización social: Centro de Salud, Escuelas, Centros de Convivencia Barriales, Centros Culturales, Polideportivos y Clubes, entre tantos otros.

Lugar marcado por una historia de convivencias y conflictos. Con idiosincrasias diversas, algunas con marcas de improntas fabriles y/o especialidades laborales que en algún momento fueron significativas para ese barrio. En la actualidad hay otras marcas más referidas con las relaciones que se establecen entre sus habitantes y ciertos negocios y redes delictivas que definen otras maneras de generar intercambios y dinámicas comunitarias.

La segunda cuestión que ubica es la gestión de la complejidad. Respecto a esto agrega que *“Hoy estamos ante situaciones sociales en las cuales hay una gran heterogeneidad, donde podemos reconocer que los problemas sociales se diversifican, se cruzan, y no se pueden encerrar en una grilla de categorías cerradas”* (Bifarello, 2014).

En esa cantidad de zonas grises que presentan los problemas sociales, Bifarello (2014) sugiere que es necesaria *“una mirada más amplia para dar respuestas flexibles, con capacidad de reconocer la complejidad de los problemas y adaptarse a las diferentes trayectorias que transitan las personas”* (Bifarello, 2014). Pensar, diseñar, ejecutar y evaluar esas respuestas más amplias y flexibles parece una tarea que se ensaya ante las *“limitaciones de programas sociales basados en meras transferencias de dinero, que no*

reconozcan los aspectos simbólicos, identitarios, culturales, de las diferentes comunidades” (Bifarello, 2014).

Pensar las políticas a partir de las personas y sus comunidades supone en términos de Bifarello (2014) re significar la institucionalidad social a partir de la cual se sostengan acciones de carácter integral. Ese cambio de la institucionalidad social supone: en primer lugar pensar la protección social como sistema, donde las partes y sus relaciones son igual de importantes. Esas relaciones se ubican en tres planos: las relaciones entre distintos niveles de gobierno (gobernanza multinivel); entre las áreas de un mismo gobierno (intersectorialidad); y entre los gobiernos y el sector de las organizaciones sociales (cooperación público- privada).

Profundizar esas relaciones, hacerlas más fluidas, con capacidad de generar acuerdos y llevarlos a la práctica, significaran pasar de una *“superposición de funciones y competencias a una complementariedad entre estas escalas” (...)* *“la propuesta es construir un territorio en red, donde todos los actores públicos y privados, actuando concertadamente, construyen nuevas relaciones de poder”* (Bifarello, 2014).

De lo que se trata, agrega la autora, es que *“desde el sentido y la metáfora de red, inventemos instrumentos para oxigenar estas antiguas estructuras del Estado, que incluya además la posibilidad de trabajar colaborativamente con las organizaciones de la sociedad civil. La flexibilidad se consigue trabajando prioritariamente desde una perspectiva transdisciplinaria”* (Bifarello, 2014).

Esos nuevos desafíos, la búsqueda de flexibilidad e innovación que supone enfrentar problemas sociales complejos y heterogéneos, invita a los Estados en sus distintos niveles a ensayar/construir/diseñar nuevos modos de funcionamiento y toma de decisiones que motoricen las tareas de la estructura burocrática estatal y a las organizaciones sociales, en clave de territorialidad, integralidad y transversalidad.

El recorrido conceptual que hicimos desarrolla los andamiajes conceptuales desde los cuales analizamos el Programa Nueva Oportunidad, y nos permite ubicarlo como política pública integral. En el tercer capítulo ubicaremos concretamente las dimensiones de gestión que se pusieron en práctica para llevar adelante el PNO; y así comprender más la interacción entre los conceptos y los mecanismos de gestión desde un programa específico.

1.d.3. Gestionar la complejidad: nuevos modos y agenda de los gobiernos locales.

Venimos caracterizando que los problemas sociales se presentan en la agenda pública de manera interrelacionados y multicausales. Esa configuración compleja del escenario social hizo que la escala local (las ciudades), se convierta en un escenario privilegiado y vital para intervenir con acciones que ubiquen a los diferentes sectores de la administración pública y de la sociedad en un plano de trabajo coordinado.

Las ciudades que habitamos son mucho más que un espacio: son territorios cargados de significaciones y sentidos. Territorios en permanente construcción y plagados de tensiones.

Las ciudades re significan el sentido de proximidad del Estado y le aportan una escala humana al vínculo con los ciudadanos, y precisamente por ello se encuentra en condiciones privilegiadas para identificar intereses, necesidades e inquietudes de la sociedad.

Esa preponderancia de lo local para intervenir no solo se desarrolla por la cercanía de los gobiernos locales a los problemas y a los actores territoriales, sino que se empieza a configurar décadas atrás a partir de la transformación del Estado nacional.

Mónica Bifarello en otro artículo que describe la experiencia de Rosario en la transformación del Estado local, fundamenta que las ciudades han tomado un papel protagónico en las últimas décadas del siglo XX. *“El lento proceso de debilitamiento de los estados nacionales, otrora estados providencia, ahora retirados de sus funciones productivas y sociales, produjo una crisis del propio concepto de lo público. En particular, los objetivos sociales fueron perdiendo peso en las agendas de los gobiernos nacionales, y a su vez ganaron terreno los objetivos de reducción del déficit”* (Bifarello, 2006)

Sumado a este análisis histórico, (García Delgado, 1997) agrega que se dieron diversos hechos que acompañaron esta transformación: mayor intereses de los ciudadanos por aspectos cercanos y puntuales de la ciudad, programas de participación de gobiernos locales con organizaciones de la sociedad civil, planificación estratégica en grandes ciudades, mayor articulación público-privada, incorporación de nuevos roles sociales y económicos y el reconocimiento de las autonomías municipales.

Todo ello, sugiere una *“Revaluación de las políticas locales”* (García Delgado, 1997) produciendo una revitalización de la esfera local y ubicando al municipio como punto de condensación de la crisis social, de la falta de recursos y de la crisis de mediaciones.

Siguiendo el desarrollo que hace García Delgado (1997) existieron dos grandes fuerzas gravitantes que impulsaron el nuevo rol de los municipios: la reforma del Estado y la globalización.

Con respecto a lo primero, desde los años setenta hasta la década de los noventa, nuestro país vivenció la cesión de competencias a provincias y municipios en el área de la política social. Así, para distribuir los costos de los ajustes, a la gestión de los servicios urbanos tradiciones por parte de los municipios se le unen las de salud, educación y asistencia a grupos de riesgo.

Por otro lado, la globalización, *“intensificó los flujos de intercambio, las formas de pensar y producir entre diferentes sociedades”* (García Delgado 1997). En ese marco, los gobiernos nacionales pierden capacidad para afrontar determinadas problemáticas y crecen los municipios en el conocimiento de los problemas y la atención de las demandas.

La combinación de esos dos procesos, globalización y reforma estatal, hace entrar a los municipios en una nueva etapa. En palabras de García Delgado (1997), *“los gobiernos locales empiezan a caracterizarse por la búsqueda de eficacia-eficiencia en la gestión, mayor autonomía interjurisdiccional, por tener un rol más activo en lo económico y a involucrarse en una problemática social más compleja, obligándolos a un replanteo de sus misiones y funciones”*. (García Delgado, 1997)

Queda claro este cambio profundo en el diagnóstico del Plan Estratégico Rosario de 1998, donde señala que: *“Los gobiernos locales amplían su esfera de actuación, agregando a sus funciones tradicionales (obra pública, provisión de servicios básicos, regulación de la vida comunitaria), el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local tendientes a la generación de ventajas competitivas territoriales y de fortalecimiento de lazos solidarios en la comunidad local y regional”*. (PER, 1998)

Este cambio no solo se expresó en roles y funciones sino es una nueva modalidad de gestión, donde se puso en crisis la lógica de organizaciones burocrática al estilo weberiano y se configuró, según (García Delgado, 1997) modelos de gestión más abiertos e innovadores donde las estructuras organizativas no tienden a ser piramidales sino de interdependencia jerárquica y de autonomía funcional, favoreciendo el trabajo en equipos.

Por eso, para lograr una acción local efectiva, señala (Bifarello, 2006) es imprescindible perfeccionar desde la base la calidad de las instituciones de gobierno. El gobierno local debe ser competente, tanto en su propia capacidad ejecutiva para resolver los graves problemas que enfrentan las ciudades día a día, como en la habilidad de reconocer y articular capacidades dentro del Estado y con la sociedad civil.

Retomando a (García Delgado, 1997) podemos afirmar que la asunción de los nuevos roles por parte de los municipios no significó la eliminación de los antiguos, sino que todos (viejos y nuevos roles) se vieron atravesados por reformas en los modos y procesos de gestión. El autor enumera algunas condiciones de esos procesos de innovación:

1. Un nuevo y renovado liderazgo del Estado como promotor de nuevas ideas de gestión pública.
2. Una promoción creciente de los mecanismos de participación social y la coordinación con diversos actores sociales, favoreciendo la articulación público-privada.
3. Una profundización de la constitución de redes interinstitucionales que aumenten la capacidad estatal.
4. Un crecimiento del componente técnico de la administración: conocimiento, información y equipos profesionalizados.

Dada esta breve caracterización de la transformación de los gobiernos locales y atendiendo a los objetivos de este trabajo, resulta oportuno señalar algunos aspectos significativos de la gestión desarrollada en Rosario, en particular desde 1995.

Ese año marca especialmente una nueva forma de gobierno local que estuvo caracterizada por incorporar algunos de los elementos conceptuales que describíamos en los párrafos anteriores.

La gestión encabezada por el Dr. Hermes Binner plantea un *“recorrido de construcción de consensos con diversos sectores sociales para la fijación de objetivos estratégicos para la ciudad, consensuados entre actores públicos y privados”*. (Tamburrini, 2006)

Los iniciadores de ese proceso fueron la implementación del Programa de Descentralización Municipal y el Plan Estratégico Rosario. Mientras que el primero promovía una reforma en el funcionamiento y responsabilidades de la administración pública; el segundo buscaba generar dinámicas sociales de compromisos y acuerdos novedosos, participativos y tendientes a la inclusión social.

Esos dos procesos (descentralización y planificación estratégica) dieron marco para que una serie de iniciativas (programa de gobierno) se ampliaran y legitimaran. Y así, se transformaran en políticas públicas reconocidas socialmente. Es cierto que la continuidad de un mismo signo político otorga mayor estabilidad a determinadas iniciativas, pero debe resaltarse que los procesos participativos de carácter estratégicos le aportan una legitimidad de origen en vastos sectores sociales.

A partir de líneas estratégicas, el municipio vertebró una serie de políticas públicas que fueron en consonancia con el proceso antes descrito de la transformación de los gobiernos locales. A los fines de este trabajo nos interesa destacar dos procesos vitales que visibilizaron el cambio del rol del gobierno municipal en el campo de las políticas sociales: la construcción del sistema integrado de salud, organizado por niveles de complejidad; y la descentralización de la promoción y asistencia social a través del Programa Crecer.

No solo se pone énfasis en estas dos apuestas públicas por su vinculación entre sí y con el objeto de estudio, sino que, en conjunto, se materializan en una red de efectores públicos distribuidos en todo el territorio de la ciudad. Fueron las estrategias visibles y materiales de la “descentralización dentro de la descentralización”. Es decir, salud y promoción social, fueron los andamiajes a partir de los cuales se intentó dar garantía a derechos elementales a la vez que se buscó construir otro vínculo con los vecinos y vecinas, sus territorios y demandas. Estas instituciones, también, fueron los engranajes de convocatoria a la población a involucrarse en procesos participativos que canalicen esas demandas y fortalezcan las potencialidades comunitarias.

En el caso de la construcción del sistema integrado de salud se buscó garantizar el acceso a la salud de toda la población acercándose a cada barrio de la ciudad. Un modelo de gestión en red basado en la atención primaria de salud, una gran red en la cual todo sistema de salud está estructurado para cuidar y dar respuesta a las necesidades de salud de la población.

El Centro de Salud es el primer contacto que toman las personas con el sistema de salud público y donde se efectúan las primeras acciones de asistencia sanitaria. Es la puerta de entrada a un sistema compuesto por efectores (Hospitales, CEMAR y Maternidades) de gestión municipal que se articula con los efectores provinciales y con otras áreas para dar respuesta efectiva a la ciudadanía.

Los efectores de salud están organizados territorialmente en seis distritos y están divididos en niveles de complejidad necesarias para el cuidado del ciudadano:

- 1er. Nivel: Centros de Salud, es el lugar de mayor proximidad al vecino. No poseen camas de internación y son los encargados de garantizar la salud territorializada. Existen 54 centros municipales.
- 2do. Nivel: Hospitales de mediana complejidad. Hay 3 hospitales generales de mediana complejidad: Hospital Carrasco, Hospital Víctor J. Vilela y Hospital Alberdi.
- 3er. Nivel: Hospitales de alta complejidad, son el último y más completo nivel de la red. De gestión municipal hay: Hospital de Emergencias “Dr. Clemente Álvarez” y “Roque Sáenz Peña”

Esa red se completa con el Centro de Especialidades Médicas (CEMAR) donde se derivan situaciones que requieran de miradas de especialistas que no atienden en el primer nivel, laboratorios y/o estudios específicos. Además de dos maternidades públicas: Martín y Sáenz Peña.

En simultáneo, para garantizar el funcionamiento de la red articulando los tres niveles, existe el Sistema Integrado de Emergencias Sanitarias (SIES) que cuenta con vehículos de traslados y centrales de operaciones y traslados.

En relación a las políticas de promoción y asistencia social, a fines de 1995 las acciones asistenciales del municipio de Rosario se presentaban dispersas y con un fuerte acento sobre la distribución de alimentos. La ciudad contaba a esa fecha con 120 ollas populares abastecidas por el municipio con funcionamiento precario, gestionado por los propios vecinos que presentaba un alto grado de conflictividad.

Con el objeto de unificar las acciones asistenciales, optimizar los recursos y producir una acción transformadora del vínculo entre comunidad y gobierno local que permitan constituir mayores grados de ciudadanía, se crea en Marzo de 1997 el Programa Crecer.

La población beneficiaria eran familias con alto grado de desafiliación institucional y necesidades básicas insatisfechas en las zonas periféricas de la ciudad. Se hizo a partir de la construcción de 33 Centros Crecer (actualmente en funcionamiento bajo la denominación de Centros de Convivencia Barrial) y de la formación de equipos profesionales que convocaban a las familias a diversos proyectos:

- Proyecto de Orientación Familiar con el objetivo de desarrollar conocimientos, hábitos y actitudes que posibiliten la resolución de problemas de la vida cotidiana, generando posibilidades de inserción social.
- Proyecto Nutricional que proveía una cuota nutricional complementaria a través de la distribución y autoproducción de alimentos y la capacitación en nutrición.
- Proyecto de Estimulación Psicomotora y Recreación que promovía la estimulación del desarrollo psicomotriz en niños/as menores de 5 años. También se promovían actividades recreativas y deportivas brindando espacios para su práctica a las familias referenciadas.

La experiencia del Programa Crecer fue reconocida y premiada internacionalmente por su carácter innovador y estratégico en cuanto fortalecimiento de las capacidades estatales para abordar situaciones históricas ligadas a las vulnerabilidades desde una perspectiva de derechos, participación y autonomía de los sujetos.

Pero la combinación de ambas estrategias (sanitaria y social) generó una infraestructura barrial estatal distintiva que hasta la actualidad sigue vigente y en funcionamiento, adaptada a los cambios sociales que vivenció la ciudad y la población. Siguen siendo dispositivos territoriales a partir de los cuales se intenta revertir las consecuencias de la compleja trama de problemas sociales.

(Spinelli, 2012) señala que los gobiernos locales deben pensar una nueva institucionalidad social. Deben diseñar dispositivos de base territorial que produzcan vínculos directos y personalizados entre trabajadores y usuarios. Esos dispositivos, en la ciudad de Rosario, cobraron forma de Centros de Salud, Centros Crecer, Polideportivos, Centros Municipales de Distrito, Centros Culturales, Parque Huertas, entre otros.

Esa red barrial de instituciones públicas y su actuación en la cuestión social la analizaremos en el Capítulo II, su enumeración fue con el objetivo de visibilizar la experiencia de Rosario en esas transformaciones para gestionar la complejidad y lograr políticas que se pretendan más integrales. En el mismo capítulo II, donde se describen los principales elementos de contextos, analizaremos como las reformas locales de los años noventa se vieron interpeladas post crisis de 2001 y más recientemente con la crisis de seguridad y violencia.

1.d.4. Políticas Públicas de Juventudes: enfoques y perspectivas.

Tal cual lo señalábamos en la presentación de este capítulo, la temática juvenil y su vinculación con las políticas públicas si bien, es un campo dinámico y en permanente construcción dado la naturaleza de los sujetos que interpela, tiene una construcción conceptual con relieve propio.

Las y los jóvenes, además, son los sujetos a los cuales se dirige nuestro objeto de estudio (el PNO); y por ende nos interesa hacer un breve recorrido por la construcción de la categoría de juventudes, su vinculación con la agenda política y el desarrollo de las políticas públicas de juventudes, a partir de diversos enfoques y perspectivas.

La construcción de conceptos específicos ligados a las y los jóvenes permite resignificar sus problemas y empoderar los desafíos que enfrentan no solo las juventudes sino el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a ese sector social.

La juventud es un concepto sobre el cual interfieren representaciones sociales, imaginarios, significaciones, enfoques, generalizaciones, contextos históricos, hábitos culturales, entre otros. Por lo tanto, podemos señalar que es un concepto multidimensional que requiere un ejercicio permanente de discusión y reflexión. En el contexto latinoamericano, implica, además, asumir la complejidad de un colectivo con trayectorias y situaciones heterogéneas, dentro de cual conviven múltiples modos de vivir y expresar la condición juvenil.

Tomando lo que plantea (Ballardini, De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud, 2000) jóvenes hubo siempre, pero juventud no. Por eso, lo primero que hay que tener en cuenta es que «la juventud» como tal (no los jóvenes) es un producto histórico resultado de relaciones sociales, relaciones de poder, relaciones de producción que generan este nuevo actor social.

Por otra parte, (Bergami, M.; Crescini, V., 2014) señalan que la noción occidental de juventud puede rastrearse entre ciertos grupos de elites durante el proceso que marcó el inicio del capitalismo y el fin del feudalismo. Las autoras apuntan que la necesidad de formación que exigía la creciente complejidad productiva y el nacimiento de las instituciones escolares, propiciaron un periodo de formación previo a la adultez que da surgimiento al fenómeno de la juventud.

Ahora bien, tal como lo conocemos, el concepto de juventud es un fenómeno del Siglo XX. Siguiendo a Rosana Reguillo: *“La juventud como concepto es propiamente una “invención” de la postguerra, en el sentido del surgimiento de un nuevo orden internacional que conformaba una geografía política en la que los vencedores accedían*

a inéditos estándares de vida e imponían estilos y valores. La sociedad reivindicó la existencia de los niños y los jóvenes, como sujetos de derechos y, especialmente, en el caso de los jóvenes, como sujetos de consumo”. (Reguillo Cruz, Culturas Juveniles. Formas políticas del desencanto, 2012)

De acuerdo a la misma autora, diferentes procesos se combinaron para que se diera una resignificación de juventud. En primer lugar, el aumento de la esperanza de vida y la reorganización económica que eso supuso. En segundo lugar, la emergencia de una industria cultural dirigida específicamente a las y los jóvenes que se internacionalizó y masificó generando pautas de consumo, ocio y costumbres juveniles. Y por último, el surgimiento de un discurso jurídico dirigido a las y los jóvenes como sujetos de derechos, separados del marco que amparaba a los adultos, como mecanismo para contener los cuestionamientos juveniles al statu quo.

Por eso, (Bergami, M.; Crescini, V., 2014) destacan que la juventud pasó de ser una etapa de formación carente de decisiones y responsabilidades para visualizarse como un momento de plenitud.

De este modo aparece en la escena pública la juventud como colectivo social diferenciado que, a lo largo de la historia, ha atravesado diversas denominaciones, tales como: juventud como etapa de preparación y transición a la adultez, como riesgo y trasgresión, como problema para la sociedad, como sujetos de derechos, como actores estratégicos para el desarrollo, entre otras.

Por eso, en palabras de (Bergami, M.; Crescini, V., 2014) queda claro que el concepto de juventud es una categoría construida socialmente. Se crea y recrea en los distintos tiempos históricos, sociedades y culturas.

Asimismo, hay enfoques que describen a la juventud desde un criterio específicamente etario. Uno de los más difundidos es el enfoque demográfico (Duran, P; Robin, S., 2005), el cual pone énfasis en el criterio etario que indican los procesos claves del ciclo vital. El inicio de la juventud como etapa vital es ubicado en la edad en la que están desarrolladas las funciones sexuales y reproductivas, mientras que el fin del “ciclo juvenil” se evidencia por la finalización del proceso de crecimiento.

Desde este criterio, la juventud es el periodo que “*transcurre entre el logro de la madurez fisiológica y el logro de la madurez social*” (Duran, P; Robin, S., 2005). Es decir, entre los 13 y 25 años.

En contraposición, hay diversos autores que señalan que la edad asume diferentes valores según el contexto sociocultural. Por eso la juventud debería expresarse más por cuestiones sociales y culturales que físicas o biológicas. La edad no sería un criterio excluyente para definirla.

En ese sentido, Rossana Reguillo en otro artículo afirma que *“no debe olvidarse que las categorías no son neutras, ni aluden a esencias; son productivas, hacen cosas, dan cuenta de la manera en que diversas sociedades perciben y valoran el mundo y, con ello, a ciertos actores sociales. Las categorías, como sistemas de clasificación social, son también y, fundamentalmente, productos del acuerdo social y productoras del mundo”*. (Reguillo Cruz, 2000)

Por eso, la juventud es una *“categoría relacional que se define en relación a otras relaciones, como las territoriales, las de género, las étnicas, las de clase, etc.”* (Bergami, M.; Crescini, V., 2014)

Con esto afirmamos que las y los jóvenes se encuentran atravesados por una trama de relaciones sociales complejas que construyen determinados mundos de significación y sentido. Por eso no es lo mismo ser joven en Rosario que serlo en Managua, ni tampoco en La Matanza. No es lo mismo si es varón, mujer o trans. Ser hijo de migrantes o nativos, vivir en la periferia o no, tener raíces afro o qom.

Por eso la juventud que definimos hoy se recita en plural y se nombra: juventudes. Pues la juventud como universal puro no existe. Lo que existen son diferentes manifestaciones y significaciones de cómo se vive, se siente y expresa lo joven, que dan cuenta de las particularidades de cada realidad en la que las y los jóvenes están insertos

Del mismo modo en que el proceso sociohistórico de construcción de la juventud devino como consecuencia del desarrollo de la sociedad, es a partir de determinadas cuestiones que fueron «problematizándose» socialmente que, desde el aparato estatal, comienzan a generarse acciones dirigidas a este sector de población.

Como primera aproximación, diremos que, coincidiendo con Sergio Balardini, *“política de juventud es toda acción que se oriente tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil, como así también, aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados. Tratase tanto de políticas reparatorias o compensatorias como de promoción y orientadas al desarrollo y/o construcción de ciudadanía”* (Ballardini, 1999)

Por eso en base a este autor, decidimos hablar de políticas de juventud o juventudes, con el propósito de hacer visible la multiplicidad de finalidades, objetivos de intervención y agencias gubernamentales que pueden convivir dentro de la misma denominación.

También es posible determinar una tipología de las políticas de juventud según dos variables: el tipo de Estado que las diseña y el modo en que concibe a las juventudes. El mismo Sergio Balardini propone un esquema que aquí retomamos:

- Políticas *para* la juventud: pensadas desde un Estado dotado de valores paternalistas, proteccionistas y de fuerte control social, apuntan hacia el dirigismo social generalizado ejercido bajo tutela omnipresente y omniprovidente de los adultos que estimulan en los jóvenes conductas pasivas y conformistas.
- Políticas *por (medio de)* la juventud: son políticas que apuntan al reclutamiento de jóvenes. Se trata de convocarlos a la movilización a través del adoctrinamiento, la retórica heroica y la dinamización juvenil, instrumentando su idealismo en provecho del sistema. Es pasiva por parte de los jóvenes, impuesta desde arriba; no sirve a los jóvenes, sólo sirve de ellos.
- Políticas *con* la juventud: asentadas sobre el principio de solidaridad, estas políticas son esencialmente participativas, no solo desde el aspecto ejecutivo, sino en aquellos procesos que hacen al análisis y a la toma de decisiones. Es activa desde los jóvenes e interactiva a la hora de plantear la relación Estado-juventud-sociedad.
- Políticas *desde* la juventud: refiere a aquellas actividades e iniciativas imaginadas, diseñadas y realizadas por los mismos jóvenes en condición autogestionaria. Otorga y respeta el protagonismo a los colectivos de acción juveniles y supone la participación de las y los jóvenes con su voz, sus manos y sus ideas. (Ballardini, 1999)

En relación a esta tipología y entendiendo que en la transición de los Siglos XX y XXI las iniciativas públicas en torno a lo juvenil deberían pensarse y hacerse *con* y *desde* la juventud, (Bango, 1999) indica que las mismas deben sustentarse sobre dos pilares básicos:

- Los jóvenes son un actor estratégico del desarrollo, y no sólo un sector social afectado por la crisis.
- Los jóvenes son sujetos de derechos, y por tal razón, los planes, programas y acciones que a ellos se dirijan, además de perseguir la satisfacción de sus necesidades básicas, deberán inscribirse en el desarrollo de sus proyectos vitales.

Esos dos pilares dieron origen a un concepto del cual se ha comenzado a hablar en los últimos años: la “perspectiva joven”. Además de un enfoque de las políticas de juventud, se trata de una presencia y un sentido que es impreso por las mismas juventudes cuando ellas son parte del proceso de estructuración de las políticas públicas en general y de las políticas de juventudes en particular. (Bergami, M.; Crescini, V., 2014). Por eso se entiende que la “perspectiva joven” es la dimensión participativa de las políticas de juventudes.

De esta manera, (Bango, 1999) enumera una serie de características vitales para que las políticas de juventud se enmarquen en este enfoque. Según el autor, deberían ser:

integrales, en el sentido de procurar encarar la problemática juvenil en todos sus componentes y con una perspectiva de conjunto, en el marco de las estrategias globales de desarrollo.

específicas, esto es, respondiendo con precisión a las múltiples dimensiones de dicha problemática, sin esquemas preconcebidos, asumiendo como dato clave para su eficacia la diversidad cultural existente.

concertadas, involucrando a todos aquellos actores directa e indirectamente involucrados en el proceso.

descentralizadas, brindando una fuerte prioridad a los esfuerzos en el plano local.

participativas, favoreciendo el protagonismo de los jóvenes, y aportando a la construcción de sus proyectos vitales y su condición ciudadana.

selectivas, priorizando a los jóvenes del estrato popular urbano y rural, y a las mujeres jóvenes en particular.

Aquella juventud que emerge a mediados del Siglo XX, comenzará a ser un elemento cada vez más relevante para el accionar público. De este modo, podemos señalar que se inicia un proceso histórico en el que, paulatinamente y a causa de diversos sucesos, las problemáticas asociadas a las y los jóvenes son incorporadas en la agenda del Estado.

Aunque es en 1985, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas lo declara como “Año Internacional de la Juventud”, que los gobiernos nacionales comienzan a incorporar a la juventud en sus agendas, creando áreas específicas y programas focalizados con presupuestos propios.

Al inicio de la décadas de los noventa ocurre en América Latina un segundo “hito”: la creación de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). El objetivo de la misma era lograr la cooperación y coordinación intergubernamental en materia de juventud. Argentina se pliega a ese proceso regional, dando los primeros pasos en la institucionalización de las políticas de juventudes.

Haciendo foco en nuestro país, las políticas locales de juventud comenzaron a promoverse fundamentalmente como políticas de reparación y asistencia a los sectores juveniles a partir de la implementación y de las consecuencias de los procesos de ajuste y desmantelamiento del Estado Nacional en el marco de las reformas iniciadas en los 70 y fortalecidas en los 90. (Beretta, 2018)

De ese modo, la coyuntura social (internacional y local) ubica a los jóvenes en el centro de la escena, ya no solamente como grupo social diferenciado o como sujetos de consumo, sino también como un sector significativo para el Estado y las políticas públicas.

En el próximo capítulo enfocaremos la mirada en las características de los elementos que aportó el contexto local, lo cual aportará más comprensión del desarrollo conceptual que hicimos.

Capítulo 2. Nuevas realidades y contextos

2. a. Cambios estructurales en el tejido social: Juventudes, violencia y desigualdad.

Si deberíamos elegir un concepto que defina la mayor dificultad que enfrentamos como sociedades de este tiempo, seguramente una gran mayoría enunciaría *la desigualdad entre los seres humanos* como esa condición que sintetiza el desafío pendiente de nuestro “contrato social”.

Las condiciones materiales de vida que cada ser humano se encuentra al nacer determinan gran parte de nuestra existencia por este mundo, la posibilidad de acceder (o no) a oportunidades que nos permiten o nos niegan el ejercicio de derechos, son un elemento central en el proyecto de vida que tiene cada persona. Pero no se trata únicamente de materialidad sino también de todo ese poder simbólico que engloba las relaciones entre los individuos y que es tan determinante en el contexto en el que nos movemos.

En términos de Dubet (2001) hay que analizar las desigualdades como conjunto de procesos sociales, de mecanismos y experiencias colectivas e individuales. Sumando a esa mirada, Saraví (2015) agrega que la desigualdad social trasciende la variable económica o de ingresos, y permea prácticamente todos los rincones de la vida individual y social.

Este trabajo gira en torno a la desigualdad como una dimensión relacional y social de la experiencia de vida de los jóvenes.

Hablar de juventudes es hacer referencia a la diversidad, la heterogeneidad, la pluralidad. A entender que no hay una única forma de ser joven y que su identidad es tan variada como cantidad de territorios y composiciones culturales existen en el cosmos. Ahora bien intentar hablar de los jóvenes que habitan nuestros territorios urbanos de la periferia; esos que transitan por la calles de cada barrio de esta ciudad; decodificar quiénes son esos jóvenes que ocupan el espacio público; poder analizar sus tramas relacionales es, fundamentalmente, hablar de desigualdades.

Vivimos en un mundo que ha atravesado significativas transformaciones en los últimos 50 años: avances tecnológicos, científicos, comunicacionales que le permitieron a gran parte de la humanidad actual servirse de mayores comodidades que mejoraron su calidad de vida. Muestra de esto son los adelantos en el campo de la salud donde la expectativa de

vida promedio de la población, con posibilidades, se ha prolongado notoriamente si se la compara tan solo con los inicios del siglo XX.

En la actualidad la hipercomunicación habilita a las personas a contactarse con cualquier parte del mundo en tiempo real, a acceder a la información al momento en que la misma es generada cruzando fronteras inimaginables para nuestros antepasados. Sin embargo el desarrollo humano no ha sido de ninguna manera equitativo, la realidad de nuestro país puede dar cuenta de las diferencia de oportunidades entre los distintos sectores sociales.

El sistema capitalista global en su estadio actual si hay algo que ha ratificado claramente es que el crecimiento económico no tiene nada que ver con el término de justicia social. El mundo por primera vez en su historia produce mucho más de lo que necesita para autoabastecerse, aunque no está presente en la esencia del sistema lograr que los beneficios obtenidos por ese progreso puedan ser aprovechados por toda la población.

Lejos de este concepto el aumento de la productividad de las grandes empresas a través de la robotización no genera nuevas posibilidades de empleo o mejora la condición de los trabajadores sino que los índices marcan un desplazamiento, expulsando cada vez más a trabajadores del mundo laboral. Este sencillo ejemplo viene a mostrar como bien lo apunta André Gorz que: *“el objetivo de la economía no es proporcionar trabajo, crear empleo. Su finalidad reside en poner en funcionamiento, de la forma más eficaz posible, los factores de producción; es decir crear el máximo de riqueza con el mínimo de recursos naturales, capital y trabajo”*. (Gorz, 2013)

A pesar del aumento de la productividad y del desarrollo del que hacíamos mención, el 2008 con la crisis de las hipotecas en EEUU, colocó en la agenda global que la estructura del sistema capitalista no goza de buena salud. El sector hegemónico de esta fase del capitalismo neoliberal lo representa el capital financiero especulativo. Él no produce ni bienes, ni empleo, tampoco financia ni la producción, ni el consumo y mucho menos la investigación; su actividad se centra en la especulación. En las últimas décadas hubo un corrimiento en la economía global donde se transfirieron enormes recursos del sector productivo al especulativo transformando al capital financiero en el exponente máximo de hacia dónde se orienta la economía mundial en los tiempos que nos toca transitar.

Nuestro país es parte de este mundo y en una realidad tan globalizada como la que vivimos, donde las interrelaciones entre países o entre empresas tienen cada vez más dependencia una de otra, indudablemente todas estas cuestiones que suceden tienen impacto directo sobre nuestro país y por ende en nuestra ciudad.

La última dictadura cívica militar en Argentina llevó a cabo un modelo político, económico y social que no solo tuvo en el centro de la escena la violación sistemática de los DDHH sino también iniciar el camino que tuvo como horizonte el desguace del Estado. Por eso comenzó con desarticular el sector productivo del país buscando dar por tierra con el Estado de bienestar configurado en el primer peronismo a mediados de la década del 40. Ese desguace del Estado no resultaba un caso aislado sino que era parte de la realidad internacional que se venía gestando en donde la liberación del mercado se ubicaba en el centro de la política económica.

Esas políticas económica tuvieron una continuidad asombrosa con la llegada al poder del presidente Carlos Menen quien llevó a cabo una reforma del Estado y una serie de privatizaciones de empresas públicas y recursos estratégicos del país que terminó por desmontar un Estado en el que el ascenso social formaba parte aun de su realidad.

La crisis del 2001 fue el fin o la consecuencia de un periodo económico signado por la convertibilidad y un neoliberalismo ejecutado en su máxima expresión, que tuvo un momento previo de gran expectativa con la llegada al poder de la Alianza creyendo que dicho frente, conformado entre el FREPASO y la UCR, podía modificar la realidad política y económica del país. Pero esa experiencia terminó de profundizar el modelo realizando una gran contribución a lo que fueran los trágico 19 y 20 de diciembre y sus posteriores consecuencias.

Luego de esa profunda crisis, el país vivió un periodo de recuperación y cambio en alguna de sus políticas sociales y económicas. Entre sus elementos más importantes encontramos, un avance en las políticas sociales que tienen en la asignación universal por hijo y la extensión de la cobertura previsional como sus expresiones más notables; memoria, verdad y justicia se tomaron como política de Estado; hubo ampliación de derechos de minorías sexuales y amas de casa; una política internacional con un perfil claramente orientado hacia Latinoamérica; renovación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; crecimiento económico sostenido durante algunos años con generación de empleo y desarrollo del mercado interno.

La experiencia argentina de esa época se podría caracterizar como lo que Maristella Svampa entiende como “Consenso de los Commodities”: el ingreso a un nuevo orden, a la vez económico y político-ideológico, sostenido por el *boom* de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo cada vez más demandados por los países centrales y las potencias emergentes, lo cual genera indudables ventajas

comparativas visibles en el crecimiento económico y el aumento de las reservas monetarias, al tiempo que produce nuevas asimetrías y profundas desigualdades en las sociedades latinoamericanas. (Svampa, 2013)

Ahora bien, estas experiencias de gobiernos progresistas no necesariamente revierten a fondo el llamado Consenso Washington. La lucha se ha centrado en devolver al Estado cierto rol regulador y de captura puntual de una parte del excedente económico, acompañado de una re-priorización del gasto público para reducir la desigualdad así como fortalecer las infraestructuras que permitan el desarrollo económico. El acento estuvo puesto en revertir los efectos más drásticos de la desregulación del mercado, la reducción de las funciones estatales y el debilitamiento de la política social del periodo anterior.

Su apogeo fue entre 2005 y 2012, mostrando a partir de este último año un estancamiento debido al desgaste de los proyectos políticos que lo han abanderado, agravado en mucho por el impacto de los shocks externos que han disminuido las divisas provenientes de la exportación de materias primas.

En nuestro país, el agotamiento de este ciclo político inauguro una nueva experiencia neoliberal encabezada por el gobierno de la coalición Cambiemos. Desde 2015 a 2019, durante el gobierno de Mauricio Macri se afianzó un diagnóstico de profundas desigualdades que ha provocado el deterioro de los principales indicadores sociales, el aumento de la discriminación y del individualismo como ejes vertebradores de las relaciones, produciendo lazos sociales endebles, relaciones cotidianas violentas y subjetividades desestructuradas. Sus efectos se manifiestan en debilidad simbólica y narrativa, lazos parentales e intergeneracionales debilitados o rotos, ausencia de adultos referentes para niños, adolescentes y jóvenes, resolución violenta de los conflictos interpersonales e intrafamiliares, violencia barrial, carencia de proyectos personales, búsqueda de salidas individuales, despolitización, privatización de espacios y bienes.

Este entramado complejo de la realidad nacional e internacional propio de un mundo globalizado, que intentamos esquematizar, atraviesa directamente las formas de vivir que tienen las juventudes; ya que las mismas están fuertemente marcadas por los periodos históricos y en consecuencia el modelo de producción característico de la sociedad donde se desarrollan.

Juventudes, violencia y desigualdad

Según lo enunciado anteriormente nos encontramos con una matriz productiva y jurídica que tiene a la desregulación del mercado laboral como una de las cuenta pendientes no saldada en estas décadas. Situación que no solo se traduce en desocupación, semiocupación sino también en precarización.

La precariedad laboral resulta ser una condición casi natural para la mayoría de los jóvenes y en particular para aquellos que viven en los sectores más postergados de nuestra ciudad.

Entendemos que los componentes principales de la integración social son el trabajo y la inscripción relacional a un grupo o comunidad. Estos componentes, permiten a los sujetos recrear lazos de socialización, ya sean en el ámbito laboral, en el barrio o en la familia, generando un sentido de pertenencia y una instancia relacional con otros, que evitan que el sujeto entre en una zona de desafiliación, donde no hay inscripción relacional posible. Por lo tanto, el trabajo es más que trabajo, y su deterioro afecta no solo la dimensión material de la integración social, que implica acceder a los bienes y servicios de consumo sino también su dimensión simbólica, que implica la posibilidad de participar y compartir el proceso de desarrollo y asimilación de valores sociales.

Desde esta mirada se pone de relieve la importancia que tiene que los jóvenes puedan acceder a un empleo en condiciones formales. Sin embargo las nuevas formas de organizar el trabajo y la necesidad de mayores niveles de productividad, configuran un mercado laboral formal que demanda mayores calificaciones en sus exigencias. Esto claramente excluye a los jóvenes de los sectores más vulnerables que son desplazados a empleos con alto grado de precariedad, de baja productividad o al desempleo.

La estigmatización es otra de las situaciones con las que se encuentran muchos jóvenes a la hora de buscar un empleo: su hábitat, sus barrios, su condición de vida hoy es tan o más importante para muchas empresas que la capacidad o preparación del joven para el ingreso a un trabajo. Estas cuestiones impactan de manera directa en los procesos de conformación identitaria de los jóvenes y su desarrollo en la sociedad estableciendo diferentes formas de ser joven en dicho contexto socio cultural.

Desde hace décadas el Estado viene impulsando programas que intentan capacitar a los jóvenes brindando herramientas para el mundo laboral y estableciendo vínculos con el sector privado con la intención de que los mismos, a partir de incentivos económicos, puedan ir generando puestos de trabajo para los beneficiarios de los programas. Ejemplo

de esto fue el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo que se lanzó en el 2008, el cual tenía como objetivo que 600 mil jóvenes de 18 y 24 accedan a actividades de orientación laboral. Sin embargo no existen índices al respecto, el programa no pudo dar cuenta de cuantos empleos genuinos se crearon, ni evaluaciones, ni alcances del mismo. Incluso el acceso al programa tuvo un alto nivel de arbitrariedad que tiene más que ver con la realidad política local que con una política de largo plazo.

La improvisación es el concepto que mejor encuadra a la hora de pensar en propuestas para esos miles de jóvenes que, sin posibilidad de concluir un estudio secundario, puedan contar con otras herramientas que le permitan formarse en un oficio e ingresar a un mercado laboral.

En la actualidad las posibilidades de empleo para dicha población están vinculadas a trabajos de baja calidad que en su mayoría son las actividades que representan altos índices de informalidad juvenil entre las que se encuentra el servicio doméstico, el comercio, la construcción, áreas de servicios y restaurantes y para muchos jóvenes ser cartoneros o el “cirujeo” se constituye como la única alternativa posible para generar un ingreso.

Estar en situación de precariedad laboral tiene implicancias concretas sobre la vida del joven donde sus primeras experiencias laborales están atravesadas por la pérdida de derechos como trabajador que se ve reflejada en los bajos salarios, la inestabilidad laboral, la ausencia de protección social y la negociación individual del salario por fuera de los convenios colectivos. Esta condición termina generando en muchos jóvenes que el monto percibido fruto de su trabajo no les permita garantizar una vida digna, ni un futuro provechoso para él/ella y su familia. Todo esto impacta directamente en la estructuración de su vida cotidiana.

La informalidad laboral se trasformó en una condición habitual para los jóvenes que viven en situación de vulnerabilidad lo que va naturalizando este tipo de prácticas que asocia al trabajo con una condición de explotación y no como una relación laboral. Gabriel Kessler y Denis Merkle en su escrito *Individuación, Precariedad, Inseguridad* dicen: *“la debilidad del mundo del trabajo empuja a otros modos de acceso al dinero y a las prestaciones sociales, y esta constituye una de las claves centrales del mundo de las clases populares del mundo”*. (Kessler, G.;Merkle, D., 2013)

Esos “otros modos” incluyen, para una enorme mayoría de jóvenes, el ingreso al narcomenudeo o a redes delictivas que implican no solo altos ingresos económicos sino adquiere una dimensión identitaria en los barrios.

Relacionar a la desigualdad con la violencia no es un hecho innovador. Son varios los autores que han escrito y desarrollado este tema vinculando elementos que afirman esta relación y ubican a América Latina como uno de las regiones más desiguales del planeta; que además se combina con una violencia estructural difícil de abordar.

Los jóvenes de los barrios más humildes de los grandes centros urbanos de nuestro país (Rosario incluida) son testigos de esta relación: cuántas familias en nuestro territorio están atravesadas por la violencia, el sistema penitenciario y/o la muerte. Un dato que debería llamarnos a la reflexión no solo de tipo filosófica o sociológica sino desde nuestra humanidad es saber que en nuestra ciudad son muchos los jóvenes que mueren no por cuestiones biológicas sino en situaciones de violencia.

La muerte es un factor latente y presente que atraviesa directamente en corazón de la realidad de muchos barrios. Se ha convertido en habitual en algunas geografías comunitarias encontrar grupos de jóvenes que tienen ausencias entre sus integrantes; grupos de adolescentes que ubican a la muerte como final próximo y posible. Esto tiene una relación directa con el contexto de vulnerabilidad y exclusión por el que los jóvenes transitan; y por las condiciones en las que desarrollan sus proyectos de vida y construyen sus identidades.

Muchos jóvenes de los sectores populares sostienen un proceso de socialización donde el consumo de sustancias y el acceso a economías delictivas están presentes como la oportunidad más “rápida” para acceder a formas de consumo material y simbólico que de otras maneras resulta improbable alcanzar.

Así como tienen una relación muy próxima con la muerte las familias también conocen a la perfección la perversidad del sistema carcelario y de las fuerzas de seguridad encargadas del control social. Los jóvenes de las barriadas populares de las grandes ciudades del país son en su mayoría quienes ocupan las cárceles y comisarias. Muchos de ellos, sin sentencia firme, pasan años encerrados antes que ver esclarecer su situación en instituciones que por su funcionamiento distan de ser propias de un sistema democrático.

Muchos de los jóvenes que transitan por los barrios más postergados de las grandes ciudades su único vínculo con el Estado es su relación con las seccionales policiales. La misma está marcada por una fuerte conflictividad que tiene como eje la violencia institucional que se ha perpetuado como práctica habitual en el trato hacia los jóvenes.

No resulta ninguna novedad describir el tipo de prácticas que tienen como habitual las fuerzas de seguridad donde los apremios, abusos en el ejercicio del poder, arbitrariedades y el uso ilegítimo de la fuerza es una constante. Estos elementos fueron construyendo una perspectiva de la sociedad en general y de los jóvenes en particular que visualizan a la fuerza policial del barrio como una banda más del entramado, con mejores armas y con más poder, que poco se relaciona con el cumplimiento de la ley. Los distintos modos de discriminación, estigmatización, abusos y en definitiva las diversas formas de violencias generadas por el Estado en el trato cotidiano para con los jóvenes no hacen más que dejar marcas profundas en una forma de vivir la juventud en dichos contextos.

El vínculo entre violencia, desigualdad y juventudes no se explica únicamente a través de las dificultades que el mundo del trabajo o la violencia institucional muestran a las y los jóvenes; sino que envuelve múltiples dimensiones que lo caracterizan como un fenómeno complejo y multicausal.

Es central explicitar otros dos aspectos fundamentales para el desarrollo humano de las personas que también representan un déficit para las juventudes: salud y educación. Un aspecto singular en el ejercicio del derecho a la salud de los jóvenes es el acceso al sistema de salud; y particularmente a los servicios de salud mental cuando estos se encuentran atravesando situaciones de consumo problemático.

En este sentido es importante señalar que la mayoría de los jóvenes que llegan a un centro de salud u hospital lo hacen fruto de la emergencia o de la inmediatez que exige una atención pronta. La intermitencia del vínculo de las y los jóvenes con las instituciones sanitarias explica por qué, en ese sector social, el concepto de la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solo la ausencia de enfermedad”, es una representación débil o casi inexistente.

Esa desafiliación con el sistema salud se profundiza cuando enfocamos el análisis a la Salud Mental. En la actualidad existe un nuevo marco jurídico (Ley N° 26657 de Salud

Mental y Adicciones) que obliga al Estado a asegurar el derecho a la protección de la salud mental de todas las personas, y el pleno goce de los derechos humanos de aquellas con padecimientos subjetivos. Lo que en definitiva establece la ley, es la responsabilidad estatal para abordar situaciones de salud mental como un problema sanitario, no delegando facultades y aplicando políticas públicas en red que cuiden y acompañen a las personas que atraviesan situaciones de salud mental; y en particular aquellas comprometidas en situaciones de consumo problemático de alcohol y sustancias psicoactivas.

La población juvenil es uno de los sectores sociales más atravesados por los consumos de sustancias legales e ilegales; y es también la franja etaria con mayores dificultades para acceder a un tratamiento tal cual lo dispone la ley; donde cada persona tiene derecho a recibir atención sanitaria y social, integral y humanizada, a partir del acceso gratuito igualitario y equitativo a las prestaciones e insumos necesarios.

Esto no solo sucede con la atención, sino también con la promoción y prevención de la salud. Son pocas las experiencias que se encuentran en la realidad territorial que den cuenta de un trabajo entre los efectores de salud y las y los jóvenes para promover el cuidado del cuerpo y el bienestar físico y psíquico; brindar información y contención de calidad; y fortalecer vínculos con los equipos profesionales.

El derecho a la educación pública de calidad es otro factor determinante para analizar la situación de las y los jóvenes de sectores populares. Si bien en el 2006 se sancionó la Ley de Educación Nacional (N°26.206) que establece que la educación secundaria es obligatoria, transitar por un establecimiento educativo de formación media ya no tiene el significado y valor que tenía hace algunas décadas. Esa escuela como espacio de integración social que brindaba los elementos para que las y los estudiantes puedan lograr un ascenso social, se transformó. Hace tiempo estas condiciones empezaron a cambiar y las escuelas que se asientan en los barrios más periféricos, lejos de tener superpoblación y caracterizarse por contar con las mejores condiciones edilicias y educativas, terminaron por constituirse en estructuras expulsivas. Muchas de ellas sin una gran cantidad de alumnos y con docentes que intentan dejar marcas con propuestas educativas que, muchas veces, no incorporan la realidad y condiciones actuales.

La visión de esa escuela integradora, igualitaria, de guardapolvos blancos parece quebrarse con el devenir histórico de la sociedad de consumo. El sistema educativo en general no ha podido pensar en trayectos diferentes para las y los adolescentes donde cobre relevancia la labor socializadora partiendo del deseo y el contexto en el que están insertos.

Muchos de los jóvenes de los barrios populares viven en situación de hacinamiento. En construcciones precarias conviven 6 o 7 integrantes con una infraestructura barrial que no sabe de condiciones de vida digna: zanjas repleta de residuos; sin agua potable; sin cloacas y con conexiones eléctricas precarias. Las escuelas situadas en dichos contextos, lejos de estar a la vanguardia y contar con todos los recursos humanos y materiales necesarios, se ubican a los bordes del sistema educativo. Se ven afectadas por la violencia, la desintegración familiar, el consumo de sustancias, la falta de trabajo y la realidad del territorio donde están insertas, asumiendo como propias estas problemática, siendo una caja de resonancia de las mismas.

En estos pocos párrafos se intenta dejar expuesto las desigualdades que existe entre las formas de ser joven en nuestro país y en Rosario. Fundamentalmente cuando hablamos de oportunidades para quienes las condiciones de vida materiales le son desfavorables desde el inicio de su existencia. La incertidumbre y el riesgo son características de la cotidianeidad de muchos jóvenes.

Todo eso, en un contexto general de auge del individualismo que debilita notoriamente los lazos sociales, colocando a lo colectivo en contradicción con los intereses individuales. El otro ya no forma parte de la realidad más próxima del sujeto.

Es así como las políticas estatales iniciadas en la dictadura pero desplegadas en todo su potencial en la década del 90 iban en sintonía con la lógica del mercado, donde uno es a partir de lo que consume. Si bien el modelo pareciera modificarse, su matriz se mantiene intacta. En todos estos años hemos experimentado una exacerbación total del consumo, el centro sigue girando allí. Y en una sociedad con niveles de desigualdad como la nuestra, sin políticas realmente inclusivas, la violencia se exagera tanto como la adquisición de bienes y servicios.

En la población juvenil la inequidad se estableció como una constante. La movilidad social no es parte del proyecto de vida de muchos jóvenes, no está en sus posibilidades.

Y en ese terreno barroso florecen las oportunidades fuera del margen de la ley que fortalecen las condiciones de exclusión y terminan por degradar los lazos sociales. El ágora se fragmenta y entre sus intersticios; la solidaridad y el bien común parecieran desvanecerse.

2. b. Rosario, mosaico de un continente desigual.

La realidad de las y los jóvenes es la realidad de una sociedad. Y la realidad de una región o continente interfiere en los escenarios sociales que se construyen en las ciudades de ese pedazo del mundo. En otras palabras, Rosario es América Latina y lo que les pasa a las juventudes, nos sucede como sociedad.

La ciudad de Rosario es la ciudad más importante de la Provincia de Santa Fe. Se ubica a la vera del Río Paraná y es el núcleo de un área metropolitana integrada por dieciséis localidades más, cuya población asciende, aproximadamente, a 1.200.000 habitantes.

A lo largo de su historia, la ciudad ha tenido una gran actividad económica como resultado de su potencial agroindustrial, de su actividad portuaria y de su plataforma de servicios. Sin embargo, durante los años 1980 y 1990 Rosario debió enfrentar una crisis como resultado del proceso de ajuste derivado de la globalización económica y las reformas estructurales que se describieron en el apartado anterior. Esta situación, elevó las tasas de desempleo e incrementó la de la pobreza.

A continuación, retomaremos algunos rasgos sobresalientes de los últimos años de la ciudad, a fin de identificar el marco socio-histórico local, dando cuenta de tres componentes importantes para los objetivos de este trabajo: los efectos del ajuste estructural en Rosario (1980/1990), la crisis de violencia urbana (2011/2018); y el rol que asume el Estado Local en este último período.

Durante el proceso de reformas neoliberales, Rosario recibe de manera directa los impactos del ajuste. La ciudad fue una de las primeras en donde la tasa de desempleo alcanzó los dos dígitos y donde se produjo una mayor desarticulación del aparato productivo. La situación social se agravaba tanto por los problemas de pobreza y marginación emergentes, como por la llegada de migrantes de otras ciudades del país también afectadas por las medidas impulsadas. La infraestructura de contención social y

las oportunidades de trabajos informales y ocasionales motivaron esa migración interna de compatriotas que engrosaron las geografías de las periferias rosarinas.

Esos sectores desplazados, junto con los grupos empobrecidos de la misma ciudad, fueron conformando numerosos asentamientos irregulares. Son sujetos de exclusiones múltiples: urbanística, estructural, económico-laboral y socio-cultural; sectores sociales que fueron generando lógicas propias de auto-reproducción social y económica; habitantes de territorios donde operan modos particulares e informales de gobierno.

Esa reestructuración económica, supuso para Rosario una transformación demográfica, urbana y social que deterioró las condiciones de vida de importantes sectores de la población. Esta situación, sin dudas, se ha profundizado después de la crisis de 2001 y 2002.

Ese proceso de deterioro agudizó la situación de las y los jóvenes. En efecto mientras que a comienzos de los noventa un cuarto de la población entre 14 y 24 años se encontraba bajo la línea de la pobreza, en la segunda mitad de la década aumenta y se estabiliza afectando a tres de cada diez jóvenes, afirman (Duran, P; Robin, S., 2005).

De esta forma, se considera que uno de los principales problemas sociales de la década del noventa fue la emergencia de una importante proporción de jóvenes que no se encontraban insertos en el sistema educativo y que tampoco lograban ingresar al mercado formal de trabajo.

La reestructuración económica, posterior a la devaluación, intentó contrarrestar tantos años de políticas de ajuste y flexibilización de la economía. Post crisis del 2001 se vivió un crecimiento económico sostenido y se observó un mejoramiento en las condiciones de vida de algunos sectores sociales que en la década del noventa se habían pauperizado. Sin embargo, los niveles inéditos de pobreza y las consecuencias que los mismos han tenido sobre el tejido social de la ciudad, siguen siendo un problema que se complejiza, en la actualidad, con el desarrollo de tramas delictivas asociados a las sustancias ilegales y la proliferación de la violencia urbana.

Se sumaron, entonces, problemáticas complejas como: la ocupación del territorio vinculada a economías delictivas que involucraban fundamentalmente a adolescentes y

jóvenes; cambios en las lógicas de convivencia y sociabilidad con una consecuente proliferación de múltiples formas de violencias; y organizaciones de la sociedad civil debilitadas para incidir positivamente en la vida cotidiana de los barrios.

De acuerdo a informes realizados por el Observatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Municipalidad de Rosario entre 2011 y 2013, la tasa de homicidios se incrementó de manera sostenida, al igual que los niveles de violencia con armas de fuego, que se incrementaron en proporciones aún mayores. Quienes más sufren esta violencia altamente lesiva son varones jóvenes de entre 15 y 29 años de sectores socio-urbanos con mayor vulnerabilidad y privaciones. En 2011, el 64,5% de los heridos de arma de fuego, fueron personas de este grupo poblacional. Una dinámica similar mostraban los homicidios. Sus biografías muestran un débil vínculo con las instituciones clásicas de integración social, como la escuela, la familia y el trabajo, al tiempo que se despliegan entramados sistémicos y complejos de relaciones formales e informales con el sistema represivo del Estado.

En simultaneo se configuraba un discurso desde la opinión pública, los medios y algunos sectores políticos y sociales de estigmatización y asedio hacia los jóvenes, varones, de sectores populares, cuyo episodio más desgarrador fue el linchamiento de David Moreira (18 años) a manos de un grupo de vecinos.

La complejidad de la realidad social de estos últimos tiempos (2013-2018) le exigió al Estado municipal profundizar las estrategias de abordajes en lo social sumando integralidad en la mirada e integración en las intervenciones. Nuevos contextos, nuevos sujetos y nuevas demandas hicieron que fuera necesario reorganizar y asignar mayores recursos a los procesos asistenciales para acompañar situaciones sociales complejas, con particular atención a las y los jóvenes.

De esta manera y tomando como potencialidad el recorrido que la ciudad tiene en políticas de participación e integración, el gobierno municipal de la Dra. Mónica Fein tomó algunas definiciones que intentan reorientar algunas políticas públicas, priorizando a la población joven:

- Constitución del Gabinete Social como ámbito colegiado e intersectorial para establecer nuevos lineamientos en las políticas sociales.

- Crea la Dirección de Políticas Públicas de Juventudes (Decreto N°0132/12), jerarquizando el ámbito institucional para el diseño, implementación y evaluación de las políticas específicas.
- Convocatoria a las diferentes áreas del gobierno y organizaciones de la Sociedad Civil a diseñar herramientas para intervenir desde la prevención social, tratando de incidir en la reducción de los niveles de violencia.

A partir de ese conjunto de definiciones políticas es que se comenzó a transitar un proceso colectivo para diseñar una política pública que; por un lado ponga en valor la experiencia del municipio de Rosario en políticas sociales, de Salud Pública y Juventud. Y por el otro, que no tenga que ver con los conocidos programas asistenciales característicos de la década del noventa, limitados a la mera transferencia de recursos. El eje propuesto fue el de generar referencia de las y los jóvenes con instituciones del Estado y de la Sociedad Civil, con el desafío de fortalecer los lazos sociales a través del cuidado.

El Programa Nueva Oportunidad se presenta como el resultado de ese proceso. Pero también como resultado de la lectura del contexto de ese momento. En el año 2013 se pone en marcha la experiencia en la ciudad de Rosario.

Capítulo 3: Análisis del Nueva Oportunidad

3.a. Algunas consideraciones previas, un recorrido necesario.

En el primer capítulo afirmábamos que las políticas públicas, y en especial en nuestra región, no se presentan como procesos lineales, exceptuados de tensiones, sobresaltos y discontinuidades. Son muchos los factores que influyen para otorgarle relieve y continuidad a las políticas: las capacidades de gestión, la lectura de la realidad, los marcos ideológicos desde los cuales se promueven las iniciativas, entre otros. Uno de esos factores, muy común en nuestra cultura política, es la continuidad o interrupción de las políticas en relación al cambio de signos políticos en la administración de la cosa pública.

En ese sentido, la ciudad de Rosario, tiene una historia política singular: por 30 años de manera ininterrumpida se sostuvieron en la conducción del Departamento Ejecutivo Municipal dirigentes del mismo signo político. Eso es una “rareza” en la cultura política argentina, y por ello, nos parece oportuno hacer un recorrido específico sobre algunos “hitos” de las políticas locales orientadas a las juventudes que sirven para comprender los antecedentes que cimentaron la experiencia de gestión de un programa como el Nueva Oportunidad.

En 1989 asume en la ciudad de Rosario un gobierno progresista encabezado por el Partido Socialista Popular (PSP) que reivindicaba un discurso contrario a las reformas nacionales que se darían en la década que estaba por comenzar.

Desde el gobierno municipal se comienzan a delinear acciones que fortalecen las capacidades estatales y se asumen responsabilidades nuevas en torno a diversas problemáticas, entre ellas las vinculadas con las y los jóvenes. En ese mismo año, a través de la ordenanza N° 4701 se crea la primer institución municipal específica: el Centro de Prevención Permanente para púberes y adolescentes, dependiente de la Secretaria de Salud Pública.

El Centro de Adolescencia, como se lo denomino cotidianamente, se definió como *“un espacio que permita abordar tareas esencialmente en el ámbito de la prevención, en un sector específico como es la juventud y que permita estructurar políticas de salud en esta etapa que es entendida como crítica y que se ve acompañada de la compleja trama social y cultural”*. (Juventud, 2010)

La institución estaba integrada por un equipo interdisciplinario y promotores juveniles. Se trabajaba bajo la modalidad de talleres en temática vinculadas a prevención y

promoción de la salud, acciones educativas en torno al VIH/SIDA, embarazo adolescente, consumo de sustancias, entre otros.

Luego en el año 1990, mediante decreto N° 0062, se crea el Departamento de la Juventud, dependiente de la Secretaria de Promoción Social. Teniendo en cuenta la realidad de ese momento, atravesada por una crisis social y económica profunda que golpeaba a las y los jóvenes, el Departamento de la Juventud se propuso investigar y conocer la realidad juvenil de la ciudad; y a partir de allí desarrollar programas específicos.

Desde ese momento se genera en la ciudad una doble institucionalidad estatal de juventud, diferenciada por su énfasis sectorial que se traduce en sus respectivas áreas de dependencia: una abocada a la prevención de la salud (Centro de Adolescencia) y la otra orientada hacia la participación, la promoción de derechos y la integración social (Departamento de la Juventud).

Esta situación se resuelve en el año 1996 donde, a través de la ordenanza N°6146, se crea el Centro de la Juventud, unificando las dos áreas y ubicando su dependencia en la Secretaria de Promoción Social. De este modo, el Centro de la Juventud incorpora las experiencias anteriores y se ubica bajo los lineamientos de la promoción social. Por ende, el sentido que adoptan las políticas de juventud es el de la promoción y la participación a partir de movilizar y multiplicar las acciones de grupos juveniles, acompañados por el Estado como facilitador.

Los objetivos de esta nueva área se vertebraron a través de programas, tales como:

Programa de información, asesoramiento e investigación: centro de información juvenil, asesoramiento vocacional y ocupacional, trabajos de investigación sobre las realidades juveniles.

Programa de participación y movilización juvenil: talleres de expresión y participación, actividades en y con las escuelas, encuentro de jóvenes, muestras, entre otras acciones.

Programa de Espacio de Formación: capacitación a los agentes comunitarios y estatales. Así como a las y los jóvenes como promotores y/o animadores.

Programa de Política de Fortalecimiento Institucional: articulación con Centros de Estudiantes, organizaciones que trabajan con y para las y los jóvenes. (Juventud, 2010)

Esos programas buscaron revertir el imaginario social que ubicaba a las y los jóvenes como marginales, problemáticos y apáticos, para visualizarlos como agentes sociales capaces de decidir y diseñar propuestas y proyectos. La participación se convierte en el común denominador de las acciones estatales de ese momento; y fue un sentido que acompañó todo el desarrollo institucional de las políticas de juventud en la ciudad.

Luego de la crisis de 2001 y con la profundización de las condiciones de vulnerabilidad de una gran cantidad de jóvenes (situación que desarrollamos detenidamente en el Capítulo II) las políticas implementadas hasta entonces presentan limitaciones en su cobertura y abordaje.

Es por eso que en el año 2011, mediante la firma del Decreto N° 0132, se establece la creación de la Dirección de Políticas Públicas de Juventudes, dependiente de la Secretaría de Promoción Social con la misión de *“convertirse en una herramienta innovadora desde donde se promuevan, diseñen y ejecuten políticas públicas de juventudes, con y desde los jóvenes, valorando la diversidad de los mismos y propiciando su participación como actores estratégicos en el desarrollo integral de la ciudad.”*

En uno de los documentos que desarrolla los fundamentos y objetivos de la Dirección se afirma que con esta definición se explicita por un lado, la jerarquización de las políticas de juventud en la institucionalidad municipal y por otro, que ya no es la visibilidad de las políticas de juventudes y su lugar en la agenda local, lo que moviliza al municipio. Ese objetivo pareciera haberse saldado con la creación de la Dirección. Plantea que se hace necesario delinear nuevos objetivos que hablen de políticas de juventudes integrales e integradas, que tengan un impacto real en la inclusión social de los jóvenes, generando igualdad de oportunidades en el ejercicio de sus derechos.

A partir de allí, se ejecutan una serie de reformas en los programas vigentes hasta el momento constituyendo un nuevo diseño institucional en donde se vinculan tres aspectos fundamentales: *integralidad* (para enfrentar las diversas aristas de los problemas, coordinando prioridades, recursos y acciones con otras dependencias); *intersectorialidad* (situando a la problemática juvenil como responsabilidad de todas las áreas del gobierno local); y *territorialización* (promovida por una reorganización del personal en equipos territoriales, de soporte y de acción transversal, orientadas al territorio).

De esta manera, queda planteado un nuevo paradigma que se concreta en diversos dispositivos de articulación con otras áreas (salud, cultura, seguridad, economía social, servicios públicos, etc.) los cuales se institucionalizan en anclajes territoriales en los

barrios priorizados por el gobierno municipal. En los Centros de Convivencia Barrial (Ex Centros Crecer) se anclan equipos profesionales con diversos recorridos (educadores, talleristas, psicólogos, trabajadores sociales, entre otros) para desarrollar trayectos de inclusión con los y las jóvenes de las áreas de influencia de dichos Centros.

Esos equipos *“centran su mirada en el territorio, en las instituciones del mismo, y en la coyuntura social que atraviesan. Son equipos que exceden lo programático y tienen una lógica transversal, con una planificación a mediano y largo plazo”*. El desafío de estos equipos es el de *“garantizar el ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones entre las y los jóvenes, por ende la inclusión social de las juventudes que por razones económicas, sociales, políticas, territoriales y simbólicas hoy ven afectadas sus posibilidades de una inclusión social real”*.¹

Así planteados los objetivos de la Dirección destacamos la incorporación de una lógica integral, transversal y territorial a las políticas de juventud en la ciudad.

Ahora bien, no solo la voluntad política fundamentó la necesidad de esas transformaciones, en los primeros meses de gestión de la Dra. Mónica Fein (Diciembre 2011-Enero 2012), se suceden diferentes hechos sociales que interpelan las acciones que se vienen desplegando en los territorios y marcan fuertemente la necesidad de pensar y concebir nuevos dispositivos.

El triple crimen de Moreno, en la zona sur de la ciudad, donde mueren tres militantes sociales; y la muerte de Mercedes Delgado, referente comunitaria de Barrio Ludueña, en el noroeste de la ciudad, generan una explosión en la agenda pública en relación a la violencia armada, las redes delictivas y el negocio del narcotráfico en los barrios más alejados del centro de Rosario.

Si bien el fenómeno de la violencia y su vinculación con los circuitos delictivos no eran nuevos en las geografías barriales de la ciudad, el incremento de los acontecimientos, su alcance y complejidad; así como su irrupción en la opinión pública; indican que la situación necesitaba visualizar y concretizar nuevas herramientas para abordar la situación. De esta manera, se inaugura un nuevo proceso para los gobiernos locales: asumir nuevas responsabilidades en temas que, aun con las reformas de roles y funciones

¹ Extraído de los textos internos de planificación de los equipos territoriales de la Dirección de Políticas Públicas de Juventudes. Municipalidad de Rosario. Año 2012.

vividos en los años 90 por los municipios, no habían asumido. Estamos hablando de la seguridad y la violencia urbanas.

Expresado en la Constitución de Santa Fe, la seguridad es una responsabilidad del gobierno provincial, quien lidera las tareas de prevención y sanción del delito a través de sus fuerzas de seguridad y de sus organismos judiciales. Esa responsabilidad debe ser coordinada con el gobierno nacional en tanto el carácter federal de los delitos asociados a la venta de estupefacientes, el lavado de dinero y la trata de personas. En la necesidad de abordar la trama compleja con la cual se presentan estas problemáticas en los diversos territorios, los municipios emergen como actores fundamentales gracias a la cercanía en términos territoriales pero también a la fortaleza que desarrollaron a partir de las transformaciones que experimentaron en las décadas anteriores y que describíamos en el Capítulo 1.

Según (Galano, 2015) en el 2003 el 54,2 % de los homicidios se producían con armas de fuego en la ciudad; para el 2012 dicha participación creció al 82,4%. La ciudad atravesaba un periodo donde heridos y muertos por arma de fuego crecía año tras año relacionado a los enfrentamientos territoriales por el negocio del narcotráfico, pero también a la resolución violenta de conflictos barriales.

Un análisis más exhaustivo mostraba, además de la presencia creciente de armas de fuego, que el grupo mayormente afectado por este tipo de violencia letal eran los jóvenes varones de los sectores populares. Estas estadísticas vienen a reforzar el pensamiento que anunciábamos en las páginas anteriores: las y los jóvenes que habitan los barrios más desfavorecidos de la ciudad se encuentran bastante más expuestos no solo a participar en redes delictivas para su supervivencia, sino también a la violencia asociada a esa actividad.

En simultaneidad con estos acontecimientos, con la opinión pública al acecho y con un posicionamiento político-ideológico consecuente con los años de gestión socialista en la ciudad, la Intendente toma algunas definiciones que intentan marcar un rumbo en su gobierno que priorice a la población joven, reorientando algunas prácticas desde la dimensión inclusiva del Estado.

Además de la creación del Gabinete Social y la Dirección de Políticas Públicas de Juventudes (que nombramos anteriormente), se convoca al sanitarista Mario Rovere para coordinar un espacio colegiado entre Secretarios/as, Subsecretarios/as, Directores/as de áreas sociales, Directores/as de Distritos municipales y coordinaciones de las

instituciones territoriales para reflexionar acerca de la realidad territorial de la ciudad, el recorrido que tuvieron las políticas sociales impulsadas hasta el momento y diagramar nuevos desafíos que atiendan a la realidad que se estaba configurando.

Esos encuentros ubicaron a las violencias y en particular la suba significativa de la tasa de homicidios entre las y los jóvenes como el elemento central a abordar. Resultaba inevitable poner en tensión la cantidad de instituciones del municipio en los barrios y la poca o nula incidencia que estas tenían a la hora de encarar un abordaje que intente disminuir los niveles de violencia.

Pudiendo desvincularse de esta temática tan compleja (teniendo en cuenta la responsabilidad del Gobierno provincial), el municipio definió que no podía ser ajeno a la problemática, pues estaba afectando la vida en comunidad de una gran cantidad de sectores sociales de la ciudad.

A partir de allí, se diseñan varias herramientas para intervenir desde la prevención social. Desatacamos esta lectura, ya que la voluntad del municipio no se expresó en profundizar el rol represivo del Estado, sino en la necesidad de construir andamiajes que potencien las capacidades territoriales, a los actores y sus instituciones, desde una articulación solidaria entre el Estado y la sociedad.

A ese espacio de construcción interinstitucional puertas adentro del Estado, se le sumo la conformación de Mesas Barriales en los lugares de mayor conflictividad social. Así, los equipos municipales, las organizaciones de la sociedad civil y las y los vecinos, inauguraron espacios sistemáticos donde se hace explícita la necesidad de replantear el abordaje de la población juvenil que se encuentra fuera del sistema educativo, fuera del mercado laboral y expuesta a altos niveles de violencia.

Jóvenes para los que las propuestas estatales vigentes en ese momento estaban lejos, jóvenes que eran conocidos por las organizaciones sociales pero con un impedimento de afianzar un vínculo con ellos y ellas. Así, las mesas barriales plantean al municipio el desafío de pensar un lineamiento político que, traducido en políticas públicas, intente salir de la lógica de programas y formatos enlatados para procurar configurar una construcción horizontal que sea sensible a las múltiples realidades territoriales.

De esta manera se concluye, durante el 2012, que el eje a desarrollar sería generar referencia de las y los jóvenes con instituciones del Estado y de la Sociedad Civil, con el fin de fortalecer los lazos sociales a través del cuidado.

Como se puede evidenciar, hay un punto que es insoslayable en torno a la modificación del posicionamiento del Estado en relación a la cuestión de la violencia y las y los jóvenes. Con una opinión pública que demandaba masivamente políticas más punitivas, la Municipalidad tuvo la intención de caracterizar la cuestión y su intento de resolución desde un enfoque de derechos, cercanía y coordinación de actores y sectores.

A partir del dialogo y de la potencia de instituciones y actores que existen en los territorios, la propuesta llevada a cabo por el municipio desnuda, en realidad, la peculiar forma de leer un problema. No es lo mismo decir que Rosario atravesaba un problema de inseguridad, que hablar del riesgo al que está sometido un conjunto bastante bien definido de jóvenes, atravesados por situaciones de violencia extrema. Eso expresa un espacio de debate y disputa ideológica que intentó ensayar un modo de abordar el problema: desde la discusión horizontal y transversal entre la diversidad de actores que en la ciudad trabaja con jóvenes.

Paralelamente a este proceso más comunitario de encuentro y dialogo con los actores territoriales, el Gobierno de la provincia de Santa Fe y, en particular, la Municipalidad de Rosario constituyeron los Gabinetes Sociales en sus respectivas escalas integrando a Ministerios, Secretaria o agencias gubernamentales en un espacio de trabajo en común. Se trató, en palabras de la propia Mónica Bifarello (quien además fue Ministra de Desarrollo Social de Santa Fe y coordinadora del Gabinete Social provincial), de un *“mecanismo político que funciona como estrategia de abordaje integral ante problemas que son reconocidos como multicausales. Aunque no resuelve por sí mismo la cuestión de la integralidad, constituyen avances en materia de coordinación.”* (Bifarello, 2014).

El Gabinete Social de Santa Fe fijó una prioridad: reforzar el trabajo social integral en los barrios más conflictivos y con mayores índices de violencia interpersonal en las dos ciudades más grandes (Rosario y Santa Fe capital). Esa priorización, observa Bifarello (2014), *“no significa desatender otras problemáticas, sino reconocer que es allí donde tenemos el desafío de la integralidad más crítico”* (Bifarello, 2014).

Esa definición política del gobierno de Santa Fe, en el 2009, hizo que la Municipalidad de Rosario constituya su propio Gabinete Social, integrado por diferentes secretarías y reparticiones municipales.

En la articulación de esas dos institucionalidades (Gabinetes sociales municipal y provincial) se diseñó el Plan Abre desde el cual se motorizaron acciones sociales en los barrios más críticos en cuanto a sus índices de vulnerabilidad y violencia. Nuestro objeto

de estudio, el PNO, fue una de las líneas estratégicas del Plan Abre referidas a las y los jóvenes de esos barrios priorizados.

En esos barrios priorizados se instalaron los equipos profesionales de la Dirección de Juventudes, se llevaron adelante las Mesas Barriales y se priorizó el desarrollo de trayectos educativos, laborales y culturales con los y las jóvenes. En esos mismos barrios y con el acompañamiento de equipos y organizaciones, se empezó la experiencia del Programa Nueva Oportunidad en la ciudad de Rosario, por el año 2013.

Detallar estos hechos sirve para evidenciar la gestación de un modo distinto de abordar una situación compleja. En la génesis del PNO existió la amplitud estatal para escuchar una demanda ciudadana (violencia urbana) y la vulneración de derechos de las y los jóvenes; una participación comunitaria efectiva (priorización de un tema complejo: jóvenes y violencia); y una reestructuración del modo de gestionar el “problema”: articulación y coordinación entre áreas, entre gobiernos y con las organizaciones.

Este recorrido histórico que hicimos de cómo se fueron institucionalizando las políticas de juventud en Rosario, permite confirmar que las juventudes y las políticas de juventudes adquieren una significación en un determinado tiempo y espacio. Los conceptos y categorías hasta aquí desarrollados, así como la reseña de las transformaciones locales, sirven para graficar la vinculación estrecha que existe entre el contexto y el paradigma desde el cual se analiza ese contexto. Teoría y práctica; reflexión y acción son dimensiones del proceso de diseño y ejecución de las políticas, tal cual lo señalábamos al inicio de este trabajo.

Con estos antecedentes, nace en la ciudad de Rosario formalmente desde el 2013, el Programa Nueva Oportunidad. A continuación, intentaremos vertebrar una serie de preguntas que nos permitan describir el sentido, los objetivos, componentes y acciones que el PNO fue desarrollando en la ciudad haciendo hincapié en sus dimensiones como política pública integral.

3. b. Estructura de un lineamiento político. Objetivos y componentes del Nueva Oportunidad.

Como lo describíamos en el Capítulo 2, desde el último gobierno de facto en adelante, se experimentaron en el país transformaciones económicas y sociales dramáticas que generaron masivas dinámicas que afectaron a sectores cada vez más amplios de la población. El crecimiento de la pobreza e indigencia, la desocupación, la precariedad e

informalidad laboral y la desigualdad marcaron el devenir de las décadas que siguieron al golpe cívico-militar de 1976.

Estos fenómenos se observan, con un enorme dramatismo, en las ciudades más importantes del país, y en Rosario particularmente. Tomando datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC en el segundo semestre de 2018 en el aglomerado Gran Rosario el 31.8% de las personas eran pobres y el 6% indigentes. A ese escenario, se le suma que en el primer trimestre de 2019, la tasa de desocupación en el Gran Rosario fue de 11.7%.² Estos números actuales reflejan el proceso de desigualdad, pobreza y exclusión que describimos en el Capítulo anterior.

Un tercio de la población bajo la línea de pobreza no se produce de un año a otro. Lo que se intenta reflejar, al exhibir estos datos al momento de la escritura de este trabajo, es un escenario complejo que se construyó en las últimas décadas y que impactó de lleno en nuestra ciudad. Esas reconfiguraciones sociales dieron paso a una fuerte fragmentación social que, entre otras cosas, permitió la instalación de economías delictivas, redundando en la constitución de nuevos modos de vida y relaciones urbanas, cuya manifestación más visible son las muertes, disputas violentas de territorios, como así también la instalación del miedo permanente en las trayectorias vitales de las y los jóvenes y su entorno.

En los grandes centros urbanos, tal el caso de Rosario, las y los jóvenes son testigos de estos nuevos entramados sociales que presenta la violencia a escala comunitaria. Empiezan a evidenciar una nueva forma de vida que lejos está de la transitada por sus padres o abuelos, donde las relaciones económicas a escala barrial comienzan a tener un destino no muy lejos de las delictivas.

En otras palabras, pareciera que los jóvenes –principalmente varones- de las periferias de las grandes urbes latinoamericanas son quienes se manifiestan como la expresión de máxima crueldad de esta fase del capitalismo contemporáneo.

Por ello, y ante el escenario descripto anteriormente en relación a las y los jóvenes que estaban en mayor riesgo el desafío del gobierno local fue pensar un lineamiento político e institucional lo suficientemente sensible a los acontecimientos barriales, donde la dinámica territorial fuera marcando el pulso de la propuesta a partir de una constante reflexión, modificando o agregando elementos o soportes estatales a medida que la realidad se transformara. Lo cual dejaba en claro que el PNO no se podía comprender como un

² Datos extraídos de los informes del PNO del Ministerio de Desarrollo Social de Santa Fe.

camino de llegada sino el puntapié para instituir nuevas formas de intervención estatal con jóvenes en situación de vulnerabilidad extrema.

Como se viene analizando, el PNO desde sus inicios se orientó al trabajo con jóvenes varones de 15 a 30 años, que están inmersos en contextos donde la pobreza define sus condiciones materiales y simbólicas de vida. Este trabajo nos permitió analizar que la configuración de formas de vida como problemática, incluye la reproducción de la miseria, la falta de perspectiva y oportunidades concretas para pensarse de algún modo diferente. A eso se le suma las dificultades en la relación con sus padres, pares y parejas, así como también el consumo problemático de alcohol y otras sustancias, más la violencia como estructuración de las relaciones del mundo privado y social, el delito y el uso de armas.

Estas y otras dimensiones dan contenido a las problemáticas actuales de las y los jóvenes que nunca se presentan como causales únicas sino que se estructuran desde las distintas dimensiones enunciadas, configurándose un entramado complejo y singular en los sectores populares urbanos.

No caben dudas, entonces, que la población que es parte de nuestro objeto de estudio, cae en todas las zonas posibles de marginación. Y en ese sentido no están en una situación de potencial caída en la exclusión, están efectivamente por fuera de las relaciones laborales y sociales. El deslizamiento de la vulnerabilidad a la desafiliación se completa cuando se acoplan la imposibilidad de insertarse al mercado de trabajo y el aislamiento relacional.

Los grupos con los que trabaja el PNO se trata de jóvenes desvinculados de toda institución, sostenidos solo por los lazos afectivos más próximos; que padecen el rechazo en múltiples formas y reciben un trato permanentemente abusivo y estigmatizante.

Por ello, el PNO tal cual lo establece el Decreto Provincial N° 2160, *“plantea un abordaje integral con jóvenes, varones y mujeres, a partir de los 13 años en situación de alta criticidad social, con el objetivo de promover su empoderamiento, acompañándolos en la generación de nuevos horizontes en su proyecto de vida, resignificando los lazos sociales y la relaciones de convivencia.”*

En el objetivo general del PNO puede diferirse conceptos claves para el desarrollo y ejecución del programa. Autonomía y participación serán las líneas sobre las cuales se construirá el sentido del programa, más allá de su operativización a partir de trayectos de formación tradicionalmente denominados como capacitaciones de oficios.

Señalamos esto, ya que el PNO se propone favorecer procesos que permitan empoderar a las y los jóvenes y dejar marcas que aporten a la construcción de un proyecto de vida diferente desde lo singular y lo colectivo. Esta idea central destierra la idea tutelar del Estado, la mera transferencia de dinero a partir de una beca o la noción unilateral de una capacitación para insertarse en el mundo de trabajo, sino que al incluir el acompañamiento a jóvenes en la construcción de un proyecto vital marca la dimensión integral de esta propuesta. Una capacitación en oficios no genera por si sola un proyecto de vida, sino que es la excusa a partir de la cual se puede inaugurar un vínculo con esos jóvenes y modificar su realidad económica, social, cultural, vincular, entre otras. Semejante desafío convierte al PNO en una herramienta transversal para coordinar las acciones de las diversas áreas del Estado y las organizaciones de la Sociedad Civil.

Nada de eso se puede hacer sin la voz y los cuerpos de los propios jóvenes traducida en una participación política y social que mejore su vida y la vida en comunidad, construyendo un lugar de referencia e identificación de otros mundos posibles para ellas y ellos.

De esta manera, el PNO se propone una serie de objetivos específicos que se encuentran establecidos en su decreto de creación:

- Generar y fortalecer los vínculos de las y los jóvenes entre ellos y ellas, con su barrio y ciudad, a fin de afianzar las redes de integración, en capacitaciones y otros espacios de intercambio.
- Fortalecer el abordaje de situaciones singulares, cuando sea necesario, acompañando las intervenciones de los equipos territoriales.
- Impulsar el protagonismo de las y los jóvenes generando espacios grupales de formación, intercambio y discusión.
- Apoyar las iniciativas de emprendimiento personal, colectivo y de autoempleo.

La admisión al PNO no cuenta con un protocolo estrictamente establecido ni se trata de un programa abierto, sino que el proceso de identificación de las y los jóvenes tiene una mecánica participativa. Se realiza, en gran medida, en los espacios barriales mediante la intervención de diversos actores institucionales.

La inscripción se produce habitualmente a partir de la recomendación de una institución, organización, o incluso de los propios vecinos, pero nunca por demanda espontánea directa. Luego, considerando las necesidades e intereses de las y los jóvenes, se define la

conformación de los diferentes grupos y se reconstruye la situación personal y familiar, además de las trayectorias para las y los jóvenes.

El desarrollo del programa contempla cinco componentes centrales que, articulados entre sí, despliegan el abordaje integral esperado:

Trayectos Pedagógicos:

El Nueva Oportunidad ofrece trayectos pedagógicos diversos. Abarca desde capacitaciones en oficios tradicionales hasta talleres de experimentación, tecnológicos, deportivos, culturales y de comunicación. Los trayectos se desarrollan en dos jornadas semanales de tres horas cada uno.

Estos trayectos buscan trascender la propuesta tradicional de capacitaciones de oficios, diseñando una amplia plataforma de propuestas y dinámicas posibles de ser repensadas de acuerdo a los procesos desencadenados con los propios jóvenes. No solo los lenguajes que rigen esas capacitaciones intentan abrir las posibilidades conocidas por las y los jóvenes, sino sus formatos y dinámicas habilitan una circulación de saberes más horizontal y solidaria.

Se procura resignificar los oficios tradicionales y generar espacios de aprendizajes significativos que permitan a las y los jóvenes crear y traspasar los rótulos y tipos de ocupaciones que históricamente se les han asignados por su origen y posición en la estructura social.

Pero por otro lado, se alientan nuevos modos para la transmisión de saberes con modalidades más cercanas a las y los jóvenes, capacitadores cuyo perfiles contemplen experiencia y creatividad para abordar grupos juveniles con estas características, tratando de superar los formatos de capacitaciones que las y los jóvenes tienen aprehendidos como espacios rígidos, de una transmisión unilateral del saber y otras características asociadas al sistema formal de educación.

A partir de la presente investigación se llega a la aproximación de que el PNO se fundamenta en la construcción colectiva, siendo las capacitaciones o los trayectos una estrategia de vinculación con las y los jóvenes y no un fin en sí mismo. La apuesta es crear un vínculo, con una excusa concreta (capacitación/trayecto) y a partir de allí cimentar una estrategia de abordaje más asociada a la cotidianeidad de la vida y de las experiencias juveniles.

Por ello, capacitadores y referentes de estos trayectos pedagógicos son parte de una amplia red que integran actores estatales y organizaciones de la sociedad civil. Este componente, por un lado, reconoce y fortalece las experiencias existentes en el territorio, mientras que, por otro, intenta acercar y ampliar la oferta establecida a partir de los intereses y propuestas de los propios jóvenes.

Los capacitadores cumplen un rol central. Existen dos tipos de capacitadores en el PNO: aquellos que forman parte de una organización social (55% del total); y aquellos que forman parte del Estado (provincial o municipal) que son el restante 45%. En el caso de los primeros, para su selección se articula con las organizaciones sociales y el equipo de gestión del PNO. En tanto que para los segundos se articula con las instancias estatales correspondientes.

Los trayectos se realizan en dos tipos de escenarios: espacios propios de las organizaciones sociales que articulan con el PNO y espacios estatales. Estos últimos pueden ser en instituciones municipales y provinciales, aunque la gran mayoría se desenvuelven en espacios dependientes del Ministerio de Educación.

Esto se logra a partir de 2017, cuando el PNO adquiere una escala provincial, y se incorpora el Ministerio de Educación como organizador de las capacitaciones. Se dispusieron 4500 horas cátedras para los trayectos pedagógicos en el marco del PNO. Esa definición nos permite ver un salto de calidad, ya que colaboró para que jóvenes que estaban por fuera del sistema educativo hacia años, transitaran por espacios de educación formal y se acreditaran sus conocimientos con una certificación del propio Ministerio. De esta manera, el PNO posibilitó vincular nuevamente a las y los jóvenes con instituciones educativas que abrían sus puertas para el desarrollo de procesos de formación. Ese vínculo, en muchos jóvenes, permitió desarrollar la necesidad de terminar el secundario, por ejemplo.

Otra característica a señalar respecto a estos trayectos es que el acento no está puesto en la generación de “empleabilidad” de las y los jóvenes, para lograr que se vuelva directamente posible su incorporación al mercado de trabajo en posiciones que le permitan producir ingresos. Se trata más bien de enfatizar la experiencia de aprendizaje en torno a un hacer que al mismo tiempo opere como una posibilidad de lograrlo, en oposición a las reiteradas frustraciones con las que cargan estos jóvenes. Ese hacer puede adquirir diversas formas y traducirse en múltiples resultados que rescaten los intereses y deseos de las y los jóvenes.

Ahora bien, no es que los trayectos pedagógicos del PNO no tengan en su horizonte la potencial construcción de un vínculo con el mundo del trabajo, pero se trata de construirlo de un modo progresivo. En muchos casos las y los jóvenes, a partir de su tránsito por estos espacios, han podido desarrollar tareas por las cuales obtienen algún tipo de retribución económica que ayuda a su subsistencia. Se han dado lugar a experiencias laborales en empresas y cooperativas y a la formación de iniciativas colectivas de producción de bienes y servicios como generadores de ingresos que buscan erigirse en una alternativa a las lógicas del mercado en la construcción de una economía social y solidaria.

Al interior de los espacios de formación se trabaja desde una perspectiva de construcción colectiva. El desarrollo de las capacitaciones se configura en el transcurrir del proceso, fruto de la relación entre capacitadores, acompañantes y jóvenes. La estructura curricular se construye desde una perspectiva integral dentro de un trayecto pedagógico formativo de complejidad creciente.

De esta forma las y los jóvenes pueden secuenciar, interpelar y reconducir las acciones, configurando nuevos tiempos, otros saberes y alojando sus inquietudes, motivaciones e interrogantes para determinar el contenido.

En otras palabras, la búsqueda apunta a la generación de espacios de aprendizajes solidarios y colectivos que propongan elementos para la constitución subjetiva de las y los jóvenes, apostando a las posibilidades de crear, de encontrarse y de proyectarse.

El trayecto pedagógico se define como la modulación de capacitaciones laborales secuenciadas que, a lo largo de un periodo, construyen un perfil profesional, no solo desde el punto de vista de la certificación con reconocimiento oficial dentro de la Formación Profesional (recordemos que la estructuración y certificación de los cursos está a cargo del Ministerio de Educación), sino como parte de la trayectoria educativa de las y los jóvenes con fuerte vinculación en el desarrollo territorial e inserción en el mundo socioproductivo.

Otra de las principales características de estos trayectos es que se desarrollan en el mismo territorio de pertenencia de sus protagonistas. Los grupos de jóvenes pertenecen a un mismo barrio, el espacio físico donde se desarrolla el proceso formativo también.

Como lo señalábamos más arriba, se busca que el PNO no solo potencie los proyectos de vida de las y los jóvenes, sino también las capacidades del territorio donde viven. De esta manera, a partir de la conformación de un grupo y la definición de un lenguaje para el

trayecto, se potencian múltiples redes comunitarias, espacios físicos disponibles (escuelas, talleres, vecinales, clubes, etc.) y referentes comunitarios que portan un saber y lo ponen a disposición de las y los jóvenes. Ello configura un círculo virtuoso que habilita que otros temas, otras preocupaciones y otros proyectos se aborden desde los trayectos pedagógicos.

Cabe aclarar que el PNO contempla que en los casos donde esto no sea posible, las y los jóvenes se trasladen a otros puntos de la ciudad para realizar la formación. Para esto se pone a disposición la movilidad y el acompañamiento necesarios, lo que permite garantizar la efectiva participación.

Uno de los roles importantes dentro de este proceso es el de las y los acompañantes. Por su relevancia en el PNO lo analizaremos como un componente aparte.

Acompañamiento territorial:

El acompañamiento de las y los jóvenes es una pieza clave en el andamiaje del PNO, por ello resulta interesante tenerlo en cuenta como un componente central al momento de analizar la ejecución del programa como así también las trayectorias de las y los jóvenes.

En cada trayecto pedagógico además de un lenguaje (albañilería, herrería, comunicación digital, arte o construcción, entre otras) y un capacitador, existe la figura de la dupla de acompañantes.

Acompañar es el acto de ir a la par, es andar cuidando e implica la construcción de protecciones cercanas. La realidad que atraviesan las y los jóvenes requiere de una presencia permanente que logre generar y sostener los vínculos humanos necesarios para la consecución de los objetivos que plantea el PNO.

Por eso, se cuenta con dos acompañantes por grupo de jóvenes que está compuesta por trabajadores del Estado o miembros de las organizaciones sociales, políticas, comunitarias o religiosas con las cuales el PNO celebra convenio para el desarrollo de los trayectos pedagógicos.

Se pretende que los acompañantes puedan trabajar en la construcción de lazos sociales con las y los jóvenes, promuevan la formación de la grupalidad de pares y fortalezcan el vínculo con las instituciones del barrio. Es una tarea permanente de construcción de confianzas mutuas para que las y los jóvenes puedan plantear las problemáticas específicas que los atraviesan.

Transformar trayectorias asistidas en trayectorias acompañadas, donde las y los jóvenes no estén solos, constituye un cambio de paradigma y es, uno de los elementos más valiosos de esta política pública que resaltamos en esta investigación.

Sostener para que las y los jóvenes no “desbarranquen” y transiten el largo proceso de recuperar vínculos, incorporar nuevas capacidades y proyectarse socialmente, es la tarea permanente y silenciosa de muchos actores territoriales en el PNO, especialmente de los acompañantes.

Por eso, el desafío de los mismos es constituirse en referentes adultos para esos jóvenes para intercambiar e interrelacionarse y de esa manera participar activamente de la propuesta concreta de la capacitación e integrarse a una colectividad.

En muchos casos, la dupla de acompañantes es una combinación de trabajadores de los diferentes Ministerios, Secretarías, áreas provinciales o municipales que tienen presencia en los territorios, siendo este el elemento aglutinador de la dupla y no la dependencia administrativa que tienen. Una dupla puede conformarse con trabajadores de salud, educación, desarrollo social o cultura. Lo que determina su composición es la referencia territorial que tienen y la capacidad de generar vínculos con las y los jóvenes.

En este entramado se puede identificar el carácter transversal del PNO en cuanto a la organización de recursos humanos para la tarea de acompañar: trabajadores de diversas áreas del Estado (provincial o municipal) reunido a partir de un objetivo en común que nace de un diagnóstico compartido del territorio.

También esas duplas pueden integrar a acompañantes que provienen de organizaciones territoriales conveniadas con el PNO. Lo cual aporta otra riqueza al diseño y ejecución del programa: la articulación público-privada. Estado y sociedad como aliados en la resolución de una problemática que interpela a todos y todas.

Estas combinaciones otorgan un carácter dinámico y en constante transformación a la ejecución del PNO. Eso hace necesario que la dirección del programa articule diferentes espacios de formación, intercambio y reflexión entre los acompañantes. De esta manera, se intenta cuidar el sentido del programa, planificar las intervenciones, producir síntesis que permitan compartir las experiencias que se llevan adelante en diversos barrios y grupos de jóvenes para que sean de utilidad a otros acompañantes.

La palabra acompañar es normalmente empleada para expresar que se está en compañía de alguien, o que, en su defecto, se está yendo en compañía de una persona.

En el PNO el concepto de acompañar, según se recoge en los relatos de los propios acompañantes, está estrechamente vinculado con la idea de compartir, porque claramente cuando uno acompaña a alguien en algo estará compartiendo con el/ella, con las cosas buenas y malas que eso implique.

Es sin dudas una acción de estar, pero con afecto. Poner a jugar el oficio de construir un vínculo, el deseo de estar con otro. Un otro que en determinado momento necesita presencia aunque no lo demande. Es un modo de cuidar a las y los jóvenes. No es ordenar o exigir adaptación a pautas de convivencia sino sostener una escucha atenta y activa que reciba sin juzgar. En lo concreto, quizás no sea otra cosa que un consejo o un relato de las experiencias de la propia vida que puedan situarse como orientación o contención en momentos de fragilidad o de apertura vincular.

También la tarea de los acompañantes se centra en atender las situaciones excepcionales que puedan presentar las y los jóvenes. Acompañar también es ser facilitador en la resolución de problemáticas sociales particulares de las y los jóvenes. Puede ser la tramitación de un DNI, beneficios sociales, vinculación con el Centro de Salud ante situaciones adversas, acercar los recursos estatales disponibles para soluciones alimentarias, habitacionales, de crianza de niñas y niños, la escolaridad, entre otros. A lo largo de su ejecución el PNO generó soportes para la tarea de estos acompañantes en articulación con las áreas pertinentes.

Todo esto puede ser posible ya que las y los jóvenes que participan lo hacen por su propia voluntad, por su propio deseo y es allí donde se abren las posibilidades de compartir una charla, un intercambio que potencie sus deseos de proyectarse.

A los fines de este trabajo es importante resaltar que el modo de acompañar a las y los jóvenes que implementó el PNO resulta una innovación en la manera en la que tradicionalmente se suele pensar y practicar la intervención social. Esto ha sido posible poniendo en valor la tarea profesional de los agentes del Estado pero también pudiendo convocar los saberes de las organizaciones sociales y sus integrantes, muchos de los cuales son parte del barrio, conocen a esos jóvenes desde su infancia, ubican a sus familias y comparten códigos con ellos y ellas. Esta experiencia de articulación con las organizaciones sociales visualizó que para enfrentar las múltiples y complejas demandas juveniles en los sectores urbanos más desfavorecidos, hizo falta ir más allá del mundo de los profesionales, de los expertos, rescatando saberes y metodologías de las organizaciones de diversos tipos que participan del PNO.

El acompañamiento se realiza de manera permanente, ya que tiene que ver con la solidificación de un vínculo que no conoce de horas o días específicos. Pero en la estructura del PNO se cuenta con un espacio especial que se denomina “Tercer Tiempo”.

Ese tercer día de encuentro (además de las dos jornadas de capacitación en un oficio específico) habilita profundizar la tarea de los acompañantes ya que se convierte en un espacio privilegiado para los objetivos que venimos desarrollando.

Tercer Tiempo:

El tercer tiempo consiste en un espacio de re trabajo y reflexión que se agrega a las dos jornadas semanales de capacitación específica. Allí se encuentran las y los jóvenes y sus acompañantes de manera grupal.

Tiene como objetivo realizar una experiencia que aporte a la construcción de un proyecto de vida. El sentido que se le imprime a esta jornada está orientada a la posibilidad de recuperar el pasaje de las y los jóvenes por la capacitación y, además, abordar las problemáticas que atraviesan al mundo juvenil.

A estos espacios y, dada la multiplicidad de temas y/o situaciones que se abordan, se suele convocar a otros referentes institucionales que aporten elementos para la discusión, compartan herramientas para la resolución de alguna problemática u orienten a los grupos en los modos de abordar alguna situación grupal o individual.

Las temáticas más recurrentes que emergen son: violencias, relaciones sociales entre pares, tramas vincularse familiares y comunitarias, construcción de lazos con las instituciones del Estado, orientación laboral, sexualidades, consumo de sustancias, asesoramiento legal entre tantas otras.

En otras palabras, el tercer día, día de re trabajo o tercer tiempo, consiste en un espacio vivencial sobre lo que afecta a los jóvenes en tanto sujetos y en tanto grupo. Es un espacio vital para generar aprendizajes transferibles a la vida cotidiana.

En la gran cantidad de grupos constituidos, los acompañantes diseñan módulos temáticos planificados para cada tercer tiempo que surgen de la escucha hacia lo que plantean los jóvenes. A medida que esos espacios han ido tomando fuerza, el PNO facilitó materiales, recursos humanos, dinámicas de trabajo, capacitaciones que colaboraron con el cumplimiento de los objetivos que cada dupla de acompañantes diseñó para el grupo de jóvenes.

Más allá de estas facilidades aportadas por el programa, no existen normas ni recorridos preestablecidos que indiquen la forma en la que se debe llevar adelante un tercer tiempo. Podría decirse que hay tantos modos de sostener ese tercer día como grupo de jóvenes constituidos en el marco del PNO. Cada uno tiene su propia lógica que se encuentra vinculada al perfil de los acompañantes, su historia, intereses, así como la capacidad de leer el deseo, inquietudes y malestares de las y los jóvenes.

No obstante ello, a partir del 2017, el PNO diagramó para los terceros tiempos la realización de actividades comunitarias. Cada grupo realizó una acción comunitaria en relación al oficio en el cual se estuviera formando y a alguna necesidad del barrio. Estas prácticas comunitarias consisten en que las y los jóvenes desarrollen alguna intervención que genere resultados positivos en su comunidad. Por ejemplo, un grupo de jóvenes en el barrio La Lagunita, del oeste rosarino, que se ha capacitado en la fabricación de baldosas artesanales se ocupó de renovar las paradas de colectivos del barrio utilizando las baldosas fabricadas.

Este tipo de práctica o experiencia, además de generar un logro tangible para los grupos de jóvenes, busca obstaculizar la reproducción de los prejuicios que a su respecto muchas veces existen entre “los residentes adultos de sus propios barrios”. Además, encarnan una intervención que busca generar un beneficio colectivo, articulando un ejercicio concreto de solidaridad y participación.

Incentivo económico:

Las y los jóvenes que participan del PNO reciben una asignación estímulo mensual que al momento de iniciar el programa era de \$750 y que para el año 2018 era de \$1500. Esta asignación funciona como incentivo para participar del programa, genera un ordenamiento y reglas de intercambio con relación a sostener una actividad sistemática de formación.

En el año 2014, el segundo año de ejecución del PNO, un joven de Barrio Itatí (zona Sudoeste de Rosario) planteó a los responsables del programa la dificultad que generaba en un mismo curso que todos cobren el mismo monto siendo que el cumplimiento de los tres días era dispar entre los jóvenes. Allí fue cuando se definió estructurar el pago del incentivo económico (entre las y los jóvenes llamado “beca”) en función de la asistencia a las jornadas de encuentro y formación.

Por ello, desde entonces, el cobro se organizó en relación al porcentaje de asistencia: cobran media beca aquellos que cubren el 50% y 75% de asistencia; y el total de la beca

si se cumple con más del 75% de asistencia. Aquellos jóvenes que cumplen con menos del 50% de asistencia en ese mes, no cobran el estímulo económico.

Otro de los cambios importantes en cuanto a la transferencia de recursos es que, en sus orígenes, se pagaba en ventanilla del Banco Municipal sin presentar DNI. Al momento de la sistematización de este trabajo, las y los jóvenes vinculados al PNO se encontraban bancarizados, con una tarjeta personal que posibilita el cobro en cualquier cajero automático. Para hacer esa transformación se incluyó entre los requisitos, además de la asistencia a los encuentros semanales pautados, la necesidad de contar con DNI actualizado.

Eso posibilitó ubicar como tarea esencial de los acompañantes las gestiones para la documentación actualizada de las y los jóvenes. El derecho a la identidad pasó a ser un imperativo para el ejercicio de otro derecho como es el de cobrar un estímulo económico estatal.

Como bien señalábamos, el aporte económico es directo a las y los jóvenes y no interviene ningún actor estatal o comunitario. Es un derecho que ejercen los propios jóvenes y que busca instalar el valor del tiempo de trabajo y la disponibilidad para dedicarse a esta actividad. Es un estímulo que busca interpelar a las y los jóvenes sobre lo que implica la provisión y el gasto del dinero denominado “legal”.

Trayectorias posibles:

El PNO propone a las y los jóvenes un tránsito por una experiencia de aprendizaje colectiva que tiene una duración de seis meses, con posibilidad a ampliarse seis meses más.

En ese tiempo transcurrido, los acompañantes diseñan junto al equipo coordinador del programa trayectorias posibles una vez finalizado el proceso de formación.

Se propone acompañarlos brindando herramientas para su integración social, laboral, educativa y cultural a través de la articulación con diversos programas y proyectos que forman parte de la oferta estatal, prioritariamente aquellos dirigidos a incorporar jóvenes en espacios de educación, trabajo formal o emprendimientos productivos.

Esos caminos se arman de manera artesanal y específica para cada joven o cada grupo de jóvenes. Las combinaciones posibles dependen de los intereses y capacidades de las y los jóvenes pero también de las posibilidades que tengan de tomar una oferta, sea cual fuera.

En algunos casos, dada la fragilidad de los propios jóvenes, la estrategia posible es darle continuidad a la participación en el PNO en otra capacitación.

Pero no es intención del programa extender de manera permanente a un joven en diversas capacitaciones. Se intenta construir junto con él o ella caminos posibles a transitar, siempre acompañados por sus referentes o por equipos específicos.

Así a lo largo de todos estos años que el PNO estuvo en funcionamiento se desarrollaron diversas líneas de trabajo para otorgarles a las y los jóvenes propuestas que estén a su alcance y contribuyan a su proyección.

Algunas de las que hemos podido sistematizar fueron: incorporación al mercado formal de trabajo, la integración en cooperativas de trabajo, el desarrollo de un perfil profesional junto con el Servicio Municipal de Empleo, nuevas capacitaciones y especializaciones vinculadas al sector productivo, la culminación de sus trayectorias obligatorias a través del Plan Vuelvo a Estudiar, como así también la implementación de emprendimientos sociales, culturales y/o productivos.

Todas estas estrategias se proponen tanto al interior del sector público como con el sector privado, en el marco de iniciativas de responsabilidad social empresarial, organizaciones de la sociedad civil, emprendimientos sociales, entre otros.

En este punto, vuelve a cobrar importancia la idea de transversalidad e intersectorialidad que explicitamos en todo el trabajo y que son características sobresalientes de la ejecución del PNO. La historia de cada joven, así como sus posibilidades y complicaciones, son particulares. Por eso, enhebrar una estrategia posible que otorgue continuidad al proceso de formación que el mismo joven inicio en el PNO, es un desafío de gran relieve.

Supone para la estructura de la administración pública unas articulaciones, coordinaciones y acuerdos que no son comunes en la diaria del accionar del Estado. Esta situación destaca que en el eje del PNO están los jóvenes y sus necesidades; y que para poder satisfacerlas de un modo positivo, las diversas áreas del Estado deben repensar sus estrategias, alcances y recursos.

Pensar y hacer con otros, parece ser un ejercicio que el PNO aportó a las agencias estatales en la búsqueda de una integración lo más efectiva posible de los sujetos juveniles.

Para graficar esta gimnasia de articulación que propuso el PNO es importante visualizar algunas estrategias construidas para otorgar continuidad al trabajo con las y los jóvenes, además de las ya mencionadas arriba.

El PNO vertebró una serie de acciones que tuvieron un alcance general para todos los grupos de jóvenes y a las que podía echarse mano en función de la situación particular de cada grupo y cada joven:

- Experiencias laborales apoyadas estatalmente: una vez que las y los jóvenes transitaron espacio de formación o capacitación acceden a un mecanismo que permite realizar experiencias laborales en empresas o cooperativas con apoyo del Estado. Esto se llamó “Nexo Oportunidad” y se articuló con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe. A partir de una entrevista individual, jóvenes fueron seleccionados para hacer una experiencia de seis meses en diversas empresas o cooperativas con un estímulo económico de \$5000 mensuales. Durante el 2018, 161 en Rosario fueron parte de esta estrategia.
- Unidades Productivas: son iniciativas de producción de bienes y servicios de carácter colectivo creadas y desarrolladas en el marco del programa. El mismo grupo que se fue capacitando sobre un determinado lenguaje, es acompañado por el PNO para constituirse en una Unidad Productiva capaz de producir en escala aquello para lo cual se capacitaron. Así, desarrollan diferentes actividades de producción en huerta, panificación, electricidad, catering, reparación de motos, etc. a partir de los cuales no solo se genera un ingreso que es dividido entre los integrantes de la Unidad, sino que cada joven participante recibe una beca de \$5000 mensuales. Hasta el 2018, en Rosario existían 54 unidades productivas con más 500 jóvenes.
- Ferias: gran cantidad de grupo de jóvenes que se capacitaron en la producción de algún producto, han podido vivenciar la experiencia de “feriar”. A partir de las múltiples espacios habilitados en la ciudad por el área de Economía Social, jóvenes del PNO hay podido comercializar sus productos. Este proceso involucró a más de 300 jóvenes en la ciudad.

Hasta acá, se ha repasado los principales componentes que hacen al desarrollo del programa analizado en este trabajo a fin de presentar sus características más importante y comprender el entramado de acciones, articulaciones y actores que operan para su implementación.

En los siguientes párrafos se buscará dar cuenta de cómo se gestionó el PNO y las dificultades que supuso poner en marcha un trabajo articulado entre áreas y niveles del Estado; y con las organizaciones sociales.

3.c. Desafíos en la implementación del Programa Nueva Oportunidad.

Hasta el momento, se pudo dar cuenta que el PNO en su génesis y sentido fue concebido de una manera integral, transversal y territorial.

Ubicar un tema, identificar los sujetos que intervienen, destacar qué derechos están siendo vulnerados y a quiénes; fijar objetivos comunes entre actores con diferentes responsabilidades; priorizar financiamiento para una iniciativa de política pública; y gestionar o administrar todo ese trabajo son, sin dudas, momentos que se pueden identificar en el diseño e implementación del PNO.

Pero como se ha explicitado en capítulos anteriores, concebir una política pública que se pretenda integral en su sentido e integrada en su implementación y en dialogo con los territorios, no es una tarea sencilla sino que es un camino sinuoso, lento y de construcción diaria.

En definitiva, en este apartado, intentaremos analizar y tensionar los fundamentos del PNO como política pública; y las experiencias y trayectorias del programa en funcionamiento. Asimismo, intentaremos comprender las dificultades del camino, los obstáculos, cuáles son esas dimensiones inconclusas y donde se presentan las principales dificultades a la hora de pensar y ejecutar una política pública integral.

3.c.1. Armado institucional.

Se hace oportuno destacar algo que, en función de lo que se ha planteado a lo largo de este escrito, queda bastante claro: el PNO no se inicia desde la formulación teórica, tomada de libros, textos, documentos, teorías o lineamientos teóricos. Se apoya en ellos pero se fue construyendo desde la propia práctica la cual aporta elementos a partir de los cuales reflexionar. Esto nos recuerda a una discusión que estuvo presente en todo el trabajo: el carácter cronológico del ciclo de políticas. Definitivamente, en el modo de gestación y desarrollo del PNO, queda visible que las etapas pueden solaparse, anticiparse, recrearse o fusionarse.

En relación al esquema institucional de gestión del PNO podemos identificar dos momentos históricos muy claros: el primero, que va desde 2013 a 2015, y que coincide con el liderazgo casi exclusivo del gobierno municipal. Y un segundo momento, a partir del año 2015, donde al provincializarse el programa, es el gobierno provincial- en articulación con los gobiernos locales- quien lidera, ejecuta y financia el PNO.

A los fines de este trabajo, nos interesa describir andamiajes, normativas y modelos de gestión más relevantes de ambos momentos históricos; y que nos permiten dar cuenta de los alcances y tensiones en la implementación de una política pública integral.

Con respecto al periodo inicial del programa, entre 2013 y 2015, ya se describieron algunas de las características más importantes en apartados anteriores. Se hace necesario, no obstante, destacar que el común denominador en la gestión de esta etapa fue la voluntad política.

Todo el proceso participativo que describimos, las mesas barriales, el clima social, los hechos ocurridos hicieron que el tema “jóvenes y violencias” sea prioritario en la agenda política local. Por ende, la elaboración y puesta en marcha del PNO como respuesta a esa situación, fue tomada como prioridad para los actores estatales que intervinieron inicialmente.

La iniciativa fue transversalizada en el marco del Gabinete Social municipal, y todas las áreas involucradas incorporaron miradas, equipos, financiamientos e instituciones para su ejecución.

La Secretaría de Promoción Social y la Secretaría General fueron los engranajes sectoriales desde donde se motorizaron las principales acciones y equipos para el desarrollo del programa. En la primera, se asentaba la recientemente creada Dirección de Políticas Públicas de Juventudes, con estructura, financiamiento y equipos descentralizados en los barrios más complejos. De la Secretaría General, dependía la Coordinación de Participación Ciudadana que coordinaba las mesas barriales y el Presupuesto Participativo, entre otras líneas.

Ambas áreas (juventudes y participación ciudadana) fueron las responsables de la ejecución del PNO, cuyas primeras capacitaciones se armaron en los Centros de Convivencia Barrial (anclaje de los equipos profesionales de la Dirección de Juventudes) de los barrios donde funcionaban las mesas barriales.

Se sumaba a este binomio, el Servicio Municipal de Empleo, dependiente de la Secretaría de Producción y Desarrollo Local, quien ejecutaba los fondos del Presupuesto Participativo destinado a cursos de capacitación en oficios. Esta fuente de financiamiento fue la primera partida presupuestaria destinada al PNO.

Desde el Servicio Municipal de Empleo se gestionaban los convenios con las instituciones capacitadoras, se compraban insumos y herramientas para las capacitaciones y se pagaba el estímulo económico a las y los jóvenes.

Todo eso se coordinaba y articulaba entre las Secretarías en mesas de trabajo sistematizadas que integraban equipos específicos de cada sectorialidad. En esos espacios se acordaban criterios, se instrumentaban mecanismos y se revisaban los acuerdos y dificultades en la implementación.

Por otro lado, se concretaban mesas específicas en cada distrito municipal donde se sumaban a la implementación referentes de las Secretarías de Salud, Cultura, Economía Social, entre otros. Estos equipos intersectoriales en cada distrito, tenían la responsabilidad de coordinar las acciones en el entramado territorial: definir los barrios a intervenir, convocar a los actores, asignar funciones a cada uno de ellos, elaborar los posibles cursos y sus participantes y monitorear el desarrollo de las capacitaciones.

En paralelo, esos equipos distritales, se convertían en un engranaje de comunicación y coordinación con las mesas centrales de trabajo aportando las miradas, necesidades y oportunidades que traían los actores territoriales involucrados en la etapa inicial del PNO.

Una tarea que implicaba una dimensión técnica y política trascendental para cuidar el sentido que había dado origen al programa. Por un lado acompañaban a los equipos profesionales de cada barrio en profundizar el trabajo con las y los jóvenes desde una perspectiva de derechos, aportando herramientas para la construcción del vínculo. Pero por otro lado, eran los responsables de generar (y sostener) los acuerdos con las instituciones barriales y organizaciones sociales que se fueron sumando al desarrollo de la propuesta.

Este equilibrio entre política y técnica, visibiliza la importante de que los Estados locales cuenten con un elenco estable de cuadros técnicos-políticos capaces de liderar las tensiones que se presentan en los diversos territorios al momento de diseñar e implementar un programa de trabajo tan específico como el PNO.

En paralelo a ese funcionamiento, el Gabinete Social municipal donde participaban Secretarios y Secretarias, junto a la Intendenta, seguía siendo el ámbito político y de mayor jerarquía institucional donde se tomaban las decisiones acorde a esa escala. Era el espacio de coordinación por excelencia, en tanto se construían las decisiones que impactaban en la totalidad de los actores participantes pero también funcionaba como un ámbito donde se explicitaba la prioridad política de sostener esta apuesta pública.

Por eso decimos que la principal característica de este momento inicial ha sido la voluntad política. En los años de funcionamiento del PNO hasta su provincialización en 2015, no se creó ninguna normativa específica, ninguna unidad especializada que ejecute el programa, ni equipos ad-doc. Sino que el modo en el cual se gestionó la experiencia fue claramente integral e integrada, en tanto que a partir de una demanda ciudadana y una definición política, cada sectorialidad involucrada fue modificando sus prioridades, sus agendas, sus recursos, entre otras cosas.

Se privilegiaron los espacios de coordinación y cooperación para darle vida a la propuesta. Con esto no quiere soslayarse las dificultades que supone que una propuesta de política pública esté sujeta a la voluntad política únicamente. Si bien aporta una gran colaboración que esa voluntad se exprese de manera explícita y sistemática, una falencia de este momento histórico del PNO, es que no ha habido normativa específica que asegure la implementación del programa.

Más allá de eso, no puede dejar de señalarse como un logro que el PNO haya tenido la capacidad de incidir de manera transversal en la agenda de múltiples áreas del gobierno municipal. Eso le otorgo un carácter innovador: más allá de la organización jerárquica por Secretarías, el esquema de funcionamiento y gestión del programa fue flexible, abierto y horizontal.

La garantía de que ese esquema funcione no solo estaba dado por la voluntad política sino por la consecución de espacios colectivos de trabajos que involucraban a todos los actores: funcionarios, coordinaciones, capacitadores, acompañantes y los propios jóvenes.

Fue una característica sobresaliente la sistematización de encuentros de formación, de planificación y evaluación que se sostuvieron ininterrumpidamente en el periodo que estamos describiendo.

En ese sentido, a falta de una legalidad específica, el programa se sostuvo y fortaleció a raíz de su legitimidad de origen, de la voluntad política sostenida y de la legitimación construida a partir de la participación de todos los actores en espacios comunes de trabajo.

Todo eso fue posible, también, por la escala que desarrolló el programa en esos años. En 2013, 350 jóvenes fueron parte de la propuesta, 800 jóvenes participaron en 2014 y 1500 jóvenes en 2015. Si bien es un número bien definido de jóvenes, en esos años, el eje central de convocatoria tenía que ver con aquellos jóvenes, en su gran mayoría varones, cuyo perfil respondía al diagnóstico a partir del cual se pensó el PNO. Si bien a lo largo

de su funcionamiento el programa nunca tuvo una convocatoria abierta, cuando en 2015 adquiere una dimensión provincial los participantes se multiplican fuertemente.

Ahora bien, en esos años inaugurales, los equipos y organizaciones priorizaron salir a la búsqueda de aquellos jóvenes cuyas biografías personales estaban arrasadas. Jóvenes que en la jerga barrial eran señalados como los que matan o se van a morir. Se insistía con énfasis que este programa no era para todos los jóvenes o para cualquier joven, sino que pretendía ser una herramienta de integración social para aquellos jóvenes con los que el Estado y sus instituciones habían perdido lazo.

Una característica a resaltar de este periodo tiene que ver con el rol de las Organizaciones Sociales ya que fueron aliadas importante de los equipos municipales en la búsqueda y convocatoria de las y los jóvenes. A diferencia del rol que ocuparían más adelante (como instituciones capacitadoras) en este primer momento su compromiso estuvo centrado en colaborar a formar el vínculo entre las y los jóvenes y los equipos profesionales del Estado. Pues, como decíamos más arriba, el financiamiento de las primeras capacitaciones fue estrictamente municipal y vinculado a la ejecución del Presupuesto Participativo. Por ende, la normativa administrativa rígida con la cual se contaba en ese momento, hacía difícil que muchas organizaciones (sin personería jurídica, ni posibilidad de facturación) puedan ejecutar capacitaciones con jóvenes. Más adelante, veremos cómo se modificó esa situación y para el año 2018, las organizaciones sociales, representaban la mayoría de los anclajes territoriales del PNO.

En ese diálogo y cooperación con las Organizaciones Sociales se destaca no solo la facilitación en el vínculo con las y los jóvenes, sino que en muchos casos se puso a disposición del programa espacios físicos, alquiler de maquinaria y elementos, capacitadores sobre algunas temáticas, entre otros recursos que ayudaron a afianzar el carácter eminentemente territorial e intersectorial del PNO.

En el año 2015 se inicia otra etapa para el PNO. Esto tiene que ver con la provincialización del programa siendo el Ministerio de Desarrollo Social de Santa Fe quien toma esta iniciativa plasmándola formalmente en la Resolución N° 668 con fecha 8 de agosto de 2016, mediante la cual se crea el “Programa Nueva Oportunidad” en el marco del Gabinete Social del gobierno provincial, tomando como base la experiencia que hasta el momento se venía efectuando en la ciudad de Rosario.

Esta situación no solo posibilitó anclar la experiencia en otras ciudades de la provincia sino que permitió, también, la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil

(sociales, religiosas, políticas y culturales) a través de convenios con el Estado provincial. Las organizaciones a partir de este momento pudieron constituirse como instituciones capacitadores, armar sus propios grupos de jóvenes y contratar acompañantes. Todo eso tuvo un impacto directo en la cantidad de jóvenes destinatarios.

Sin embargo, luego de un año de funcionamiento se da un hecho que viene a formalizar al PNO como política pública a través de un decreto del Gobernador (N°2160) que otorgó un marco legal dentro del Poder Ejecutivo Provincial que reconoce el recorrido y la experiencia previa y se dispone, en aras de profundizarla y jerarquizarla, la creación del Programa provincial Nueva Oportunidad y una Dirección provincial responsable de su ejecución desde una perspectiva integral con otras áreas del gobierno.

Esta formalización, ausente en la primera etapa de la experiencia en Rosario, no solo habilitó a tomar una mayor dimensión al programa sino que impulsó la mejora de los abordajes de los distintos sectores e intentó superar lo que anteriormente dependía de la voluntad de áreas o funcionarios puntuales.

De esta manera queda asentado en la órbita provincial el PNO, articulando su acción con los municipios, siempre en el marco del Gabinete Social. Dado el carácter integral que reviste la perspectiva de su abordaje, intervienen en conjunto los Ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, Desarrollo Social, Trabajo y Seguridad Social, Innovación y Cultura, Educación, Justicia y Derechos Humanos, Salud y Seguridad. Es el Ministerio de Desarrollo Social, estructura de la cual depende la Dirección provincial del PNO, quien tiene a cargo su ejecución, seguimiento y evaluación del programa.

Esta formalización significó un avance en tanto coordinación interministerial y en tanto coordinación interestatal, ya que la centralidad provincial no solo debía ordenar el trabajo de los ministerios que intervenían sino que la territorialización de las acciones se hacía en coordinación con los gobiernos locales. Este doble andamiaje de coordinación horizontal y coordinación vertical le otorga al PNO una novedad en cuanto al armado institucional para su ejecución. No ha habido muchas experiencias de políticas públicas que incorporen una cantidad considerable de actores institucionales para la concreción de objetivos comunes. Eso de por sí, constituye un logro en tanto institucionalidad de las políticas públicas en general; y una innovación en lo específico de políticas de juventudes.

Dos datos significativos en torno al Decreto provincial. En primer término se extiende la experiencia nacida en Rosario a localidades como Santa Fe, Granadero Baigorria,

Casilda, Reconquista, Vera, Tostado, Santo Tomé, entre otras; y por otro lado la franja etaria de los jóvenes alcanzados se amplió desde los 12 a 35 años.

Toda esa transformación formal lleva un cambio radical real tangible para el programa en su escala: en la ciudad de Rosario se pasa de 1500 jóvenes en 2015 a 7500 a principios de 2018, alcanzando a nivel provincial a más de 11000 jóvenes participantes.

Intentando ser más precisos: en la provincia, hasta el 2018, había 630 grupos de jóvenes de los cuales cada uno tiene dos acompañantes y un docente y donde participan 11000 jóvenes. Centralizando el análisis en la ciudad de Rosario, en esa misma época, había 490 grupos.

Solo ese dato hacía necesario poder pensar una estructura que, en condiciones operativas de llevar adelante el programa, sea capaz de mantener la esencia del mismo sin formalizaciones o protocolos que burocraticen su ejecución. Sin dudas, era uno de los desafíos más importantes para lograr una política pública integral donde la participación de cada Ministerio en vínculo con los municipios y las organizaciones trascienda la disposición de un Decreto y se convierta en un hecho real de pocos precedentes.

Ese salto en la escala de actores y participantes demandó la construcción de un armado institucional que pueda dar soporte a las diferentes cuestiones y problemáticas que cotidianamente surgían y que requerían de nuevos andamiajes de intervención.

Tomando a (De Sousa Santos, 2009) sostenemos que *“la organización es el resultado de la formación de compromiso o de la gestión de contratos entre los miembros de un colectivo, y de estos con segmentos de la sociedad. La organización resulta, pues, de la adhesión, más o menos voluntaria a valores instituidos y transformados en estructuras, reglas y normas”*. Sin embargo, la institucionalización del Decreto no debía romper con el sentido original que es el de un lineamiento político que se evidencie transversal e integral.

Eso implicaba buscar un formato flexible y abierto para conducir la ejecución del PNO. Más allá que la creación de la Dirección provincial significó pasar de un armado institucional caracterizado por la informalidad a una estructura más sólida con roles y funciones más definidos; el sentido integral del programa se consagró en una estructura de equipo matricial donde confluyen referentes de las diversas áreas del gobierno. Se definió como un ámbito privilegiado donde construir los acuerdos necesarios para la implementación del PNO asumiendo cada una de las partes compromisos con dicha tarea.

La construcción de ese equipo central matricial dio continuidad a un aspecto valioso que la experiencia de Rosario había consolidado: el sostenimiento de espacios colaborativos entre los distintos sectores para fortalecer el sentido con el cual el programa había nacido pero también para la consideración de los medios materiales necesarios para la tarea.

Hasta el año 2018, recorte temporal propuesto para este trabajo, la estructura del PNO en la ciudad de Rosario era la siguiente: a ese equipo matricial central se le sumaban un equipo que tomaba el seguimiento del trabajo en cárceles, un equipo de soporte legal, un área administrativa que engloba la firma de convenios y pago de becas y por ultimo un equipo encargado de las trayectorias posibles (ferias, unidades productivas, Nexo Oportunidad). Además, dada la escala del programa en la ciudad de Rosario, se conformaron equipos distritales integrados por actores provinciales y municipales.

En cada distrito, esos equipo estaban compuestos por un referente del Ministerio de Educación (responsable de armar capacitaciones en los ámbitos educativos); un referente de la Secretaria de Producción municipal (responsable de armar capacitaciones en organizaciones sociales); un referente de la Secretaría de Desarrollo Social municipal (responsable del dialogo con organizaciones ya que es la sectorialidad que más capacidad de conocimiento tiene sobre las cartografías territoriales y el entramado de organizaciones); y por ultimo un referente designado por la Dirección provincial del Nueva Oportunidad quien discute con trabajadores y miembros de organizaciones el sentido político e ideológico del programa, y es quien da cuenta del desarrollo de los terceros tiempos en cada uno de los grupos actuando como soporte para los mismos, generando encuentros distritales con acompañantes para reflexionar sobre la tarea, acercando lecturas a los equipos y re trabajando situaciones problemáticas que puedan aparecer, tanto individuales como colectivas.

En la práctica cada distrito fue construyendo su propia lógica de trabajo a partir de los roles de cada integrantes y respetando las particularidades de cada territorio. Pero todos vivenciaron en su interior la oportunidad y potencia que otorga el trabajo entre diversos sectores del Estado. También las dificultades y tensiones. Lo decíamos en capítulos anteriores: fijar un objetivo de trabajo común es una de las principales tareas para un abordaje integral, pero eso no diluye las tensiones, las múltiples miradas disciplinares y los mandatos específicos de cada sector.

En el apartado siguiente, nos proponemos visualizar algunas de esas tensiones y dificultades que se presentaron en el sostenimiento de las tareas, teniendo en cuenta que la suma de las partes no hace a la totalidad.

3.c.2 Tensiones en la construcción con otros.

Existen algunos elementos que podrían parecer secundarios o marginales a simple vista pero que se transforman en medulares para explicar cuáles son las dificultades o las tensiones que muchas veces imposibilitan que una política que se enuncia integral e intersectorial, en la práctica este lejos de serlo, o por lo menos sea incompleta.

El primer elemento tiene que ver con la composición de los equipos de gestión intermedios, es decir, los equipos que se conformaron en cada distrito de la ciudad con agentes provinciales y municipales. Si bien destacábamos en el trabajo que contar con equipos técnicos-políticos de conducción intermedia es un capital indispensable para el Estado, cuando se ubican a esos mismos equipos a trabajar de manera articulada, se hacen visibles aspectos que alteran el correcto funcionamiento: diversas disciplinas, distintos anclajes institucionales, recorridos profesionales disímiles, jerarquías y dependencia dispares, miradas ideológicas y pertenencias políticas diferentes, entre otras.

Con la formalización del programa se posibilitó un hecho de relevancia, que fue la conformación de una estructura formal integrada por trabajadores de diferentes áreas, Ministerios y Secretarías de los dos niveles del Estado. La posibilidad de gestionar un programa que trascienda la lógica de cada especificidad, respetando mandatos y responsabilidades de cada área, pero pensando en el abordaje de las y los jóvenes desde la integralidad de su existencia, implica que el sentido que se busca es que prime lo que va aconteciendo con el programa y no la lógica sectorial de un Ministerio o Secretaría. Esa pretensión superadora fue, en definitiva, lo que dio origen y sostuvo al PNO como experiencia innovadora en materia de políticas con jóvenes.

Las tensiones giraban en torno al choque de perspectivas fruto del encuentro de diferentes culturas y racionalidades organizacionales de la cual cada trabajador era parte. Aquí hay que tener en cuenta que en una misma mesa se encontraban trabajadores de Educación, con una estructura centenaria, y otros de áreas o sectores creados una década atrás. Ese desfase sirve para ilustrar la compleja tarea que implica llegar acuerdos que no solo privilegien el desarrollo del programa, sino que para eso cada trabajador debía tensionar al interior de su área de pertenencia. Los efectos fueron disímiles porque las estructuras a interpelar también lo eran.

Según los responsables del programa, con quienes hemos podido conversar para la realización de este trabajo, existía una dificultad real a la hora de salir de los encorsetamientos del marco de trabajo propio de cada espacio al que pertenecen o del que provenía cada trabajador/a que integraba los equipos centrales y distritales. Según sus análisis, se presentaban serias dificultades a la hora de abstraerse por un momento para pensar, discutir y delinear la creación de un equipo intermedio dinámico, sin que eso entre en colisión con los mandatos específicos que cada trabajador/a tenía.

La realidad a la cual el PNO pretendía transformar demanda correrse un de esos mandatos, hacer un ejercicio de situarse un poco al margen de los mismos para intentar poner en juego la mayor cantidad de variables posibles, diseñando una estructura realmente integral desde la práctica.

Lo señalábamos en otros capítulos, apoyándonos en autores concretos, que es una carencia estatal este tipo de ejercicios en los que Ministerios o Secretarías interpelan sus propias lógicas organizacionales o la forma en la que cada área garantiza derechos. Pareciera que existe una estructura más preocupada por sostener operativamente lo que existe, aun con dificultades, que poner preguntas profundas a los modos, alcances y lógicas para responder de manera distinta a una realidad cambiante.

A partir de mi participación en la gestión del programa, pude evidencia como había una necesidad constante de discutir sobre lo que le correspondía a cada Secretaría o Ministerio, había un afán por definir cuáles eran las responsabilidades de cada uno, qué iba a hacer el otro, como si la claridad sobre estos aspectos resolviera los dilemas más estructurales.

Ese ejercicio de debate profundo en torno a cuestiones estructurales (en este caso la realidad de los jóvenes y su abordaje integral) es necesario para cimentar las discusiones operativas. No es un ejercicio pendular donde un día se discute lo estructural y otro día solo lo coyuntural y operativo. Se debe entender como un proceso creciente, donde la necesidad de producir síntesis sobre los grandes ejes de trabajo, da la posibilidad de avanzar de manera más sólida sobre la distribución de tareas y el monitoreo diario de las acciones del programa.

Acá puede advertirse, en relación al PNO, que se experimentó una confusión entre la búsqueda de una organización moderna, horizontal y participativa de funcionamiento, con un claro sentido ideológico y capaz de reformularse al ritmo de los cambios

comunitarios; con la necesidad de que el crecimiento del programa requiera cierto grado de operatividad que garantice un piso de funcionamiento.

Esa tensión permanente entre sentido y operatividad tiene una íntima relación con el crecimiento exponencial del PNO a partir del 2015. Si repasamos la experiencia inicial en la ciudad de Rosario, la escala lograda por el programa facilitó que los espacios colectivos de gestión sirvieran para zanjar discusiones de sentido y delinear la operatividad necesaria.

Otra tensión evidente tiene que ver con la soledad con la que se encontraban los integrantes del equipo matricial del PNO para agendar la incorporación de las y los jóvenes referenciados en el programa, a otras propuestas orientadas a jóvenes, niños y niñas o mujeres dependiente de sus mismos Ministerios o Secretarías. Es decir, fue difícil el camino para hacer parte de propuestas deportivas, educativas, recreativas o de asistencia social gestionada por las propias áreas que participaban en la implementación del PNO, a las y los jóvenes que necesitaban o expresaban querer ser parte de esas otras propuestas.

Eso es un indicador de que las lógicas que cada Secretaría o Ministerio imprimen sobre sus propuestas programáticas son difíciles de modificar. Se evidencia la falta de prioridad al momento de transformar criterios de admisión, acompañamiento o facilidades para que jóvenes del PNO puedan transitar otras ofertas programáticas en función de sus necesidades e intereses. Y en aquellos casos en los que sucede, se da gracias a la articulación de equipos más territoriales que por definición política central.

Para ser gráficos, a lo que nos referimos es que pareciera que cada Ministerio o Secretaría participa del PNO por el simple hecho de que haya trabajadores de sus áreas con horas a disposición del programa. Y no como uno se imagina una política integral llevada adelante en conjunto por las áreas que intervienen que, consecuentemente, van generando rediseños institucionales o modificaciones parciales de cada una de las ofertas para que la población joven que está por fuera pueda llegar a las mismas.

Esto no quiere decir que no se hayan evidenciado movimientos al interior de las estructuras gubernamentales que participan. Hay múltiples ejemplos de cómo el PNO pudo interpelar, modificar y rediseñar propuestas, modos y recursos de cada sectorialidad. Y si bien son destacables cada uno de esos logros, sostenemos que se hace necesario profundizarlos y darles continuidad en el tiempo.

Pareciera que por momentos lo que prima es la racionalidad de las organizaciones, con sus agendas y su cultura en donde no únicamente el PNO, sino también todos aquellos dispositivos que impliquen movimientos, en cierta medida logran tensar produciendo algunos desplazamientos pero sin lograr cambiar de matriz las lógicas. Es como si la estructura absorbiera el impacto sin dejar secuelas de ese movimiento.

Siendo así, no depende todo de la voluntad de un Ministro o Secretario de turno únicamente sino también del peso de una estructura que tiene su historia y sus lógicas que trascienden a la definición de un funcionario. Y eso, creemos, obliga a ser vanguardistas a la hora de materializar no solo lineamientos políticos que son prioridad de una gestión, sino también sus modos de gestionar, si lo que se busca son cambios estructurales.

No obstante ello, reconocemos que el PNO como lineamiento político ha podido a raíz de la voluntad política, la motorización de algunos cambios significativos y la legitimidad social que tuvo, ubicar en la agenda de los gobiernos provincial y municipal la necesidad de un abordaje integral a las y los jóvenes en situación de alta criticidad social. Algo que previo a su existencia no había. Y eso constituye un logro debido a su pretensión de integralidad e intersectorialidad.

Capítulo 4. Aportes y palabras finales

En este apartado trabajamos algunos aportes, en clave de desafíos, en relación al estudio de caso que hemos realizado. Estas ideas no se postulan como definitivas o cerradas, sino que sugieren nuevas y renovadas reflexiones que fueron elaboradas producto del recorrido que hicimos en este trabajo a partir de una mirada situada, condicionada por la experiencia, intereses y convicciones propios del lugar donde nos situamos para observar y analizar nuestro objeto de estudio.

Intentamos enumerar algunas consideraciones que entendemos vitales para apuntalar la experiencia analizada luego de habernos nutrido de bibliografía específica, de diversas miradas y sobre todo, de la experiencia de haber sido parte de la implementación del programa Nueva Oportunidad.

- Las y los jóvenes nuevamente en agenda

A partir de los sucesos que hemos descriptos en los apartados anteriores, parece no quedar duda que el PNO se presenta como una síntesis (siempre provisoria) a partir de la cual fue posible realizar un trabajo al interior de las estructuras del Estado y organizaciones de la Sociedad Civil, referido a instalar la problemática juvenil.

Desde esta idea, podemos señalar que el programa fue una herramienta concreta que significó una “nueva oportunidad” no solo para las y los jóvenes que participaron, sino para aquellos actores sociales y políticos que, a partir del involucramiento en el programa, visibilizaron al sujeto juvenil y sus nuevas demandas o necesidades.

Lo distintivo de este proceso, y que podemos evaluarlo como un logro, es que a partir del trabajo de capacitadores, acompañantes, gestores públicos y las propias juventudes, se empezó a problematizar nuevos rasgos de la condición juvenil, principalmente de aquella situada al margen de las ciudades. Enfocar la acción en ese sector juvenil permitió hablar de las situaciones de pobreza estructural donde muchos jóvenes viven, la necesidad de reconocer y proteger sus derechos, la violencia en todas sus formas y expresiones, las problemáticas derivadas de las múltiples desafilaciones institucionales y, también, de aquellas asociadas a las redes delictivas y al narcotráfico.

Resignificar la condición de jóvenes a partir del análisis del tiempo, el espacio y las condiciones en las cuales viven, permitió inaugurar una nueva agenda con temas que no habían sido explorados antes desde la acción del Estado y las organizaciones. Una agenda

que supone un aprendizaje para todos los involucrados en el sistema de las políticas públicas. Un aprendizaje que, lejos de quedar en un esfuerzo inaugural, sea permanente y que suponga la necesidad de contar con estructuras estatales más flexibles y atentas a estas nuevas demandas. Nuevos formatos de gestión que tengan la capacidad de aliarse con otros actores sociales para abordar esa agenda de una manera más sólida y robusta.

Sin dudas, la agenda local de juventudes se renovó a partir de la experiencia de PNO. Consideramos que la decisión política de comenzar a hablar sobre estos nuevos/viejos temas es un paso fundamental no solo para las políticas de juventudes, sino para la sociedad en general. Y en ese sentido, consideramos vital incorporar a otros actores sociales en la reflexión y consolidación de esta nueva agenda juvenil: los medios de comunicación, el mundo de la producción y el trabajo y al mundo académico.

- Territorio cercano: políticas publicas desde la proximidad

La complejidad de la realidad social exige al Estado profundizar las estrategias de abordajes en lo social sumando integralidad en la mirada e integración en las intervenciones. Ese desafío debe acompañarse de una cercanía territorial ya que se constituye en una estrategia privilegiada para alcanzar modificaciones significativas en la realidad y logros en pos de mejores condiciones de vida de la población.

Acercar, compartir y desplegar la acción estatal en los múltiples territorios, incorpora elementos relaciones, educativos, sanitarios, culturales, económicos, políticos, geográficos, de contención que aportan complejidad y multidimensionalidad a cualquier política pública.

Cuando mencionamos el concepto de territorio, tal cual lo dejamos asentado en este trabajo, lo hacemos desde la idea de espacio de pertenencia, que engloba un espacio físico, delineado por calles, referencias urbanísticas y geográficas, nominación de barrios catastrales y definición histórica y de usos cotidianos. Un espacio que habla por sí mismo, que se nombra así mismo dotado de sentidos particulares. Lugar marcado por una historia de convivencias y conflictos. Con idiosincrasias diversas, algunas con marcas de improntas fabriles y/o especialidades laborales que en algún momento fueron significativas para ese barrio.

En la actualidad hay otras marcas más referidas con las relaciones que se establecen entre sus habitantes y ciertos negocios y redes delictivas que definen otras maneras de generar intercambios y dinámicas comunitarias.

Entendemos que el PNO habilitó la construcción de una nueva narrativa en cuanto a los territorios incorporando todas estas dimensiones y, a partir de allí, logró convocar a una diversidad de actores a sumar sus miradas, compartir sus saberes, aportar sus demandas y accionar a partir de un núcleo de coincidencias que nunca fueron plenas pero que permitieron afinar estrategias de intervención novedosas.

Es importante el capital acumulado del programa en tanto dialogo y articulación con actores estatales y comunitarios que se sostuvieron a fuerza de un objetivo en común y no de imposiciones ideológicas y de mera transferencia de recursos.

Son vínculos que inauguraron una dinámica de coordinación y colaboración comunitaria que debería analizarse con mayor profundidad en cuanto a sus alcances y posibles mejoras.

Entendemos que las transformaciones pasan por el encuentro y el trabajo con otros. Por ende, la voluntad de una política pública integral debe convocar a todos “esos otros”: voluntad que no debe traducirse solo en reuniones, sino en recursos, en discusiones y en acuerdos (que deben ser respetados) que nos permitan avanzar a un horizonte de igualdad de condiciones en el ejercicio de los derechos de los sectores sociales más heterogéneos y complejos.

Estas perspectivas de trabajo (integralidad, transversalidad y territorialidad) no es solo comprender que los problemas son complejos y necesitan de respuestas complejas; sino que supone una manera de entender al Estado y su vínculo con los ciudadanos organizados o no.

Creemos que el PNO aportó una experiencia enriquecedora en ese sentido y profundizar su análisis ayudaría a imaginar mejores y más efectivos modos de articulación entre el Estado y la Sociedad en el campo de las políticas públicas.

- Innovar desde la gestión colectiva

Los nudos problemáticos que ha presentado la experiencia del PNO en su implementación hacen necesario profundizar y cohesionar la estructura institucional desde la cual se gestionó el programa. Sostener el andamiaje colectivo desde el cual se diseñó y se llevó a cabo implica ampliar acciones que aporten sentido y contenido para facilitar los procesos participativos de jóvenes y acompañantes. Fortalecer todos los engranajes del programa (administrativo, técnicos y políticos) en las distintas instancias que componen la propuesta: capacitaciones, terceros tiempos, acompañamiento y acciones comunitarias.

La tarea debe estar enfocada a generar mayores y mejores condiciones para que los equipos que participan puedan diseñar estrategias de acción con mayores niveles de autonomía en la toma de decisiones y resolución de problemáticas.

Sabemos que el conflicto y las contradicciones forman parte de cualquier proceso que se pretenda colectivo. Pero para que esas dificultades no obturen los procesos de trabajo ni minimicen el impacto de la propuesta, se hace imprescindible multiplicar los espacios de generación de acuerdos, tener la capacidad política de sostenerlos e involucrar a la mayor cantidad de actores para su ejecución.

En paralelo, entendemos que es un camino muy difícil llevar adelante una propuesta que se pretende integral si se resigna la tarea política de tensionar y traccionar modificaciones en cada una de las sectorialidades que intervienen. Vivimos tiempos donde la realidad actual se rige desde la complejidad de los problemas. Por ende, es esa misma realidad la que no permite ir en una sola dirección de manera lineal como única garantía de abordaje de los problemas.

Por eso, la conducción de un programa con estas características supone una doble dimensión: convocar a gestores, trabajadores y organizaciones a mantener vivo el sentido del trabajo en red; en paralelo con una fuerte capacidad de negociación con los actores de mayor relieve político (Ministros, Secretarios, etc) para comprometerlos en las transformaciones que cada sectorialidad necesita. No solo para la concreción de los objetivos de un programa, sino para adaptar las estructuras de la Administración Pública a los tiempos que corren.

Este es un riesgo y un desafío a la vez: ¿Cómo sobrevivir a las lógicas de gestión del Estado moderno, organizado en compartimentos estancos, que atentan contra la posibilidad del abordaje integral que requieren los problemas multidimensionales? El PNO deberá ser capaz de desarrollar una estructura que permita continuar con cierta flexibilidad para adaptarse a los cambios y presentar innovaciones que tengan como destino la mejora del proceso. Y esas innovaciones no solo deben ser referidas a mejorar la gestión de un programa, sino a involucrar a Ministerios y Secretarías para que la población destinataria logre acceder a la totalidad de sus propuestas, ofertas o acciones.

- Mayor institucionalización del Nueva Oportunidad

Un mayor nivel de institucionalización del PNO implicaría la conformación de un organigrama estable, la definición clara de un Ministerio que conduzca y la demarcación de roles, funciones y atribuciones de cada Ministerio o Secretaría.

La posibilidad que implicó tener un decreto provincial que regule y prevea algunas de estas cuestiones, es un avance sustantivo. Pero a la luz de la historia política de nuestra provincia creemos que se hace necesario acompañar la institucionalización de esta iniciativa a través de la sanción de una ley por parte de la Legislatura. De esta manera creemos que no solo se garantiza la continuidad de una propuesta valiosa, más allá de los cambios de gestiones, sino que puede ayudar a constituir algunos resortes institucionales que mejoren su implementación.

Sancionar una ley no debería ser sinónimo de rigidez para la gestión oportuna de un programa con estas características. Si bien coincidimos en que mayores grados de institucionalización redundarían en un mejor funcionamiento y alcance del programa, la propia ley no debería avanzar en legislar aspectos que deben ser resueltos en la órbita de la gestión del programa.

Al momento de la escritura de este trabajo, existen algunos proyectos con estado parlamentario en ese sentido. Ansiamos que los acuerdos políticos partidarios colaboren para que la provincia de Santa Fe (Rosario incluida) cuente con una herramienta superadora para el abordaje de las problemáticas juveniles en las que hace foco el PNO.

- Sistematización de datos e indicadores

Las políticas públicas integrales, intersectoriales y profundamente territoriales y participativas no se concretizan solo con enunciarlas. Su ejecución es la única garantía de liderar un impulso que modifique el estado de las cosas.

Partir de buenos diagnósticos de la realidad colabora a que la herramienta tenga factibilidad y una ejecución correcta. Pero ese no es el único desafío, pues para que la realidad pueda ordenar el dialogo entre practica y teoría es necesario analizarla a partir de la sistematización de datos e indicadores, llevar adelante procesos que mejoren la recolección de los mismos, construir instrumentos de medición y monitoreo, entre otros.

Para tener la posibilidad de interpretar, analizar y/o reconfigurar una propuesta de manera realmente seria, hacen falta datos e índices verificables. El PNO presenta esta carencia, los resultados o aproximaciones que enuncia como impacto son producto en su mayoría de percepciones no contrastables estadísticamente. Un desafío que resulta impostergable

es una evaluación integral de lo transitado hasta acá. Y a partir de allí, trazar coordenadas para medir el impacto logrado y elaborar una hoja de ruta posible en tanto su adaptación a nuevas problemáticas.

En ese sentido, creemos importante incorporar a las y los jóvenes, a las organizaciones sociales y actores territoriales en ese proceso de evaluación y monitoreo del programa. En esa tarea, es importante comenzar a determinar el impacto que tiene en las y los jóvenes su tránsito por el PNO, más allá de la lectura singular que puedan tener los acompañantes de los mismos.

- Participar para transformar(se): empoderar a las y los jóvenes

En relación a eso último, es trascendental profundizar el empoderamiento y la participación de las y los jóvenes del PNO.

En sus fundamentos, el programa se presenta como una herramienta de integración social a partir de la participación de las y los jóvenes. Pareciera que no hay una relación entre ese enunciado y la realidad tangible de la participación de sus protagonistas.

En general, pareciera que las y los jóvenes del PNO lejos de evidenciar una experiencia de participación política o social, lo viven como un curso de capacitación con un fuerte proceso de acompañamiento.

La dinámica de lo social, sin dudas, tiene una impronta difícil de determinar en resultados tangibles, más aun en aspectos tan volátiles y subjetivos como el empoderamiento y la participación. Por ello, es necesario que el PNO dé continuidad a la idea de dejar marcas en las trayectorias vitales de las y los jóvenes para que puedan expresarse, con el tiempo, en mayores niveles de participación y autonomía.

Pero, además de generar y fortalecer vínculos y subjetividades, el PNO deberá desarrollar otro tipo de instancias, mucho más determinantes, donde el desafío con las y los jóvenes esté puesto es pensar – y pensarse- en nuevas formas de vivir con otros. Es una tarea gigantesca que no puede hacerse sin los propios jóvenes, pero no desde la lógica de talleres de participación y escenas simbólicas, sino desde la misma implementación del programa.

Hacerlos parte en la toma de decisiones, en el acompañamiento a otros jóvenes, en la experiencia de desarrollar formas de organización que mejoren su vida y la del resto. Es necesario pensar otras instancias que logren un mayor compromiso de las y los jóvenes, no desde la reflexión pasiva de los problemas que los atraviesan, sino que los invite a

poner el cuerpo, siempre junto con otros, para transformarse y transformar en sentido positivo la realidad.

El diseño de herramientas que pongan a jugar la participación y el compromiso de las y los jóvenes representa, a nuestro entender, el principal desafío. Porque tiene que ver con alimentar el deseo real de las y los jóvenes a discutir, percibir, imaginar y sentir la necesidad de experimentar otras relaciones sociales, entre ellos y ellas, y con la sociedad en general.

Invitarlos a ser artífices y partícipes de una sociedad que rompa con la inercia de repetir siempre las mismas prácticas, de promover las mismas herramientas. Fortalecer los vínculos para que no sean las pautas de la sociedad de consumo las que definen como nos relacionamos. Salir al encuentro, al reconocimiento del otro, a construir lazos sociales que tengan que ver con la solidaridad y el apoyo mutuo, construir destinos colectivos.

Instancias que persigan estos objetivos son las que el PNO debe multiplicar en las y los jóvenes y en la comunidad. Para habitar otros deseos, otras subjetividades.

Palabras finales, lo que este trabajo nos dejó

Para finalizar diremos que la realización de este trabajo, en primer lugar, significó un desafío y una oportunidad en simultáneo. Desafío en tanto reflexionar sobre una experiencia de la cual hemos sido parte importante. Y oportunidad porque, como lo decíamos en la presentación, no son muchas las reflexiones académicas en torno al análisis de políticas de juventudes que atraviesen conceptos tan complejos como juventudes, violencia y desigualdad.

Pero por otro lado, el ejercicio de seleccionar, clasificar, ordenar y profundizar conceptos y recorridos de la práctica profesional, implicó un aprendizaje significativo que nos renovó nuestras convicciones y nos convocó a nuevas reflexiones. En síntesis, la posibilidad de llevar a cabo este trabajo nos permitió formularnos nuevas preguntas. Y allí, en la capacidad de formularnos nuevas preguntas, reside el germen de futuros aprendizajes.

Además, indagar respecto a las temáticas que recorre el trabajo, nos vislumbró la tensión existente (y siempre vigente) entre teoría y práctica, entre conocimiento y acción. Hicimos el intento de no presentarla como una tensión, sino más bien como una interacción necesaria para operar sobre la realidad.

En la escritura de este trabajo pudimos evidenciar, a través de las múltiples lecturas y exploraciones realizadas, que sigue pendiente un debate sobre las políticas de juventudes y la necesidad de no sectorizarlas, recortarlas o aislarlas. Para atender la creciente complejidad de los temas que atraviesan a las y los jóvenes se hace necesario llenar de política a las políticas de juventudes.

Entender que no mejoramos la vida de las y los jóvenes mejorando las políticas de juventudes solamente, sino proyectando mejores políticas en el sentido que hemos expuesto. Por todo ello se hace necesario el regreso de la política a las políticas de juventudes y a las y los jóvenes en particular.

Volver a preguntarnos por los sujetos, por la democracia, por la igualdad de oportunidades, por el espacio público, por la participación real y transformadora. Volver a preguntarnos por el otro y lo que le sucede. Lo que nos sucede. De eso también versan las políticas de juventudes.

Promover un esfuerzo colectivo que mejore sustancialmente las acciones sectoriales destinadas a las juventudes, así como también dialogar los aspectos más generales de una sociedad que se pretenda más igualitaria y humana.

Más aun, en tiempos como los actuales, donde la crisis sanitaria, social y económica desatada a partir de la pandemia del COVID-19, trastocó todos los cimientos que aun seguían con cierta vigencia en nuestra realidad. Las mismas juventudes ven perder su lugar en la agenda política y social producto del desfasaje que generó esta crisis.

El eje puesto en la atención sanitaria y en la recuperación económica no nos debe hacer olvidar que necesitamos herramientas concretas que le permitan a todos los sectores sociales recuperar lo perdido. Y si de perder se trata, las juventudes han perdido notoriamente durante la pandemia. Ejemplo de eso es que, al momento del cierre de este trabajo, el Programa Nueva Oportunidad fue dado de baja por el gobierno provincial.

Por todo ello, creemos que urge la tarea de convocarnos a pensar nuevas políticas que hablen de nuevo porvenir.

Porque ese es el desafío que se nos presenta, buscar un nuevo tiempo: el de la inclusión social como hecho cotidiano, el de las instituciones que resisten el paso del tiempo. Un tiempo de mayor participación y mejor convivencia.

Habitar ese nuevo tiempo, llenarlo de sentido parece ser la tarea. Y este escrito fue un aporte para ello.

Bibliografía

- Salud Investiga. (2012). *Metodología de investigación*. Rosario.
- Ballardini, S. (1999). Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina. *Ultima Década N°10*.
- Ballardini, S. (2000). De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud. *Ultima década N°13*, 11-24.
- Bango, J. (1999). Participación juvenil e institucionalidad pública de juventud: al rescate de la diversidad. *Ultima década N° 10*.
- Beretta, D. (2018). *Cartografía de políticas públicas de juventudes*. Rosario.
- Bergami, M.; Crescini, V. (2014). Juventudes Reveladas: hacia un lenguaje común. *Políticas Públicas de Juventudes y Ciudadanía regional*.
- Bifarello, M. (2006). Una ciudad participativa y eficaz. En P. d. (PNUD), *Políticas para la gobernabilidad. Experiencia Rosario*. Rosario.
- Bifarello, M. (2014). Políticas Sociales: problemas complejos, respuestas integrales. En B. y. (comps.), *Solos no se puede. Política Social, actores y estrategias de gestión*. Rosario: Laborde Libros.
- Cabrero Mendoza, E. (2008). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas. En J. d. Ministros, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires.
- Chudnovsky, M. &. (2017). *12 Notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. Caracas: Corporación Andina de Formento CAF.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del sur: la reivención del conocimiento y la emancipación social*. Ciudad de Mexico.
- Delgado Gutiérrez, A. (2002). Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia. . *El impacto de la reforma de pensiones en Colombia sobre la equidad de género*. Bogotá.
- Di Virgilio, M. &. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC - UNICEF.
- Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción. In C. -U. IDR, *Políticas Públicas y Desarrollo Local*. Rosario.
- Dubet, F. (2001). Las desigualdades multiplicadas. *Revista Brasileira de Educação*, 5-19.
- Duran, P; Robin, S. (2005). Juventud, pobreza y exclusión en el Gran Rosario post devaluación. *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Rosario.
- Galano, N. (2015). *Desafíos locales en el gobierno de la seguridad*. Rosario.
- García Delgado, D. (1997). Reforma del Estado y nuevos escenarios locales. En M. d. UNICEF, *De las necesidades a los derechos*. Rosario.
- González, M. (2013). La niñez como acto político. *El Congreso de los Chicos. Hablemos de la felicidad: <http://chiquigonzalet.com.ar/escritos/>*. Rosario.

- Gorz, A. (2013). *Ensayos políticos y filosóficos*. Paraná.
- Juventud, C. d. (2010). *20 años de políticas de juventud*. Rosario.
- Kessler, G.;Merklem, D. (2013). *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.
- Martinez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. In P. d. Nación, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las Políticas Públicas y gestión publica en América Latina*. Buenos Aires.
- Medellín Torres, P. (1997). Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en países de baja autonomía gubernativa. *Reforma y Democracia* N° 8.
- PER. (1998). *Plan Estratégico Rosario*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- Prates Junqueira, L. (2004). La gestión intersectorial de las Políticas Sociales y el Tercer Sector. *Saude e Sociedade* V.13 N° 1.
- Reguillo Cruz, R. (2000). Organización y agregaciones juveniles. Los desafíos para la investigación. *Estudios sobre juventud. Nueva Época. Año 4, N° 11*.
- Reguillo Cruz, R. (2012). *Culturas Juveniles. Formas políticas del desencanto*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Repetto, F. (2010). *Coordinación de Políticas Sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires.
- Saraví, G. (2015). *Juventudes Fragmentadas*. Ciudad de México: FLACSO.
- Spinelli, H. (2012). El proyecto político y las capacidades de gobierno. *Salud Colectiva* .
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad* N° 244.
- Tamburrini, M. C. (2006). Una ciudad con calidad de vida. In P. d. (PNUD), *Políticas para la gobernabilidad. Experiencia Rosario*. Rosario.