

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO 2004-2014

VANINA LORENA GEUNA

**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y
GOBIERNO**

Directora: Dra. Paula Jimena Rodríguez Marino
Co-Directora: Magíster Soledad Vercellino

Viedma, Octubre 2017

Versión ajustada

RESUMEN

Esta tesis de investigación de Maestría, se presenta para optar por el título de Magíster en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Río Negro. Dirigida por Paula Rodríguez Marino, co-dirigida por Soledad Vercellino, procura analizar las políticas públicas de juventud implementadas en la Provincia de Río Negro en el período comprendido entre el 2004 y el 2014.

Si se entiende a la política pública como un conjunto de sucesivas tomas de posición del estado frente a cuestiones socialmente problematizadas, en esta tesis se examinó con algún detalle un aspecto parcial de este tema: los así llamados "procesos de diseño y formulación" de políticas públicas de juventud. El trabajo se ha abocado – en un campo no abordado hasta el momento- a sistematizar, caracterizar y analizar los instrumentos que el estado provincial ha generado destinados a las juventudes y que se materializan en leyes, decretos, resoluciones, documentos, discusiones parlamentarias. Teóricamente se inscribe en los trabajos que ponen el acento en la institucionalidad, la integralidad, así como las tipologías y los paradigmas en los que se enmarcan los programas, proyectos y acciones destinadas a los jóvenes de la Provincia.

Se trata de una investigación cualitativa, que privilegia el análisis de las normativas y documentos técnicos que dieron origen a esos programas, proyectos y acciones. El estudio implicó recurrir a múltiples fuentes de información a través de distintas técnicas (análisis documental y entrevistas semi-estructuradas). La presentación del análisis se ha organizado en torno a tres ejes, la institucionalidad, la integralidad y las configuraciones que asumieron las políticas públicas de juventud (tipología y paradigmas en los que se enmarcan). En el último capítulo, se retoman conceptos vertidos en los antecedentes, y a modo de cierre se concluye con sugerencias torno a mejoras posibles de las políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro.

AGRADECIMIENTO

Emprender una Maestría y el trabajo de una tesis necesaria para acreditarla implicó un arduo esfuerzo tanto personal como familiar.

He contado con la compañía de muchas personas, principalmente de mi familia, mi esposo, mis hijos, mis padres, mis suegros. Además compañeros, colegas y distintos actores que formaron parte del período estudiado ocupando diferentes cargos relacionados a la temática de las políticas de juventud en la Provincia.

No me quiero olvidar de dos personas, que fueron pilares de este trabajo, Paula y Soledad, quienes me dieron el aventón que necesitaba para continuar con el esfuerzo y llegar a buen puerto en este camino emprendido.

Cada uno desde su lugar aportó su granito de arena, supliéndome en mis tareas de madre, leyendo y comentado críticamente mis escritos, alentando en mis momentos de flaqueza, brindando generosamente información para este trabajo...

A todos y cada uno ¡¡¡GRACIAS!!!; por el apoyo incondicional, por creer en mí y por darme la fuerza necesaria para aparcar en un puerto seguro.

DEDICATORIA

A Ivanna y Juan, mis hijos,- aunque aún son pequeños representan a otros- y en ellos a todos los jóvenes de la Provincia dedico este trabajo, para que un día, no muy lejano, podamos como adultos saldar la deuda que con mantenemos nuestros jóvenes.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
Hipótesis específicas:.....	14
CAPÍTULO I ANTECEDENTES CIENTÍFICOS.....	17
1. Investigaciones sobre las características de las políticas de juventud.....	22
2. Investigaciones sobre los ámbitos de la administración implicados en las políticas públicas de juventud.....	35
3. Investigaciones sobre las concepciones de juventud que sostienen las políticas, con especial énfasis en la problemática de la participación juvenil.....	39
CAPÍTULO II ENFOQUE CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO.....	48
1. Enfoque conceptual.....	48
1. Objetivo general.....	74
1. a Objetivos específicos.....	75
2. Hipótesis general.....	75
2. a. Hipótesis específicas:.....	75
2. Enfoque metodológico de la tesis.....	76
CAPÍTULO III “INSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS, PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES”.....	83
1. Las políticas públicas de juventud de la Provincia de Río Negro: su escenario político institucional.....	85
2. Políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro: su institucionalidad.....	100
2.1 En relación con el nivel de la administración de las políticas públicas de juventud.....	100
2.2 El nivel parlamentario–legislativo de las políticas públicas de juventud.....	110
2. 3. Nivel de la política transversal.....	114
2. 4. Nivel de la política de juventud como programa.....	117

2.4. a Programas específicos de la Dirección Provincial de la Juventud.....	126
CAPÍTULO IV CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD DISEÑADAS EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO (2004-2014).....	134
1. a. Patrones de la intersectorialidad.....	137
1. b. La coordinación: niveles y alcances.....	139
1. b. 1 Niveles y alcances de la coordinación pro-integralidad.....	149
2. Integralidad: inclusividad, mancomunidad e integración.....	158
1.1 Paradigmas de las Políticas Públicas de Juventud.....	168
1.2 Tipos de Políticas públicas de Juventud.....	188
1.3 Destinatarios de las Políticas Públicas de Juventud.....	194
CONCLUSIONES.....	210
Bibliografía.....	222
Anexos.....	251

Lista de cuadros

Cuadro N° 1 " Matices de integración/ integralidad de las políticas públicas"	65
Cuadro N° 2 "Niveles de coordinación de la política pública"	66
Cuadro N° 3 Enfoques de Juventud. Su relación con las políticas y programas	74
Cuadro N° 4 Listado de Leyes, Decretos, Resoluciones y Documentos consultados	78
Cuadro N° 5 Caracterización socio-económica de las regiones de la Provincia de Río Negro.	87
Cuadro N° 6 Distribución de los Jóvenes (15-24 años) por Departamentos y Regiones de la Provincia de Río Negro. Censo 2010.....	90
Cuadro N° 7 Leyes provinciales que refieren a la Juventud	111
Cuadro N° 8 Políticas Públicas Específicas de Juventud en la Provincia de Río Negro	118
Cuadro N° 9 Niveles de coordinación de las políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro 2004-2014	147
Cuadro N° 10 Alcances de la Coordinación Pro-integralidad en la formulación las políticas públicas de Juventud en la Provincia de Río Negro (2004-2014)	157
Cuadro N° 11 Caracterización del nivel de integración/integralidad en el diseño de las políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro (2004-2014)	166
Cuadro N° 12 Tipos y Paradigmas en los que se enmarcan el diseño de las políticas públicas de juventud de la Provincia de Río Negro (2004-2014)	207

Listado de imágenes

Imagen N° 1 Cuadro Síntesis de las Intervenciones del Programa Fortalecimiento Familiar.....123

INTRODUCCIÓN

Esta tesis se presenta como requisito para optar por el grado de Magister en Políticas Públicas y Gobierno por la Universidad Nacional de Río Negro. La misma se propone indagar las características que han asumido algunas políticas públicas de juventud en esta Provincia en el período 2004-2014.

Las Naciones Unidas celebraron en 1985 el primer Año Internacional de la Juventud. En el año 1995, en el marco del décimo aniversario de tal celebración, la Asamblea General aprobó una Resolución que reconoce que los jóvenes son un recurso humano importante para el desarrollo, así como, agentes fundamentales del cambio social, el desarrollo económico y la innovación tecnológica (ONU, 1995). Asimismo, en ese documento se destaca que el decenio transcurrido desde la celebración del Año Internacional de la Juventud ha sido un período de fundamentales cambios políticos, económicos y socioculturales en el mundo, por lo que aprueban el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, en el que se enfatiza que las esferas prioritarias de acción para la juventud son: la educación, el empleo, el hambre y la pobreza, la salud, el medio ambiente, el uso indebido de drogas, la delincuencia juvenil, las actividades recreativas, las niñas y los jóvenes, la plena y efectiva participación de los jóvenes en la vida de la sociedad y en la adopción de decisiones, la globalización, la tecnología de la información y las comunicaciones, el VIH/SIDA, los jóvenes y los conflictos armados y las cuestiones intergeneracionales.

Este contexto dio lugar a un debate político amplio y profundo de los estados parte¹ y al impulso, hace más de una década, de un campo de estudios en torno a la temática. En la misma declaración de prioridades propuesta por la ONU se evidencia el parcelamiento, la gran amplitud y dispersión de objetivos y propuestas que apuntan de actuación niveles diversos en términos de políticas públicas, a una amplia variedad de realidades y áreas de trabajo en diferentes países que no pueden ser igualadas, pero, sin embargo, aparecen casi en el mismo nivel ya en esta declaración. Esta forma difusa y demasiado abarcativa se destacará como una constante que es parte del abordaje otorgado a las políticas públicas sobre la juventud.

Aproximarse a la problemática de las políticas de juventud implica sumergirse en un mar de paradojas: tantas y cada vez más voces señalando su importancia, tanta propuesta valiosa y acción creativa, conviven con la vulnerabilidad in crescendo de este sector, a la vez que la fragmentación y desarticulación son el cuño distintivo entre la mayoría de los programas y planes destinados a los y las jóvenes (Gerbert y Balardini. 2004, compiladores; CEPAL-OIJ, 2004; Alvarado, Rodríguez y Vommaro 2013).

Si bien la juventud, como campo de investigación, tiene interesantes desarrollos en la Provincia de Río Negro y particularmente en la Comarca Viedma Patagones (Barilá 2012, Iuri, 2012a; Iuri 2012b, Barilá, Poliszuck y Ortiz Marín 2014, Poliszuck, S y Borobia, R 2010, Poliszuck, Sandra 2013, Poliszuck,

¹ En ese marco nace "El libro Blanco: Un nuevo Impulso para la Juventud Europea" (2001) como apuesta a profundizar la cooperación comunitaria en beneficio y con participación de los jóvenes.

Sandra 2015; Red de Investigadores de Juventudes en Argentina, 2014²) el análisis de las políticas públicas de juventud es aún un campo no explorado.

La inquietud por el estudio de los jóvenes y de la juventud, la manera desde la que se posicionan y son posicionados políticamente en las condiciones actuales, se sustenta y prolonga en los distintos trabajos que he realizado como docente investigadora, extensionista, becaria, pasante y, que actualmente efectúo como técnica-profesional³, en áreas gubernamentales directamente vinculadas con adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social.

En ese cuadro de situación, surge mi interés por indagar las características que han asumido las políticas públicas de juventud en esta Provincia en el período 2004-2014. Las razones para la elección de este período se deben a factores institucionales: la aparición y desmantelamiento de una repartición de gobierno específicamente dirigida a la juventud. En diciembre del 2003 fue creada, en la órbita del por aquel entonces llamado Ministerio de Familia- la Dirección Provincial de Juventud⁴. En el marco de la misma se

² "Estudios sobre juventudes en Argentina III. De las construcciones discursivas sobre lo juvenil hacia los discursos de las y los jóvenes" (Publifadecs, 2014), es producto del trabajo compartido en la Red de Investigadores/as en Juventudes de Argentina (ReIJA). El libro presenta algunos resultados de la Tercera Reunión Nacional de Investigadores/as en Juventudes de Argentina, desarrollada en Viedma, Río Negro, en octubre de 2012. El lema surgió de la preocupación por el desarrollo exponencial de discursos que operaban y operan todavía en la producción de políticas públicas, y en particular de políticas de seguridad discursos anclados en operativos de atribución de algunas crisis normativas a sectores y agrupaciones de jóvenes. El equipo reflexionó, además, sobre cómo este procedimiento ha ido naturalizando la relación delito-pobreza-juventud en un marco de exclusión social.-

³ Me he acercado a la temática de juventud desde distintos roles y funciones a lo largo de mi carrera profesional. Como docente investigadora del CURZA UNComa desarrollando investigaciones en escuelas secundarias nocturnas, , como docente de la asignatura de Clínica Psicopedagógica desarrollando prácticas asistenciales con adolescentes; como trabajadora técnico profesional en organismos estatales como la Dirección de Juventud, Ecos, Dirección de monitoreo y Evaluación y actualmente en la Coordinación de políticas públicas dependiente de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la provincia de Río Negro. Estas actividades me ha puesto en contacto con las situaciones que afronta la juventud en Viedma, particularmente los jóvenes que soportan procesos de exclusión escolar

⁴ Entre los años 2006 y 2009 me desempeñé como técnico profesional en la misma.

implementaron distintas acciones, proyectos y programas, hasta que en febrero del 2014 se asiste a la disolución de este área, mediante un Decreto del Gobernador que remueve a los funcionarios que integran la estructura de Autoridades Superiores de la provincia de Río Negro entre los que se menciona al Director de Juventud⁵, clausurándose así esta experiencia inédita de contar con un organismo gubernamental específicamente creado para generar políticas públicas destinadas a los jóvenes⁶.

En el Capítulo III de esta tesis se explicita más ampliamente las condiciones sociopolíticas e históricas, tanto regionales, nacionales como internacionales, en las que se enmarca la creación, desarrollo y clausura de esta experiencia. Se pone así en evidencia la permeabilidad constitutiva de las políticas públicas de la provincia de Río Negro (específicamente las destinadas a los jóvenes) a las vicisitudes político-económicas e institucionales de esos otros contextos. Esta particularidad es un elemento más que dota de relevancia, en términos de producción de conocimiento sobre las políticas vernáculas, a esta investigación.

Es apropiado destacar que, en referencia a los organismos gubernamentales específicos que generan políticas públicas de juventud, de los 43 países que conforman América Latina y el Caribe, 23 de ellos cuentan con instituciones coordinadoras en materia de juventud, de los cuales 17 poseen

⁵ Decreto del Gobernador 44/2014, firmado por Alberto Weretilneck. Publicado en el Boletín Oficial N° 5221 de fecha 3 de Febrero de 2014, páginas 2º, que entró en vigencia el día 11 de febrero de 2014. Disponible en <http://www.rionegro.gov.ar/download/boletin/5221.pdf>

⁶ En el primer capítulo de esta tesis se presenta la discusión que la literatura ha realizado sobre las categorías de jóvenes, juventud-juventudes y lo juvenil.

marco jurídico en el área de juventud y solamente 15 poseen documentos de políticas nacionales de juventud. (CEPAL. 2015. 272 -277). Estos datos son útiles para destacar la falta de tratamiento específico en términos de políticas públicas que aqueja, no solamente a nuestro país sino también a otros de la región. Lo anterior, refuerza el señalamiento sobre las falencias a las que se hizo referencia en materia de políticas públicas sobre la juventud.

En el caso específico de Argentina, los distintos organismos que han coordinado las políticas de juventud, en distintos momentos históricos han logrado un débil desarrollo institucional y no han tenido continuidad en la política, en palabras de los autores, el lugar:

ocupado por las instituciones encargadas de llevar adelante las políticas de juventud en el país, ha atravesado distintas etapas asociadas a momentos históricos particulares y al desarrollo del Estado nacional en cada uno de ellos (...)
La existencia y el tipo de legislación sobre juventud, como un componente de la institucionalidad de juventud, contribuye a fortalecerla y, por tanto, a mejorar la calidad de las políticas públicas en esta temática. (Borzese, Botinelli y Luro. 2009.62).-

En este contexto o a raíz de este cuadro de situación, surge como primera inquietud para el desarrollo de esta tesis la pregunta por las características de las políticas públicas de 'juventud' que se diseñaron e implementaron desde la propia jurisdicción en la Provincia de Río Negro en el período 2004-2014, el único período en el que se contó con un organismo encargado de la coordinación de las mismas.

Ahora bien, no sólo la novedad que supuso la existencia de un actor gubernamental que asumiría la rectoría de los procesos (Repetto, 2013)

vinculados a las políticas destinadas a los jóvenes, justificó esta investigación. Sino que también resultó relevante el lugar protagónico que usufructuaba la juventud en el discurso político durante el período en estudio (Vázquez, 2013, 2015)⁷.

Partiendo del enfoque conceptual propuesto por Balardini (1999, 2004, 2005, 2010), Krauspokf (2004, 2007), Schenfelod (1983 citado en Balardini 2003 pp 3), Repetto (2005, 2009, 2011, 2013) esta tesis se ha propuesto ampliar la comprensión sobre las políticas públicas de juventud implementadas en la provincia de Río Negro en el período 2004-2014 a partir de su identificación y caracterización que propicie identificar los paradigmas y tipos de las políticas de juventud en los que estos se enmarcan.

A partir de la bibliografía consultada y del material analizado se han formulado las siguientes hipótesis: las políticas de juventud en la Provincia de Río Negro tienen anclaje en los paradigmas tradicionales - etapa de transición y etapa problema (Krauspokf, 2004, 2007)- y se caracterizan por ser del tipo “para” y “por” los jóvenes (Balardini, 1999, 2004, 2005, 2010).

Hipótesis específicas:

1. Las acciones, programas y proyectos a estudiar se reconocen como tipos de políticas públicas de juventud provinciales según el grado de articulación/ coordinación y de centralización / descentralización, por su nivel de articulación

⁷ Sobre el marco contextual en el que se desarrollan las políticas de juventud analizadas, ver el Capítulo III de la presente tesis.

con la sociedad civil (Repetto 2005, 2009, 2011, 2013) y en función de la visión adultocéntrica (Krauskopf, 2004, 2007; Vázquez, 2015).. Se pueden definir tales políticas públicas como de juventud en función de la caracterización de sus destinatarios.

2. Se considera que lo que caracteriza a las políticas públicas de juventud implementadas en la Provincia de Río Negro son acciones sectorizadas, con bajo nivel de articulación (Repetto 2005, 2009, 2011, 2013)

3. Los paradigmas más frecuentes en los cuales se insertan las políticas, programas y acciones a examinar están orientados por las concepciones de transición a la adultez y por el riesgo-agresión (Krauskopf, 2004, 2007).

Para dar respuesta a dichos objetivos se ha desarrollado una investigación de tipo cualitativa, a partir del marco analítico que recupera propuestas de investigadores del campo de la política pública en general, y de la política pública de juventud en particular, lo que permite un análisis documental de normativas e instrumentos técnicos que se complementa con entrevistas a informantes claves.

Esta tesis se organiza en 6 capítulos: luego de una breve introducción que posibilita posicionarse en la temática específica de las políticas públicas de juventud, el primer capítulo; Antecedentes, es un recorrido por las investigaciones científicas más recientes en torno a las políticas públicas de juventud, abarcando el período que comprende desde 1985, señalado como el año de la juventud y que significó una inflexión en torno a esta temática, hasta la

fecha. El recorrido comprende trabajos de científicos que abarcan principalmente la región latinoamericana. En el capítulo II se describe el enfoque conceptual y metodológico que sustenta el presente trabajo de investigación. En el capítulo III, se analiza la institucionalidad de las políticas, programas, proyectos y acciones, de juventud en la Provincia de Río Negro. En el capítulo IV se avanza en la caracterización de las políticas públicas de juventud en Río Negro implementadas en el período 2004-2014 a partir de los patrones de la intersectorialidad, así como de los niveles y alcances de la coordinación pro-integralidad que han asumido. El capítulo V, como corolario del análisis, se avanza en la tipología que asumieron y los paradigmas en lo que se enmarcan las políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro en el período en estudio. En el último capítulo se sintetizan las conclusiones a las que se arribó en los diferentes capítulos de análisis.

CAPÍTULO I ANTECEDENTES CIENTÍFICOS

Faur (2006), advierte que los estudios sobre juventud en el país fueron iniciados desde la sociología. Asimismo, se explicita que desde el punto de vista temático, y en coherencia con la tradición disciplinar, las preocupaciones fundacionales son la educación, el trabajo y los sectores populares (Wortman, 1991; Auyero, 1993), carenciados (Macri y Van Kemenade, 1993) o pobres (Llomovate, 1988). En 1985 hay quienes realizan análisis de la juventud desde la cultura, o de algunas de sus prácticas culturales como es el rock (Vila, 1985). A partir de mediados de los 90 tiende a consolidarse la mirada sobre lo cultural no sólo en el campo de la Sociología (Margulis y otros 1994, 1996, 2003), sino también desde la Antropología (Kropff, 2004; Chaves, 2005; Elizalde, 2005; Sánchez, 2005), las ciencias políticas (Núñez, 2003), la Comunicación (Emanuelli, 2001; Morduchowicz, 2004; Remondino, 2005; Saintout, 2005; Jaramillo, 2005) y la Historia (Pujol, 2002, 2005). Los temas de sexualidad y reproducción tratados desde las Ciencias Sociales, que en su mayoría se privilegian el uso del término adolescencia, han experimentado un lento pero continuo desarrollo en los 90 (Pantelides y Cerruti, 1992; Kornblit y Mendes Diz, 1994), y diversos trabajos han visto la luz a principios de este nuevo siglo (Geldstein y Pantelides, 2001; Checa, 2003; Gogna, 2005; Faur y Gherardi, 2005).

La aclaración de que la juventud no es una categoría definida exclusivamente por la edad y con límites fijos de carácter universal se encuentra en casi todos los textos revisados. Los autores toman precauciones para no pensar a la juventud como un período fijo en el ciclo de vida de los hombres y las mujeres, un momento universalizable, que tendrá un inicio y una finalización en el mismo momento, más allá de sus condiciones objetivas de vida, su pertenencia cultural o su historia familiar. Precisamente, se trata de que el mismo concepto de juventud contiene dificultades para lograr objetivarlo porque es un tipo de etapa vital que, al mismo tiempo, depende de condiciones objetivas del entorno y a condiciones subjetivas, que a su vez, son modificadas por variables de tipo macroestructural. Se considera que el concepto de juventud es parte de la construcción de las sociedades burguesas y que aparece con el capitalismo, aunque se registren pseudo juventudes en Esparta o con el surgimiento de las primeras Universidades (Balardini, 2000) La juventud es producto de un entramado complejo de relaciones de poder, saber, de relaciones de producción y es una construcción histórica. La juventud aparece, según algunas perspectivas, en la medida en que se consolidan los conceptos de escuela, niñez y familia y se consolida en los siglos XIX y XX (Balardini, 2000: 12-14). Bonvillani, Palermo, Vázquez y Vommaro (2008) proponen hablar de juventudes, en plural, evitando considerar a la juventud como un sujeto o construcción social homogénea, que reconoce una -y sólo una- forma de ser joven. Vázquez (2015) y Balardini (2000) coinciden en diferenciar la categoría de juventud, de la de jóvenes y de lo juvenil. Con jóvenes se alude a una distinción

biológica, a un grupo etéreo, “jóvenes siempre hubo mientras que juventud no, la juventud como fenómeno social en los términos occidentales que hoy lo comprendemos es un producto histórico” (Ballardini, 2000: 12). Finalmente lo juvenil refiere a las formas - hegemónicas y/o alternativas- de vivir la juventud. Al decir de Pérez Islas (2009) “lo juvenil adquiere sentido y concreción en los afectos, preocupaciones, actitudes, prácticas, interpretaciones y experiencias, que producen su praxis diferenciada” (Pérez Islas, 2009:32).

En este trabajo se abordará los que se puede considerar como políticas públicas pensadas para lo que, según Vázquez (2015), serían grupos juveniles de la segunda etapa post crisis 2001, a partir de 2003. Si bien en Latinoamérica se registran, durante más de tres décadas, diversos estudios centrados en la realidad juvenil y en las políticas públicas de juventud, al decir de Rodríguez (2010: 11) no se cuenta con una adecuada sistematización de estos conocimientos en términos de revisión bibliográfica y estado del arte. Sin embargo, autores como Vommaro y Vázquez han trabajado algunos de estos antecedentes. Una de las dificultades que se observan en los antecedentes de los estudios académicos sería cierta falencia en pensar cuáles son los paradigmas en los cuales se insertan las políticas y cómo conciben a los jóvenes si es como beneficiarios o como destinatarios.

En la bibliografía sobre la temática hay pocos trabajos en los que se aborde la construcción de “políticas con y desde la juventud”. Lo que aparece con mayor cercanía serían estudios que abordan la participación política pero

parece que aún faltaría mayor cantidad de trabajos sobre la relación entre participación y la colaboración de los jóvenes en la construcción de políticas públicas. Esto podría deberse a la concepción más bien verticalista del Estado y de este como benefactor, este no es por definición una instancia de diálogo, por lo cual para la elaboración de políticas públicas destinadas a la juventud, el lugar que pueden ocupar los jóvenes es el de resistencia, rechazo, convirtiéndose en un espacio contrahegemónico. Lo anterior estaría ligado a la transformación de los jóvenes en sujetos diferentes a los adultos pero también a la juventud separada ya de la cronología y vista casi como un estilo de vida (Bonvillani, Palermo, Vázquez, Vommaro, 2009). De todas formas, es preciso evitar la reificación de los jóvenes como sujetos de la rebelión o de contrahegemonía por su misma condición juvenil.

La revisión de literatura realizada ha permitido identificar tres grandes ejes temáticos que abordan las investigaciones sobre políticas públicas de juventud. Uno es de tipo geográfico, otro sobre la implementación de las políticas, un tercero sobre las concepciones de juventud y el último sobre globalización y políticas públicas. Uno centrado en Por un lado un interesante corpus de trabajos analizan las características de las políticas públicas de juventud desarrolladas en el contexto europeo (López y Whalter s/d; Benedit 2011, Balardini 2000), en el latinoamericano (Abad, 2001,2002; Balardini 1999, 2000, 2004, 2010; Balardini, Dávila León, Paciello, Souza y Freitas 2005; Duro 2005; Krauspof 2004, 2005; Rodríguez 2003, 2004 y 2010; Buschiazzo y Lambrosquini 2014; Rodríguez y otros 2005; Alvarado, Rodríguez y Vommaro 2013; Huáscar

Caíjas 1995; Henao Escovar 2013; CLACSO, Trucco y Ulman 2014; Cubides, Borelli, Unda y Vazqu ez 2015, CEPAL-OIJ 2014) y argentino (Cozachcow 2015, V azquez, 2015). Otros investigadores focalizan en los ámbitos de la administración implicados en las políticas públicas de juventud (Balardini, 2010; Cozachcow 2015)

Por otro lado, un eje problemático con un importante abordaje es el que se aboca a discutir las concepciones de juventud que sostienen las políticas y, derivado de la misma, el nivel de participación que estas otorgan a los jóvenes en su formulación, implementación, evaluación, etc. (Faur 2006; Balardini 2010; Dávila León 2000; Borzese, Botinelli y Luro 2009, Chavez 2005 y 2009). Dentro de las investigaciones abocadas al estudio de los procesos de participación, se destacan las que focalizan en la participación política de los jóvenes y en la construcción de la juventud como causa pública (Bombillani, Palermo, V azquez y Vommaro, 2008; V azquez y Vommaro, 2014, V azquez, 2013, 2015)

Finalmente, se ha encontrado un estudio que incorpora como dimensión de análisis priorizada el contexto de la globalización y su impacto en las políticas de juventud (Benedict, 2011). Este último eje en el ámbito académico est  involucrado con las formas de concebir el proceso de globalización, abundan trabajos sobre jóvenes y nuevas tecnologías pero la cuestión de las políticas públicas destinadas a los jóvenes pareciera referirse a políticas para la juventud y al involucramiento de consultores de organismos internacionales en este tipo de trabajos.

1. Investigaciones sobre las características de las políticas de juventud

En el verano del 2002, tuvo lugar en Madrid la Conferencia Europea “Jóvenes y Políticas de Transición en Europa”, cuyo objetivo era diseñar un Enfoque de Políticas Integradas de Transición que propicien la diversificación de oportunidades de los jóvenes. Los resultados de las investigaciones que fueron producto de la misma, fueron publicados en el año 2004 por la Revista Estudios de Juventud en su número 65⁸ cuya temática fue las Políticas de Juventud en Europa, un contexto de flexibilidad e incertidumbre. Este número recoge los resultados de las investigaciones de seis equipos de investigación de diversos países europeos, introduciendo la perspectiva de las Políticas Integradas de Transición (de la niñez a la adultez), como aquellas que puedan llevar a la diversificación de las oportunidades de los jóvenes de forma integral, lo que significa considerar el contexto global y la influencia integrada de todos los ámbitos. Las investigaciones advierten que a menudo las políticas destinadas a la juventud no tienen conexión entre sí, y sólo influyen sobre las biografías individuales desde una perspectiva compartimentada del ámbito del que son institucionalmente responsables; es decir, suelen contemplarlas de forma sectorial acentuando la importancia en algún aspecto por ejemplo: la educación, el empleo, las políticas de mercado de trabajo, o las políticas de bienestar sin considerar la integralidad de la persona y el entorno en que está inmersa.

⁸ Disponible en <http://www.injuve.es/observatorio/valores-actitudes-y-participacion/n%C2%BA-65-politicas-de-juventud-en-europa-un-contexto-de-flexibilidad-e-incertidumbre>

(Revista de Estudios de Juventud N° 65. 2004.2) Es notorio que la perspectiva que guía la noción de transición supone el ingreso y salida de un ciclo vital, una concepción de la juventud entendida a partir de una base biológica y de la ausencia de plenitud de derechos que tendrían los adultos. En este sentido, la perspectiva puede llegar a ser integracionista con base en un criterio adultocéntrico.

Un grupo interesante de estudios analizan contemporáneamente las políticas de juventud de distintos países de Latinoamérica (Abad 2001, 2002; Rodríguez 2003, 2004,2010; Buschiazzo-Lambrosquini 2014; Alvarado. S; Rodríguez. E y Vommaro. P 2013, entre otros).

Miguel Abad (2002), sostiene que las políticas de juventud se caracterizan por un marcado sesgo integracionista, donde su orientación apuntaba a facilitar la incorporación de los jóvenes a la sociedad, desde una visión adulto-céntrica que posiciona el status adulto como el único lugar de la plena incorporación social; y la condición juvenil está mediada por las relaciones de incorporación a la vida adulta y por la adquisición de experiencia. En este sentido, marca un punto de inflexión en cuanto a considerar que los jóvenes se están configurando como una 'categoría social', interclasista y común a ambos sexos, que posee características específicas que demarca intereses y necesidades propias y que están casi totalmente desvinculadas a la idea de transiciones y a sus instituciones garantes a este proceso lo denomina 'desinstitucionalización de los jóvenes'.

A partir de la caracterización de este proceso, reconceptualiza la noción de 'moratoria social' entendiéndola como un 'tiempo liberado' que proporciona una posibilidad única para desplegar y enriquecer la subjetividad. Y es en este marco que contrapone al sesgo integracionista un sesgo afirmacionista, que:

promueva y apoye la afirmación de la condición juvenil en la sociedad, que favorezca la equidad generacional en el acceso a los bienes y servicios públicos (...) fomentando el incremento del control directo de los recursos por parte de los y las jóvenes (...), y en definitiva, facilitando no tanto su transición a la etapa adulta como su legitimación política en tanto actores sociales con intereses, necesidades y propuestas propias (Abad: 2002. 143)

En un trabajo previo (Abad, 2001), este autor tipifica cuatro modelos diferentes de enfoques y características institucionales bajo los cuales se han implementado las políticas de juventud en América Latina según los problemas políticos presentados en distintos momentos históricos. La evolución de las políticas de juventud en nuestra región ha estado determinada, históricamente, para este autor, por los problemas de exclusión de los jóvenes de la sociedad y por el desafío de cómo facilitarles su transición e integración al mundo adulto. Aunque es obvio que las políticas de juventud se han implementado bajo distintos enfoques y características institucionales, resulta didáctico distinguir por lo menos cuatro modelos diferentes, que se han sucedido según problemas políticos muy específicos: ampliación de la educación y uso del tiempo libre (1950-1980), control social de sectores juveniles movilizados (1970-1985), enfrentamiento de la pobreza y prevención del delito (1985-2000) e inserción

laboral de jóvenes excluidos (1999-2000). Esta clasificación retoma la concepción de los jóvenes no solamente como sujetos excluidos sino a ser controlados lo que supone que es tarea del Estado la intervención en políticas de tal tipo. Lo anterior pareciera sostener aún la idea de la juventud como peligro.

Por su parte, en un trabajo más reciente, Melina Vázquez (2015) clasifica las políticas públicas de juventud en Argentina en ocho tipos, según los principales lineamientos, orientaciones y objetivos de las mismas, a saber: a) políticas de inclusión social; b) políticas de inclusión y terminalidad educativa; c) políticas de preventivas; d) políticas de inclusión en el mercado laboral; e) políticas de apoyo al desarrollo económico y a los emprendimientos productivos; f) políticas de promoción del desarrollo cultural; g) políticas de formación cívica; h) políticas que buscan promover e impulsar la participación juvenil (Vázquez, 2015)

Se podría afirmar que lo que en algún momento fueron políticas destinadas al control derivaron luego en políticas públicas orientadas hacia la inclusión, de todas formas, aquí reaparece la consideración adultocéntrica que pretende incorporar a los jóvenes en el mundo adulto y en esa situación el Estado aparece aún como interventor y como garante. En lo que se refiere a promover la participación y a la formación cívica, así como las de inclusión y desarrollo suponen una concepción de juventud en la que los jóvenes no serían sujetos “completos” sino en transición. Las políticas públicas aunque suponga

algunos aspectos inclusivos parecen que continúan siendo, según esta caracterización, de tipo intervencionista. Tal vez se podría decir que la promoción, en último término sostiene ese mismo carácter. En el mejor de los casos, suponer que hay algo que promover implica que hay sujetos de falencia yno sujetos que según sus necesidades específicas pueden ser acompañados considerando la autoidentificación de sus necesidades.

En otro orden, Ernesto Rodríguez (2003, 2004, 2010) realiza una presentación de la situación de la juventud latinoamericana actual, al tiempo que muestra un balance comparado de las políticas públicas de juventud desplegadas en los años noventa, distinguiendo los planos programático e institucional, y al mismo tiempo realiza un balance desde la asignación de recursos. Entre las características principales destaca, en relación a los principales actores, la dicotomía entre la exclusión y el protagonismo de los jóvenes; en cuanto a lo programático señala que los avances logrados son desarticulados y discontinuos; en lo que refiere a lo institucional, lo que prevalece es una confusión de roles e impactos escasos. Asimismo, una cuestión preocupante es el recurso invertido en política de juventud, si bien sostiene que no hay suficientes estudios comparativos, de lo disponible se demuestran dos tendencias muy claras: por un lado la inversión en juventud, en un sentido amplio, es acotada en comparación con otros grupos de población y por otra parte, esta inversión se concentra abrumadoramente en la educación, la recreación y el tiempo libre en disonancia con las prioridades fijadas a partir del

diseño de las políticas públicas: la inserción laboral, la construcción de ciudadanía y la prevención de la violencia.

Se repiten así algunas de las áreas ya señaladas por Vázquez y por Abad como son las políticas orientadas a educación, cultura, empleo, violencia y ciudadanía. Si bien se podría decir que en lo referente a cultura se puede considerar que está basado en la suposición de la juventud como sector creativo, lo que se refiere a ciudadanía, empleo y educación supone que no se trata sino de sujetos en formación y nuevamente reaparece la presuposición de que los problemas sobre violencia tienen mayor impacto en los sectores juveniles. Es así como se revelan los estereotipos sobre la juventud que orientan a las políticas y de allí su carácter de promoción e intervencionista pueda presentarse de forma simultánea. En este sentido los jóvenes parecen ser meros destinatarios.

Rodríguez agrega de manera categórica la importancia estratégica de contar con *instituciones especializadas*. Es decir, teniendo en cuenta que los jóvenes se guían por las dimensiones simbólicas de su existencia, y que esto es algo propio de la condición juvenil, se ve afectada por la transitoriedad e imprime a las políticas de juventud características muy particulares. La afirmación tan tajante sobre la dimensión simbólica en la vida juvenil debería considerar siempre las condiciones socioeconómicas de esos jóvenes, así como también se puede decir que la mención a una “condición juvenil” connota que esta se extiende más allá de franjas etáreas específicas, como se afirmó antes, pero al

mismo tiempo, podría llegar a introducir la idea de que es una zona de pasaje, nuevamente entre la adolescencia y la adultez o entre la niñez y la adultez. Por eso mismo es que la idea de la transitoriedad de las políticas debido a esa condición puede ser criticada. Es decisión sobre la temporalidad de las políticas públicas es una decisión de la dimensión administrativa del Estado.

Bendit (2011) compara el impacto de las estrategias políticas de juventud implementadas en Europa y América Latina, dando cuenta cómo los cambios económicos, sociales y culturales que genera la globalización afectan a la juventud y a las políticas de juventud. En este marco, sostiene que la juventud latinoamericana vive con mayor intensidad que la juventud europea las tensiones y contradicciones que se les presentan (Bendit, 2011. 31), por ejemplo mayor acceso a la educación pero menos oportunidad de acceder al mundo de lo laboral, mayores expectativas de autonomía pero menos opción de efectivizarla, se les considera destinatarios de las políticas, pero no se les reconoce su rol de actor político y social. Con base en el análisis de las principales políticas de juventud en Europa y Latinoamérica, a partir de identificar los ámbitos, temas, problemas y cambios producidos, propone que para el desarrollo de una Política Integral de Juventud resulta esencial definir: la franja etaria destinataria, ámbitos y problemáticas que necesitan el mayor apoyo y objetivos. Sin perder de vista que todo esto debe ponerse en práctica desde el ámbito municipal adaptando las políticas a las condiciones locales específicas. Son exiguos los antecedentes sobre esta cuestión, hay entonces una zona de vacancia respecto de las falencias y fortalezas de las políticas públicas a nivel

provincial y municipal en nuestro país y, por lo tanto, en el uso de estudios sobre las juventudes para reconocer las áreas problemáticas para los propios jóvenes. En todo caso, hay un problema entre la articulación de los saberes académicos y los técnicos y administrativos dentro de un mismo nivel territorial y esto afecta a cómo se conciben a la juventud y a las políticas de juventud.

En Bendit (2011) reaparece la necesidad de definir a la juventud de acuerdo a la franja etárea y esto tornaría un tanto problemática su aproximación si bien pueda ser de utilidad para definir políticas públicas de forma más expeditiva, implica desconocer las particularidades de los ciclos vitales y cómo se ven afectadas de manera particular y específica las juventudes en territorios provinciales en tiempos de globalización.

El consultor de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) Huascar Cajiás (1995) presenta un informe de investigación cuyo objetivo general es realizar un balance y diseñar las bases de propuestas alternativas de la política de juventud de Bolivia. Una de las conclusiones a las que arriba es que los programas sectoriales que implican directa o indirectamente a la población joven se hallan dispersos en el conjunto del aparato estatal como fruto de la preeminencia de lo sectorial. Afirma, asimismo que la cuestión juvenil se encuentra postergada pues las prioridades establecidas se hallan claramente dirigidas a combatir la extrema pobreza, y focalizada en mujeres y niños hasta seis años de edad.

Juanita Henao Escovar, en su artículo sobre la política pública en Bogotá 2003-2012, se propone dar a conocer la estrategia metodológica utilizada y el proceso que se desarrolló para formular la política de juventud en ese país, dando cuenta, antes que del análisis del contenido de la política, de la estrategia metodológica que se diseñó para el trazado de la política, su proceso de implementación y la pertinencia de dicha estrategia. Entre las conclusiones a las que arriba, sostiene que fue pertinente la metodología prospectiva así como el enfoque de Previsión Humana y Social, dado que toda política pública tiene tres elementos fundamentales: la predicción, la decisión y la acción. Esto permitió la construcción de los tres escenarios: deseable, tendencial y el futuro posible a partir de una estrategia metodológica de carácter participativo que le confirió legitimidad, sustentabilidad social y política (Escovar: 2013). Es relevante identificar que el mismo Escovar es un actor involucrado en las recomendaciones para el actores estatales sobre las políticas públicas destinadas a la juventud por lo que sus categorías han sido creadas con esa perspectiva, en función de su viabilidad, lo anterior no siempre coincide con una perspectiva crítica situándose más allá de estos actores y develando sus lógicas de actuación.

En el contexto de nuestro país, en el marco de las VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores⁹, Cozachcow (2015) analiza el contexto, los actores y las disputas que llevan a la creación de un área de juventud en el estado

⁹ VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigación GINO GERMANI. Universidad de Buenos Aires. 4,5 y 6 de noviembre de 2015.-

nacional en el año 1987 desde una perspectiva socio-histórica. Asimismo, realiza una breve reconstrucción de los proyectos de ley a nivel nacional para la juventud, y da cuenta de la existencia de antecedentes a las iniciativas actuales y de los vínculos con organismos internacionales sectoriales en la elaboración de propuestas y miradas desde el campo experto/académico en torno a la construcción de una ley de juventudes en la Argentina. Como conclusión destaca una diferencia marcada en cuanto al discurso de época, construidos sobre la juventud en la década de los ochenta y principalmente los noventa, donde las juventudes aparecen definidas desde los problemas con una visión adulto-céntrica diferenciándose de la actualidad donde los jóvenes son definidos como sujetos de derechos. Una temática recurrente en los distintos períodos analizados es el tema del empleo, lo que lleva a sostener la hipótesis de la mirada sobre los problemas de la juventud y una definición de los mismos por parte de los adultos. Otra cuestión que surge de las iniciativas analizadas son las relaciones establecidas entre expertos de juventud, políticos, funcionarios públicos y los discursos públicos construidos sobre juventud. La visión de Cozachcow (2015) se puede distanciar de la Escovar así como de los informes de organismos tales como UNICEF, en la medida en que desde el discurso académico propone identificar los lazos existentes según las lógicas de los actores involucrados y develar cómo estos construyen un concepto de juventud específico que ya en la década de los ochenta se reconocía por su adolcentrismo.

En un informe de UNICEF sobre las Adolescencias y la Política Pública, Elena Duro (2006) sostiene que *la adolescencia*, considerada parte de la juventud no formó parte de la agenda política y por ello *no ha logrado centralidad en la política pública*, lo que implica un abanico de posibilidades que va desde la ignorancia más absoluta y negación de los derechos hasta un insuficiente involucramiento en la política troncal, la educación. Destaca que, entre ambos extremos se presentan acciones focalizadas y desarticuladas dirigidas a la prevención o intervención sobre alguna problemática. Por lo que resulta imprescindible ocuparse de los problemas e intereses de los adolescentes, identificarlos y convertirlos en asuntos públicos, revalorizando también los derechos y obligaciones de éstos en la construcción de la política pública. (Duro. 2006.2-3)

En este sentido propone algunas ideas claves para aportar a la construcción de la política pública para adolescentes sostenible en el tiempo, a saber: la centralidad de la educación en estas políticas; el otorgar un lugar de relevancia a la infancia y a la adolescencia en una nueva concepción de la política y la resignificación del sujeto adolescente (Duro. 2006). En propias palabras de la autora “Superar los escenarios de pobreza no es una meta cortoplacista, y exige de Estados que se lo propongan (...) y eleven la infancia y a la adolescencia a un nivel prioritario en la agenda pública” (Duro. 2006.19) La posición de Duro, reconoce desde un organismo supranacional, la necesidad de diferenciar entre adolescencia y juventud. En esta propuesta adopta como discurso de un actor social gubernamental la denominación del “sujeto

adolescente”. Desde la visión de este tipo de agencias como UNICEF podemos evidenciar cómo hacia la presente década se trata de especificar qué es lo propio de la niñez qué de la adolescencia pero no parece muy clara la posición en diferenciar qué sería lo propio de la juventud, que aparece en estas organizaciones como meramente declarativo. En este sentido, se trata de un tipo de inclusión de los sujetos juveniles que, si bien los diferencia en algo de los adolescentes, no reconoce su visión sobre sí mismos. Además, la postura de Duro, tampoco desarma la asociación típica en el discurso oficial de los actores gubernamentales y supragubernamentales, así como de los Estados nacionales y de la región que asocia los problemas de la juventud y su abordaje como materia de educación.

De acuerdo a lo expuesto, se puede sostener que, tal lo planteado por Krauskopf (2004; cito en Gerber- Balardini, 2004.13), el posicionamiento de las juventudes en las sociedades latinoamericanas se ha visto impactado, a lo menos, por tres grandes grupos de transformaciones interrelacionadas: los cambios epocales, el modelo económico-social imperante y la evolución de los paradigmas del enfoque de juventud.

Krauskopf (2004), consultora internacional en adolescencia y juventud, describe los cambios en los paradigmas de juventud y su relación con las políticas y programas que se llevan adelante. Asimismo, sostiene que aún es frecuente un amplio e indiferenciado uso del concepto de "política de juventud", por lo cual conceptualiza la política de juventud como política pública, como

política de estado y detalla las características que debe contemplar en cuanto a su coherencia y aplicación. Si bien los intereses y la posición de Krauskopf, se identifican con los de Duro, en cuanto a su posición cercana a los organismos y Estados en su rol de asesoramiento, se considera que la visión sobre los paradigmas sobre los cuales se piensa y se establecen acciones, programas y políticas para los jóvenes es de suma utilidad e innovación. Al mismo tiempo, se reconocen las limitaciones que esta perspectiva pueda contener, anteriormente no se había propuesto la visión en términos paradigmáticos lo que consideramos que, junto con la noción de política de juventud, constituyen hallazgos para el análisis a realizar.

Profundizando este análisis, Balardini (2000) realiza una tipificación de las políticas públicas de juventud de acuerdo a como son definidos, desde la retórica política, los actores principales de las mismas: los jóvenes. Describe entonces, la política para los jóvenes como aquella que presenta rasgos esencialmente paternalista, donde los jóvenes son vistos como vulnerables y sin experiencia; la política por los jóvenes, es decir utiliza a los jóvenes como medio para conseguir determinadas cuestiones; la política con los jóvenes que se basa en la solidaridad es en esencia participativa, activa desde los jóvenes e interactiva en la dialéctica juventud-sociedad; y la política desde los jóvenes donde las actividades e iniciativas son imaginadas, diseñadas y realizadas por los mismos jóvenes en forma autogestiva. Estas últimas formas autogestivas serían, la aspiración ideal a la que algunos de los investigadores pretenden arribar, pareciera que este tipo de concepción de la juventud es, sin embargo,

aquella que se presenta con menos frecuencia cuando se analizan las formas de elaboración y planificación de las políticas públicas. La relación que aún parece guiar a algunos consultores de organismos internacionales y nacionales, a pesar de sus buenas intenciones, está marcada aún por una aproximación paternalista y en el mejor de los casos inclusivista, pero todavía carecen de la fortaleza para ser pensadas desde una posición participativa y activa, desde las necesidades de los jóvenes. Krauskopf pareciera ser uno de los pocos casos que intenta, aproximarse a esta perspectiva. Esta falencia se debe a que se trata de normativizar y de homogeneizar las relaciones de los jóvenes con el Estado y de hegemonizar los espacios alternativos de participación juvenil en ámbito social y político.

2. Investigaciones sobre los ámbitos de la administración implicados en las políticas públicas de juventud

De la comparación de las políticas de juventud en Europa y Latinoamérica en cuanto a la participación juvenil y las políticas públicas, Rodríguez (2004) sostiene que lo que funciona de modo consensual y más técnico en el viejo continente son los Consejos de Juventud¹⁰ encargados de impulsar las acciones colectivas concertadas, logran acuerdos en cuanto a los espacios y los temas sin perder la identidad y la especificidad, pero parece que estos dispositivos no tienen su correlato en América Latina. Sin embargo, los jóvenes crean formas de

¹⁰ Son concebidos como instancias de concertación entre todas las organizaciones y movimientos juveniles, dispuestos a trabajar en conjunto, y canalizando a través de los mismos, los recursos que los gobiernos y la cooperación internacional pudieran aportar. (Rodríguez. 2004. 7)

agrupamiento y participación propias más allá de las lógicas estatales y de las dinámicas gubernamentales, el problema sería la falta de espacio que encuentran para dialogar con estas otras instancias. En este sentido, destaca la complejización de estos procesos, por el atravesamiento de la intervención gubernamental, que deviene en posibles modelos de relación entre las instituciones gubernamentales especializadas en el dominio de la juventud- y las redes juveniles. Puede darse una relación de hostilidad, ignorancia o riesgo de hegemonización. Para resumir, la relación de los jóvenes con el Estado es tensa en tanto no sólo no hay organismos específicos y si los hay no son inclusivos sino que se tiende a una mirada paternalista y excluyente sobre las formas propias de organización social y política de los jóvenes.

“El potencial de la juventud: políticas para jóvenes en situación de riesgo en América Latina y el Caribe (ALC)” ¹¹ (Banco Mundial s/d) es un informe de investigación que aporta elementos al debate sobre las problemáticas que afectan a esta población y presenta recomendaciones en materia de política pública; introduce nuevas herramientas que propicien un análisis más preciso de la población juvenil, ampliando los límites de las reformas y las alternativas en materia de políticas públicas. Sostiene como principios básicos para poner en práctica una cartera efectiva de intervenciones a favor de los jóvenes, aún en un entorno presupuestario limitado: la reasignación de recursos desde programas que no han funcionado como se esperaba hacia programas que han resultado

¹¹ Disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/Youth_Spanish_Ex_Summary.pdf

positivos y que son eficaces en función de los costos, así como maximizar los aportes de cada actor involucrado por medio de reasignar los roles según sus ventajas comparativas. Esto es, los gobiernos deben considerar sus carteras de intervenciones como una inversión en los jóvenes y las actividades de prevención como programas de reinserción y políticas que aborden varios tipos de conductas y dirigirlos a quiénes están más expuestos a los riesgos.

La dificultad que presenta la aproximación del Banco Mundial es que siendo un organismo intervencionista en materia de políticas públicas nacionales, guiado por una noción de eficacia en base a maximizar recursos, que desconoce dinámicas regionales y subregionales o locales que tiene la población juvenil en estos otros niveles y que no siempre coinciden con las perspectivas nacionales y supranacionales. Si comparamos las recomendaciones del Banco Mundial son claramente homogeneizantes e intervencionistas, aún más que las de UNICEF. El problema reside en los intereses de actores supragubernamentales que definen la intervención y administración del sustento económico para las políticas públicas de los jóvenes en términos de costo/beneficio.

En relación con la política pública de juventud y los ámbitos de la administración, Balardini (2010) sostiene que existen diferentes instancias o niveles y ámbitos en los que se desarrollan políticas: *un nivel específico* que comprende los Organismos Gubernamentales de Juventud (OGJ), entendiendo por ellos una variada gama de dependencias de la administración: Secretarías;

Subsecretarías de Juventud; Institutos de Juventud; Áreas de Juventud; Direcciones de Juventud; Observatorios; comisiones específicas; *un nivel sectorial (política transversal)*: desarrollada por organismos públicos, que en función de las áreas de su incumbencia (educación, salud, trabajo, deporte, etc.), se ocupan de cuestiones relevantes para la juventud (*política de juventud en sentido amplio*). Pueden hallarse instancias específicas en el nivel sectorial; y *un nivel parlamentario – legislativo*: constituido por un sistema de leyes y de comisiones parlamentarias permanentes y “ad hoc”. Leyes que afectan especialmente a jóvenes, pueden ser materia de diferentes comisiones (salud, trabajo, defensa, etc.); sólo en pocos casos se cuenta, además, con comisiones de juventud como competencia parlamentaria de tratamiento específico.

Un problema común a las políticas públicas a nivel regional, nacional y en este caso provincial, se debe a los problemas de articulación que suelen presentarse entre el nivel sectorial y el parlamentario. En este sentido, incluso Balardini pareciera estar más preocupado por la descripción y la organización del deber ser que por las dificultades encontradas en el ámbito de la administración y cómo afecta a las políticas públicas de juventud.

En relación con lo expuesto en el párrafo precedente, respecto de la administración, Dávila León (2000) y Borzese, Botinelli y Luro (2009) refiere a que la definición de un marco jurídico para las políticas públicas tiene algunas implicancias que conviene destacar: por un lado, expresa un consenso de la sociedad respecto de la necesidad de atender una problemática y el modo de

hacerlo; asimismo, obliga a los diferentes niveles del poder ejecutivo a definir las políticas y programas para cumplir con los objetivos establecidos, direccionando los recursos del presupuesto público; explicitando, de este modo, los objetivos y las metas para las políticas públicas que atiendan dicha temática, permitiendo a la sociedad conocer los avances realizados; y por otro lado enmarca la intervención de las políticas públicas en un concepto de derecho de los sujetos, abriendo la posibilidad al reclamo judicial ante su no cumplimiento.

La misma dificultad encontrada en Balardini se repite en Dávila León (2000) y Borzese, Botinelli y Luro (2009). Estos últimos autores, a diferencia, de Balardini incorporan, como el Banco Mundial la relación costo/beneficio de forma implícita al referirse a las metas propuestas y a los objetivos realizados. La presunción del reclamo judicial es interesante el problema sería que primero debería garantizarse la ampliación de derechos a los sujetos juveniles.

3. Investigaciones sobre las concepciones de juventud que sostienen las políticas, con especial énfasis en la problemática de la participación juvenil.

Juventudes latinoamericanas: prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas es un trabajo reciente de Cubides C. Borelli, Unda y a Vázquez (2015) que recoge y sistematiza una serie de investigaciones desarrolladas en diferentes países de América Latina y el Caribe interesadas en el estudio de las complejas y dinámicas modalidades en que las juventudes se vinculan con los procesos de movilización social y con las acciones políticas y culturales de las

que son principales protagonistas o actores emergentes; incluso, en tanto observadores, cuyas “vivencias” se convierten en una experiencia singular.

El texto es resultado de una labor durante dos períodos consecutivos: 2008-2010 y 2011-2013. Se incluyen temáticas tales como; la relación existente entre la potencia de acción política de las nuevas generaciones y sus comunidades de origen; el análisis en profundidad de dos políticas que se ocupan de los jóvenes (promoción de la participación juvenil y formación y capacitación de los jóvenes) y entre diferentes países que posibilitan establecer similitudes y diferencias de la conducta y acción de la población juvenil. La riqueza del trabajo consiste en ahondar en la comprensión de los modos de organización y participación actual de los jóvenes latinoamericanos, así como la manera en que enriquecen, confrontan, resisten y negocian las múltiples propuestas y políticas públicas.

A diferencia de los trabajos que se ocupan de los aspectos administrativos de las políticas públicas de juventud, en este caso, la participación juvenil es la clave para pensar esas políticas y en ese sentido, se distancia de las propuestas integracionistas y homogeneizantes. La participación devendría en futura administración y no a la inversa, esto se debe también a los intereses del sector académico, a diferencia, de aquellos que sostienen los gestos y consultores u organismos en materia de políticas públicas en los cuales estas deben propiciar la participación y es tomada de forma secundaria la acción e intervención juvenil ya existentes.

En esa línea que destaca la participación juvenil como aspecto insondable y preexistente a las políticas públicas, un estudio previo es el proyecto “Juventudes Sudamericanas: diálogos para la construcción de la democracia regional”. La investigación tuvo por objeto profundizar el conocimiento acerca de las demandas de los jóvenes, la participación juvenil, las políticas públicas y la integración regional. Se trató de ampliar la visión sobre la realidad juvenil argentina, y en parte sudamericana, en miras de poder sistematizar, visibilizar y promover el reconocimiento e incorporación de las demandas juveniles tomando en cuenta las respuestas ofrecidas por la sociedad civil y las políticas públicas. Este trabajo también se ocupó de indagar en primera instancia sobre la participación para luego pensar las posibilidades de las políticas públicas que es el camino inverso al realizado por los niveles administrativo y jurídico.

Entre los principales resultados destacan que la población argentina definida analíticamente como “joven” (de 18 a 29 años) estaría integrada por alrededor de 7 millones de argentinos/as; si bien este grupo etéreo presenta niveles educativos más altos que los adultos, un 7% aún posee primaria incompleta y más del 40% (especialmente varones) no ha culminado el nivel de estudios secundarios. Condición fuertemente vinculada con la condición socio-económica, siendo que la tasa de desocupación duplica a lo de los adultos. Se identifica a la juventud como ‘generación’ que posee una moratoria social y es agente de cambio pero se encuentra en problemas con pocas perspectivas de futuro, y el 70% de la misma no tiene participación en actividades o movimientos. El trabajo es percibido primeramente como una necesidad y en

segundo término como un derecho, y un gran porcentaje (70%) considera que el gobierno sabe de esta problemática pero no hace nada al respecto (CEPAL/SES 2008). Este estudio realizado por CEPAL tiene algunos matices semejantes al efectuado por FLACSO pero en este caso la definición de joven nuevamente está basada en la edad, conservando un criterio biologicista, que se intenta ampliar con el uso de la noción de generación que también resulta problemática en la medida en que ésta se puede definir no solamente en términos etéreos sino en función de algún tipo de similitud que los aglutine y en realidad, no se llega a esa conclusión. Sobre el término generación ver la discusión que plantean Bonvillani, Palermo, Vázquez y Vommaro (2009: 49)

Existe un amplio abanico de sentidos en torno a los que se despliega la idea de participar. Según Vázquez (2015) la participación es entendida, en torno a las políticas públicas de juventud en Argentina, entre otras formas como medio para aplicar políticas con otros objetivos; como resultado de la adquisición de un saber; como objetivo a cumplir durante la implementación de las políticas (en encuentros, talleres, etc.) y como una práctica concreta por medio de la cual se ensayan maneras de organizarse entre los y las jóvenes. Arriba a estas conclusiones a partir del análisis de las políticas participativas de juventud en Argentina, sin olvidar que se hallan inmersas en un contexto socio-histórico internacional que permea la reconstrucción de las instituciones democráticas luego de la última dictadura militar del país.

Vázquez (2012) propone un análisis de la manera en que la juventud se convierte en una causa pública que promueve adhesiones y movilizaciones en el período comprendido entre 2007 y 2011, coincidente con el primer gobierno de Cristina Fernández. En este sentido busca mostrar las maneras en que se elabora la causa militante en relación con la categoría joven. Es decir muestra la producción simbólica de la juventud como un valor o capital político, como generación, principio de reclutamiento militante, de reconocimiento o de identificación entre otros sentidos explorados. Da cuenta de la construcción de los jóvenes como causa pública.

En un escrito posterior Vázquez (2013) sostiene que la juventud pasa a ser reconstruida como principio de distinción y de reconocimiento dentro del campo político a partir del escenario que se configura hacia fines del período - 2003- 2007- gobierno de Néstor Kirchner, y se consolida durante los dos períodos de gobierno de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) . Sendos períodos en los que explora la manera de producir las juventudes a nivel estatal y analiza las transformaciones en las maneras de tramitar lo que podríamos decir que son tipos de compromisos militantes.

Bonvillani, Palermo, Vázquez y Vommaro (2008) elaboran un estado del arte acerca de las prácticas políticas de los y las jóvenes en Argentina entre fines de los 70 y la actualidad. Configuran el estudio a partir de dividir el período en 5 etapas en función de hitos, acontecimientos, acciones y problemáticas significativas de cada momento histórico que permite indagar cómo ha sido

postulada la relación de los/las jóvenes con la política. Plantean dos cuestiones relevantes, en primer lugar la necesidad de recuperar una definición ‘amplia’ de política que incluya un conjunto de prácticas entre los agentes juveniles más allá de la participación en las instituciones formales de política y por otra parte la necesaria complejización de los/las jóvenes y de los ámbitos en los que tienen lugar las prácticas políticas como objeto de investigación.

Para retomar lo que se refiere a las investigaciones mencionadas sobre políticas de juventud se puede afirmar que desde hace más de dos décadas, se implementan en Europa y la mayoría de los países de América Latina, programas y acciones gubernamentales que tienen como destinatarios a los jóvenes.

Asimismo muestran que las políticas de juventud implementadas tienen la característica de ser *sectorizadas* por áreas de gobierno (salud, educación, trabajo, seguridad, justicia, desarrollo social, etc.) sin la articulación necesaria que asegure una *integralidad* en el abordaje. Esto generaría solapamientos, sobre- intervenciones, entre otras cuestiones (Revista de Estudios de Juventud Nº 65. 2004; Rodríguez, 2003; 2004, 2010). Asimismo un común denominador de las mismas es que responden a una perspectiva *integracionista*, es decir, que apuestan a la incorporación de los jóvenes al mundo adulto, desde una visión adulto-céntrica. En su lugar proponen *reafirmar* la condición y posibilidad de la juventud, en sus particulares demandas, intereses, necesidades y propuestas (Abad 2001, 2002). Esto repercute, entre otras cuestiones, en los recursos

presupuestarios que se concentran en la educación, la recreación y el tiempo libre en disonancia con las prioridades fijadas a partir del diseño de las políticas públicas en el nuevo milenio: la inserción laboral, la construcción de ciudadanía y la prevención de la violencia (Rodríguez, 2003, 2004 y 2010)

En relación a los ámbitos de la administración de las políticas de juventud las investigaciones estos autores advierten sobre la necesidad de generar un tejido de instituciones gubernamentales, regulaciones, espacios de participación y articulación de los actores sociales como condición sine qua non de dichas políticas. La experiencia internacional, fundamentalmente latinoamericana, muestra que este tipo de institucionalidad tiene una naturaleza y un alcance dispar según el país, lo que define, habida cuenta, el estilo e impacto de las políticas públicas de juventud que se han implementado, generando desde programas de bajo impacto hasta verdaderos sistemas de juventud en articulación con organizaciones y grupos juveniles (Balardini 2004, 2010; Dávila león 2000; Borzarse, Botinello y Luro 2009) Sin embargo, se puede afirmar que la institucionalidad es uno de los problemas a destacar para los actores y agentes estatales y de gobierno que tienen como misión implementar políticas públicas.

En esta institucionalidad la existencia de normativas o regulaciones estatales (leyes, decretos) define objetivos de la intervención, enuncian derechos, establecen metas, asignan recursos, distinguen niveles de responsabilidad y de articulación con los actores. (Cozachcow 2015)

La revisión de literatura da cuenta de la íntima conexión entre la concepción de juventud, las características de las políticas que se implementan y el grado de institucionalidad logrado, lo que se traduce, finalmente, en el lugar otorgado a los jóvenes en el proceso de construcción de políticas principales protagonistas o actores emergentes o sólo observadores (Cubides et al 2015) y el tipo de relación que se establece entre las instituciones gubernamentales especializadas en juventud y los propios jóvenes, la que puede ir de la hostilidad a la ignorancia o el riesgo de ‘manipulación’ (Rodríguez 2010).

En ese marco, esta tesis asume las siguientes preguntas de investigación:
En nuestra Provincia, en el período en que funcionó la Dirección Provincial de Juventud (2004-2014)

¿Se formularon políticas específicas para los jóvenes o se trataron de políticas inespecíficas o generales?

¿En la formulación de la política se contempló la integralidad en la acción de los distintos sectores de gobierno en relación a la atención de las problemáticas que surgen en estos actores sociales?

¿Los diseños de políticas públicas de juventud se tradujeron: en programas cortoplacistas, discontinuos y descontextualizados o formaron parte de un todo integral que abarcaba cada una de las dimensiones de la vida de los jóvenes?

¿Qué configuraciones asumieron en su formulación las políticas públicas de juventud, y desde qué paradigmas fueron concebidas?

¿A quiénes fueron dirigidas las políticas: a los jóvenes sumidos en situaciones de vulnerabilidad y riesgo social o abarcaron a toda la población comprendida en este sector?

¿Qué conceptualización de juventud subyace en esas políticas destinadas a los jóvenes?

¿Cuál es el grado de participación que tuvieron los jóvenes en el proceso de formulación de las políticas públicas destinadas a ellos? ¿Quiénes efectivamente participaron en este proceso?

A continuación se explicitará el marco conceptual que orienta esta investigación.

CAPÍTULO II ENFOQUE CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

1. Enfoque conceptual

Para poder analizar las políticas públicas de juventud es necesario comprender qué es la política pública, y en este marco qué se entiende por política pública de juventud, cuáles son los paradigmas que sostienen el ciclo de estas políticas, qué tipos de políticas de juventud se formulan, cómo son posicionados los jóvenes, sin olvidar que el actor principal es el Estado.

Estado es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, conformada por un conjunto de instituciones que tienen el poder de regular la vida comunitaria nacional, generalmente solo en un territorio determinado o territorio nacional, y es el componente político de la dominación de una sociedad (O'Donnell: 1978). Es decir que el Estado tiene la capacidad de imponer su voluntad sobre los otros y obtener la obediencia de los individuos e instituciones, ya sea a través del uso de la fuerza física o del control ideológico para afirmar la legalidad y legitimidad del sistema. Asimismo, es una relación social que articula un sistema de dominación política y dentro de un territorio delimitado y tiene atributos de estatidad: reconocimiento de la soberanía del Estado por parte de otros Estados; monopolio de la fuerza; extracción de recursos y sentimiento de “pertenencia” (Oszlak: 1982).

En este marco las políticas públicas son un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. (Oszlak y O'Donnell: 1981)

Se puede afirmar, entonces que, las políticas públicas son una praxis, cuya meta es proceder a un mejor entendimiento del proceso de adopción de decisiones permitiendo establecer un diagnóstico lo más acertado de la situación y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos. En este sentido, el conjunto de actividades que emanan de uno a varios actores investidos de autoridad pública es considerado como política pública. En el desarrollo de estas actividades intervienen variedad de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y pueden pertenecer a uno o a varios niveles de la administración y gobierno, local, regional o estatal y operan en los distintos ámbitos. (Delgado Godoy: 2009, 2)

Cuando se alude a la política pública, lo habitual es referirse a la misma identificándola con el sector de la sociedad dónde se centra la intervención, así por ejemplo, se habla de política educativa, política sanitaria, política energética, política fiscal, política de igualdad, etc. Los instrumentos para operar en cada uno de los sectores son variados, entre los más característicos se encuentran los siguientes: regular directamente el comportamiento; producir servicios directamente; y proporcionar un seguro o ayudas ante la adversidad.

Si las políticas públicas son intervenciones, por lo tanto, regulan las formas en que la población se reproduce y socializa; protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos, éstas intervienen en distintas áreas como empleo, salud, educación, seguridad social y asistencia social (O'Donnell- Ozslak: 1976), las que en términos generales se consideran como ámbitos de la política pública. Una mirada analítica permite diferenciar tres grandes grupos de políticas: política del trabajo - de generalización de las relaciones salariales, de regulación del empleo y gestión del desempleo- , política de servicios – como la educación, salud pública y la provisión pública de infraestructura social mediante regulación del Estado- y política asistencial – la que conforma un conjunto de mecanismos de transferencias de bienes y servicios para aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo, o acceder a las condiciones de vida básicas. (Andrenacci y Repetto: 2006. 3)

Existen diferentes criterios en relación con la clasificación de las políticas públicas: sustantivas y procedimentales; según su efecto o impacto: distributivas, regulatorias, autorregulatorias; redistributivas; según el beneficio que supone en sus destinatarios: materiales y simbólicas. (Delgado Godoy: 2009)

Una primera aproximación a las políticas públicas de la juventud; según Balardini se pueden comprender como

toda acción articulada que se orienta al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil. Son acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados en esa etapa vital, trátense tanto de políticas

preparatorias o compensatorias, como de promoción y orientadas al desarrollo y/o construcción de ciudadanía (1999: 1).

En otras palabras, es brindar a los jóvenes la oportunidad de ser jóvenes, es abrir puertas y tejer redes para permitirles desarrollar un proyecto de vida único y compartido, motorizando su potencia creadora y multiplicando sus esfuerzos en la construcción de una sociedad mejor. Reconocer al joven como sujeto de derecho supone considerarlos como personas con identidades, diversidades y características propias de su condición juvenil y capaces de ejercer responsablemente sus derechos y libertades sólo por el hecho de ser jóvenes; de modo tal que Estado tiene el deber de garantizarlos.- (Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe. Observatorio de Políticas. 2014). Encontramos en un organismo de gestión y control una mirada sobre la juventud que está centrada en los sujetos y los reconoce en tanto tales lo que no era usual en el discurso gubernamental ni estatal. Además, en este caso se trata de una concepción amplia, si bien es cierto, que deja algunas connotaciones algo esquemáticas asociadas a la juventud como poseedora necesariamente de capacidad creativa y casi única promotora y destinataria del futuro.

Es interesante que en el discurso ministerial se destaca la centralidad de la garantía y la exigibilidad de los derechos que es el eje fundamental, que debe ir acompañado del empoderamiento de los jóvenes ejercer plena y efectivamente la ciudadanía en función de su propio bienestar y del colectivo juvenil.

En este sentido, la Convención Iberoamericana de los Derechos de los jóvenes se constituye, a partir del año 2005, en el único ordenamiento jurídico internacional que busca explicitar, proteger y promover los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas jóvenes. (Cardona Llorens, 2012) El nivel jurídico conceptualizado aquí está centrado en la intención de ampliación de derechos y si bien, como todo texto producto de una convención entre diversos, contempla con amplitud la promoción, hay otros derechos más específicos que por razones del mismo tipo de texto no están contemplados (abordaje sobre las sexualidades, identidades de género, regionales y de los pueblos originarios, entre otras)

En el mismo sentido Dávila León y Silva (s/d) expresan que: "la política de juventud trata de ir generando las condiciones en las cuales los jóvenes puedan realizarse en cuanto tales y, al mismo tiempo, participar en la configuración de la sociedad en la que viven". Asimismo, distingue las políticas públicas desde los objetivos generales especificando por una parte la promoción del desarrollo juvenil y la participación de los jóvenes en el diseño de la sociedad en que viven y por otra, como alternativa compensatoria el déficit social.

La pregunta inicial que realiza esta tesis sobre si, entre los años 2004 y 2014, en el marco de la puesta en marcha de la Dirección Provincial de la Juventud, se desarrollaron políticas específicas para los jóvenes, interpela el grado de institucionalidad de las mismas.

Correa (1999) sostiene que: “la institucionalidad es el conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan las conductas de los integrantes de una sociedad, caracterizándola y estructurándola” (Correa: 1999, 97). En este sentido, lo institucional supone un proceso sistemático de consolidación (permanencia y uniformidad) de conductas e ideas a través de medios e instrumentos (organizaciones y normas) para alcanzar un fin social, cuya expresión práctica se asimila como valores. El grado de institucionalidad y la existencia de marco legal para planear, diseñar, implementar e incluso evaluar políticas públicas de juventudes son necesarias para dotarlas tanto de contenido como de forma. Del mismo modo que necesitamos delinear visiones y misiones, definir objetivos y especificar metas, tanto o más necesario es enmarcar esas políticas en tejidos institucionales que puedan garantizar el desarrollo de todo ese proceso político. En otras palabras sin una institucionalidad pública en materia de juventud, la existencia de política pública de juventud no se sustenta en el tiempo (Dávila León: 2000, 21)

Al decir de Oscar Dávila León,

La institucionalidad le otorga una forma al contenido particular de una política: un margen de estabilidad, continuidad y consistencia. Además de sostener el proceso de marchas y contramarchas de las políticas de juventud, una vez concluida le permite dejar capacidades instaladas, además de contribuir a una historia y una experiencia institucional que trasciende a las personas que circunstancialmente comienzan con dichos procesos. (Dávila León: 2000, 21)

Es decir que institucionalizar no sólo implica darle prioridad a la cuestión, sino que pone en evidencia la necesidad que se aborde la problemática o se proteja algún aspecto de la vida pública; desde la planificación de las acciones que implica no sólo legitimidad sino organización. (Dávila León: 2000, 21.) Aquí claramente la referencia a la organización desde el Estado, cómo este puede tratar de garantizar que se aborden problemáticas sociales y que su actuación esté planificada y organizada. Esto no siempre se condice con el miramiento hacia quienes son los destinatarios de los programas, proyectos y planes que requieren de esa institucionalidad para que en el funcionamiento intragubernamental, las acciones tengan peso para los actores sociales a los cuales están orientadas.

De acuerdo al contexto, existen numerosas e inagotables maneras de institucionalizar la política pública, que encuentran o no su materialización en entidades concretas, pudiendo tener mayor o menor formalidad, y que en algunos casos supone enmarcar en formato legalmente la temática, lo que otorga y explícita dicha institucionalidad. Sin embargo, no obstante exista institucionalidad no necesariamente conlleva legalidad, aunque la legalidad nos habla ya de la existencia de cierto grado de institucionalidad. La existencia de un marco legal refiere a que esa forma institucional se inscribe en disposiciones legales y judiciales, es decir, se enmarca en el ordenamiento jurídico vigente y explícito, otorgándole un grado de previsibilidad mucho mayor que la simple institucionalidad. (Dávila León: 2000; 21-22) La dicotomía entre legalidad y legitimidad es una problemática de larga data y que, a pesar de algunos autores,

no lo destaquen, se convierte en la primacía de la legalidad para las visiones centradas en el Estado, sus organismos, así como en las instituciones de corte internacional. La institucionalidad, parece ser un problema que está enmarcado desde el punto de vista de la lógica estatal y de la implementación de políticas, en el caso de los actores sociales que entran en conflicto con el Estado, como suele ser el caso de las demandas juveniles, la legitimidad parecería tener mayor peso antes que la institucionalidad y la legalidad.

Algunas de las formas más conocidas de institucionalización de la perspectiva joven son: la identificación de referentes sobre dicha temática; la creación de área/secretaría/dependencia dentro de la comuna o el municipio, y la asignación de partidas de presupuesto o la creación de legislación local sobre la materia. Pueden estar reguladas por algún tipo de marco legal o carecer de dicha regulación. Otra forma de institucionalización mencionada por el autor, caracterizándola como más informal pero muy operativa, es la apertura de espacios legitimados por la comuna o el municipio que reúna a grupos de jóvenes, externos a la Administración municipal, pero que trabajen de manera articulada con la misma. (Dávila León: 2000, 21-22).

Se puede señalar que sin embargo, estas condiciones de institucionalidad dependerán siempre del contexto social, político, económico y cultural. La instalación y surgimiento de la misma institucionalidad puede ser vista como generada más allá de la lógica de actuación del Estado, a partir de iniciativas de la sociedad civil. En todo caso, es el tipo de Estado y de gobierno también los

que determinan si se sostendrán e incluirán la diversidad de voces presentes en una sociedad en un momento histórico preciso o si serán homogeneizadas, o bien, si el mismo Estado pretenderá definir qué tipo de marco jurídico y luego consultar, aun así, contendrá de forma implícita y aún no buscada las marcas de otros actores sociales.

Luego de esta breve introducción al concepto de institucionalidad, se operacionalizará tal concepto. A fin de analizar la institucionalización de las políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro, desde la creación de la Dirección de la Juventud hasta su disolución, esta tesis tomará la propuesta analítica de Werner Schefold (1983 citado en Balardini, 2003), quien diferencia:

a) El nivel de la administración ocupado específicamente con problemas de juventud: (política de juventud en sentido estricto). En este caso, hablamos de los Organismos Gubernamentales de Juventud (OGJ), entendiendo por ellos, una variada gama de dependencias de la administración: Secretarías de Juventud, Subsecretarías de Juventud, Institutos de Juventud, Áreas de Juventud, Direcciones de Juventud, etc. Estos OGJ pueden ser nacionales, provinciales o locales (municipales o departamentales). También se incluyen las Comisiones Federales de Juventud en las que participan representantes de los OGJ de las distintas provincias y/o jurisdicciones y a las Comisiones de Coordinación de Políticas de Juventud, en las que participan representantes de las distintas áreas tradicionales de la administración (educación, salud, trabajo, etc.).

b) El nivel parlamentario–legislativo. Constituido por un sistema de leyes y de comisiones parlamentarias permanentes y «ad hoc». En nuestro país, globalmente, se carece de ellas, siendo en el mejor de los casos, materia de otras comisiones parlamentarias sin especificidad en temas de juventud, generalmente Educación y Minoridad y Familia. Leyes que afectan especialmente a jóvenes, pueden ser materia de otras comisiones (trabajo, defensa, etc.); pero lo que se destaca es que no hay ámbitos parlamentarios de tratamiento específico.

c) El nivel de la política transversal. Constituido por otros organismos públicos, que en función de las áreas de su incumbencia (educación, salud, trabajo, etc.), se ocupan también de problemas relevantes para la juventud (política de juventud en sentido amplio). Puede considerarse que este nivel se ocupó inicialmente, en términos históricos, de desarrollar políticas de juventud en el sentido de acciones dirigidas a los jóvenes, pero, claro está, desde su área de competencias y con una visión sesgada por la disciplina que le corresponde en cada caso. Es el ejemplo de las viejas políticas masivas de aliento al deporte de la década del 50 y, podría discutirse el caso, actualmente, del «Proyecto Joven», del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la medida en que, sin duda es política de juventud, pero que está pensada casi exclusivamente, desde la disciplina y no desde el sujeto de políticas.-

d) El nivel de la política de juventud como programa. Como «política orientada hacia el futuro». Se trata, en este caso, de políticas de fuerte efecto

intergeneracional, cuya eficacia sólo es concebible a través de la acción del tiempo.

En este punto resulta relevante precisar y diferenciar conceptualmente tres categorías íntimamente relacionadas: la de políticas públicas y las de programas y proyectos. La política pública refiere a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, mientras que el programa remite a una construcción técnica, sin negar el componente político, que presenta mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema. (UNICEF- CIPPEC: 2012a, 15).

Reconocemos las observaciones que puedan realizarse al retomar la conceptualización de UNICEF pero en este caso nos permite rescatar el aspecto procesual de las políticas públicas, así como su variante técnica y su impronta política. La visión como proceso que puede incluir tanto a una acción como a un programa y ser considerados aún como políticas públicas es central para el tipo de análisis que deseamos realizar.

Un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos conforman un programa (Cohen y Franco, 2005); que es el que establece las prioridades de la intervención, al identificar y organizar los proyectos, define el marco institucional y asignar los recursos.

Los proyectos e constituyen el punto de partida más adecuado para formular apreciaciones sobre los programas. Deben tener una población objetivo definida en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización

espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos (Cohen y Franco, 2005). Los proyectos también pueden ser definidos como la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. Sin embargo, en este trabajo incluiremos unidades mínimas inferiores a los proyectos como son las acciones.

Es decir que los planes, programas y proyectos se diferencian en la naturaleza de los propósitos que persiguen, en los supuestos acerca de la acción sobre los que se sostienen y en el espectro de actores que involucran. En tanto que el plan define a grandes rasgos las ideas que van a orientar y condicionar el resto de los niveles de planificación, es el nivel estratégico que delimita la finalidad. El programa por su parte es la concreción de los objetivos y temas que se proponen en el plan, con un marco de tiempo más reducido, representa la especificación de los fines como también la concreción de los recursos; es el nivel táctico y es el nexo entre al plan y el proyecto. Mientras que el proyecto es la intervención concreta que opera en la realidad para efectivizar las acciones contempladas en los niveles anteriores, es el nivel operativo. Estas definiciones, si bien, han sido muy utilizadas en el ámbito de los organismos provinciales, nacionales y supranacionales para elaborar políticas públicas, creemos que también, serán útiles para desarmar algunos de los presupuestos sobre éstas al adentrarnos en el análisis. Al mismo tiempo, se trata de autores que abordan específicamente el problema de las políticas sobre juventud.

La identificación de las políticas públicas de juventud en nuestra provincia, implicó el relevamiento de leyes, planes, programas y proyectos destinados a los jóvenes.

Ahora bien, la comprensión de la política pública implica avanzar en su caracterización.

Dina Krauskopf (2004) señala que las políticas públicas de juventud aspiran a la inclusión de las juventudes en el desarrollo nacional disfrutando de todos los derechos sociales, culturales, políticos, civiles y económicos. Se caracterizan, entonces por ser fundamentalmente participativas, consultadas y validadas por las juventudes de los países, por diversos sectores estatales y de la sociedad civil. El conjunto de características y atributos de las políticas públicas orientadas a los jóvenes que serán útiles para el análisis son: una política de juventud como política pública debe convertirse en el marco orientador de un sistema de acciones, donde existen múltiples componentes que dan cuenta de una orientación común y los intereses de diferentes actores sociales son tenidos en cuenta. Es el horizonte de las perspectivas conjuntas de las acciones, tanto de las instituciones de gobierno como de la sociedad en general, y reúne importantes expectativas con relación a la participación activa de una pluralidad de actores, entre los cuales las juventudes deben adquirir mayor relevancia. Asimismo, requiere de la articulación intersectorial de la oferta estatal, la coordinación de ésta con diversos actores sociales, en particular, la incorporación de los esfuerzos y conocimientos generados por la sociedad civil y

la consolidación de espacios de participación creciente y responsable de la juventud.

Por otra parte, como política de Estado una política de juventud debe constituirse en un compromiso político a largo plazo, que posibilite los procesos sociales necesarios para la consolidación de un contexto nacional equitativo integrado. La política pública de juventud: tiene como meta ser el marco articulador de las políticas y la legislación nacional, para propiciar y concretar en un plan de acción el abordaje de los jóvenes de manera integral, estratégica y palpable.

En relación con la transversalidad, es concebida como una coordinación más eficaz de las políticas públicas y los proyectos. Presenta una función catalizadora en la integración de las diferentes políticas públicas dentro del marco general de desarrollo. Esto es que atrae, conforma y agrupa fuerzas, opiniones, sentimientos, recursos, entre otras cuestiones lo que permite adoptar un enfoque intersectorial con mayor alcance. Si consideramos que las decisiones que se adoptan en el contexto de una política determinada suelen causar efectos positivos o negativos y repercusiones, a menudo imprevistas, en otras, entonces el impacto transversal de las políticas puede definirse como el efecto favorable o desfavorable que produce una política en otra. Puede tratarse del resultado intencional de un proceso coordinado de formulación de políticas; en otras ocasiones, ese impacto puede no haber sido concebido expresamente por los encargados de las políticas y por ello quedar al descubierto únicamente

durante el proceso de aplicación. En todo caso, las intervenciones públicas no siempre se coordinan de la manera debida y pueden desembocar en políticas contradictorias.

Para evaluar la naturaleza y la orientación de esos efectos es preciso conocer a fondo los procesos de elaboración y aplicación de políticas, en este análisis hay que tener en cuenta el conjunto de efectos directos y de resultados de las políticas y leyes económicas, sociales en el contexto en que están inmersas.

Respecto a la lógica de las políticas públicas de juventud, Balardini (2004) propone una caracterización que incluye distintos aspectos: en primer término considera apropiado definir ámbito/s o sector/es, desde los que se lleva adelante la acción es decir, la *Sectorialidad o intersectorialidad* desde dónde inicia la política pública de juventud. Una reinterpretación de este concepto, para la presente tesis, permite sostener que si el plan/programa/proyecto o acción es realizada desde un sector o ámbito específico de la Administración Pública sin apertura a la intersectorialidad obstaculizará no sólo la implementación, sino que generará dificultades en cuanto a todo el ciclo de la política pública.

La intersectorialidad es concebida, como la relación del sector público con el sector privado, en cualquiera de sus manifestaciones, tiende a estar mayormente vinculada a la posible mejora del desempeño en la provisión de determinados servicios públicos que no se produciría si la acción se desarrolla

en forma unilateral o si no se discierne con qué parte del sector privado se produce la relación (Cunill Grau, 2014).

Por otro lado, el significado de *sector* remite más bien a especialidades del conocimiento que se expresan en el aparato gubernamental a través de la organización funcional por sectores, tales como educación, salud, cultura, deporte, etc., entonces la intersectorialidad refiere en primera instancia a la relación entre diversos sectores gubernamentales.

En la intersectorialidad, en este sentido más acotado el foco cambia, la mirada aumenta su alcance y se coloca expresamente en la solución del problema que se busca enfrentar, advirtiendo que si el problema es multicausal, la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral y ya no es exclusivamente la mejora del desempeño en la provisión de servicios públicos. Es decir que hay una búsqueda de la integralidad en el abordaje de un determinado problema o situación social, lo que coloca en el centro la cuestión de la relación entre distintos sectores gubernamentales. Esto implica que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes. Si se aspira a lograr, la integralidad de la política pública, no basta con que cada sector (salud, educación, etc.) haga lo que le corresponde de acuerdo con sus respectivos mandatos; ni siquiera significa evitar que se produzcan redundancias entre ellos.

Implica que los sectores “se pongan de acuerdo” para actuar “conjuntamente” a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial. (Cunill Grau: 2014)

Es necesario destacar que intersectorialidad se diferencia de la de transversalidad, ya que no pretende sustituir las estructuras sectoriales existentes, aunque presupone la introducción de nuevos puntos de vista, nuevas líneas de trabajo y de objetivos en diversos sectores. La *transversalidad* es un instrumento intraorganizativo y sus áreas de trabajo no afectan la gestión operativa ni la producción sino sólo el diseño de los objetivos, la planeación y la evaluación (Serra, 2005).

Otro de los aportes de la investigación de Cunill Grau (2005) es el intento por detectar elementos o componentes básicos que forman parte del concepto de intersectorialidad. En tal sentido, reconoce tres componentes: la integración, la inclusividad y la mancomunidad. El reto de la intersectorialidad supone la integración conceptual de objetivos, la integración administrativa de algunos procesos y el derrumbe (al menos hipotéticamente) de “cotos cerrados” o “feudos” en que a veces se convierten los servicios públicos. (Cunill Grau, 2005). La intersectorialidad afecta desde el diseño hasta la evaluación de las acciones, entendida como el proceso en que los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de cada sector se consideran según sus repercusiones y efectos en los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de los demás sectores (Cunill Grau, 2005)

Apela a una instancia (imaginaria si se quiere) donde cada sector puede reconocerse formando parte y, por lo tanto, compartiendo recursos, saberes y responsabilidades. La construcción de un sentido de corresponsabilidad frente a los problemas y las situaciones es parte de esta dimensión que se vincula fuertemente con el deber ser de las políticas y servicios públicos la intersectorialidad puede plantearse en diferentes momentos de una política, ya sea en instancias de diagnóstico, diseño, implementación y evaluación. Esto refiere a espacios de articulación en diferentes niveles, con características distintivas. Asimismo, distingue distintos matices de la integración/ integralidad que va de un grado básico a un grado de alto compromiso.

Cuadro N° 1 " Matices de integración/ integralidad de las políticas públicas"

Alta Integración	Baja Integración
Se comparte la formulación de las decisiones (incluidas las asignativas) y su seguimiento y evaluación Inclusividad del ciclo de política. Planificación conjuntamente Programación presupuestaria común Seguimiento y evaluación compartidos	Sólo se abarca una parte del ciclo de la políticas Por ejemplo, un plan de acción básico, coordinado por alguna instancia central, en el que interviene un órgano intersectorial de carácter técnico Las actividades básicas de planificación, elaboración del presupuesto y evaluación siguen siendo asumidas sectorialmente
Se comparten la ejecución de las decisiones, la información y los recursos Mancomunidad Acciones, recurso y responsabilidades compartidas con un funcionamiento en red	Sólo se comparten asuntos operacionales. Por ejemplo, transferirse información sobre un mismo público. El financiamiento de las acciones queda a cargo de una autoridad central.
Se producen alteraciones en las estructuras organizativas sectoriales Estructuras orgánicas supra-sectoriales al menos para la gobernanza común	No existen arreglos para la acción intersectorial, salvo algún tipo de instancia técnica multisectorial.
Intersectorialidad de alta intensidad	Intersectorialidad de baja intensidad

Fuente: Cunill Grau (2014)

La 'coordinación' es el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos sectores involucrados en un

campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que se va construyendo en dicho proceso. Es decir es la construcción de un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. En este juego, además, se fijan las prioridades, se asignan responsabilidades, se decide qué recursos y cuánto del mismo movilizar para alcanzar los objetivos planteados por los responsables de las políticas públicas (Repetto: 2009).

Existen distintos niveles de coordinación: a) un nivel básico que comprende la comunicación y consulta entre los actores y el resultado esperado es una delimitación y clarificación de roles; b) un segundo nivel intermedio básico que implica negociación para evitar y/o reducir las divergencias y el resultado es una negociación positiva, c) un tercer nivel es el intermedio avanzado que conlleva la construcción de consensos y el arbitraje para resolver conflictos, el resultado esperado es la concertación entre actores fundamentales; d) un cuarto y último nivel que es el avanzado que incluye la definición de prioridades y estrategias integradas cuyo resultado es la alineación estratégica (Repetto, 2013)

Cuadro N° 2 "Niveles de coordinación de la política pública"

Nivel	Acciones pro-coordinación	Resultados
Básico	Comunicación entre actores, consulta entre actores	Delimitación y clarificación de roles
Intermedio Básico	Negociaciones para evitar/reducir divergencias	Negociación
Intermedio Avanzado	Construcción de consensos, arbitraje para resolver conflictos	Concertación entre actores fundamentales
Avanzado	Definición de prioridades, estrategias integradas	Alineación estratégica

Fuente: Repetto (2013)

En este punto, la coordinación, como componente necesario de la integralidad de la política pública, debe estar hermanado a la descentralización para constituirse en un medio que propicie la intersectorialidad y con ella el abordaje integral de las problemáticas sociales.

La descentralización en un sentido amplio es la delegación de acciones del nivel nacional al provincial y al municipal, y tiene una relación directa con el proceso de la reforma del Estado. Es entendida como un mecanismo que posibilita la optimización de recursos públicos, fortalece la participación ciudadana acercando las decisiones a los protagonistas de las políticas públicas. (Repetto: 2009).

Sin embargo, este proceso puede volverse altamente conflictivo en el punto en que la tensión aparece cuando el proceso no es acompañado de los recursos necesarios para la gestión, constituyéndose en una vía para eludir la responsabilidad pública por falta de fondos (Adelantado: 2009).

En estrecha relación con el punto anterior, un segundo aspecto son la articulación y coordinación entre sectores o ámbitos en relación a la propuesta programática, y la posibilidad o no de articulación con la sociedad civil; lo que determina, en cierto modo, la centralización/descentralización de las diferentes propuestas en relación a los jóvenes y define el alcance de la política pública para jóvenes, en tanto la dicotomía focalización-masividad y la posibilidad o no de participación de los mismos en el ciclo de la política pública de acuerdo a la visión dominante que se tenga de los mismos.

En este sentido, en clave de lógica de implementación de la política pública de juventud provincial la existencia o no de articulación y coordinación oficiará de posibilitador u obturará las propuestas de coordinación programática más allá de las limitaciones propias de los organismos. Asimismo, la dificultad en la articulación entre sectores o ámbitos dentro de la Administración Pública o sectores gubernamentales delimita la posibilidad de articulación con la sociedad civil, y a su vez genera una mayor centralización en la toma de decisiones de la política pública de juventud, y una dificultad en la descentralización de todo el ciclo de la política pública, lo que deriva en una dicotomía focalización-masividad transversalizada por la puja provincia-municipio.

Finalmente, para adentrarnos en las preguntas sobre qué modelos, paradigmas y tipologías de políticas públicas en las que se podrían enmarcar las leyes, planes, programas y proyectos implementados en la provincia en el período en estudio, exploraremos los desarrollos de Sáez Marín (1988), Balardini (2000) y Krauskopf (2004). En las categorizaciones que tales autores proponen, un eje central es la concepción de *joven* que la política sostiene, Los jóvenes son definidos desde la actual retórica política como “actores estratégicos del desarrollo” y en este sentido Sáez Marín (1988) distingue tres *tipos de políticas de juventud*:

a) *Políticas para la juventud*. Cuyos rasgos esenciales se resumen en paternalismo los jóvenes son vistos como vulnerables y sin experiencia; ubicados en lugares periféricos del cuerpo social activo, con un fuerte

proteccionismo y control social. Sostienen una extrema confianza en los resultados de procesos de enseñanza, inequívocamente dirigidos, en la orientación prevista por los adultos. Esta perspectiva también se prolonga en la esperanza de la «acción benéfica» de ciertas asociaciones juveniles haciéndoles adquirir una ética y comportamientos sociales predeterminados. Se perfecciona así, mediante estas asociaciones, el control familia-escuela dotando de un cierto control a los tiempos de ocio de los jóvenes. En conclusión: se trata de un dirigismo social generalizado ejercido bajo la tutela «omnipresente y omniprovidente» de los adultos que estimulan en los jóvenes conductas pasivas y conformistas.

b) *Políticas por la juventud*. Es decir, "por medio" de los jóvenes... No sirve a los jóvenes, se sirve de ellos. Sus características principales son: llamados a la movilización, adoctrinamiento, retórica heroica, dinamización del potencial juvenil instrumentando su idealismo en provecho del sistema, instrumentalizando el idealismo juvenil. Pasiva por parte de los jóvenes, es impuesta desde arriba. Tiende a asegurar la subsistencia del sistema mediante el reclutamiento de los jóvenes a modo de herramienta indispensable en la movilización de masas. Propia de los regímenes totalitarios y autoritarios, para los que la movilización de la juventud es una necesidad básica para su continuidad y por lo cual incorporan la glorificación de la juventud como uno de sus mitos esenciales.

c) *Políticas con la juventud*. Es la más moderna en el tiempo y la más innovadora. Su principio base es la solidaridad es en esencia participativa, no sólo en el aspecto ejecutivo, sino en aquellos procesos que hacen al análisis y a la toma de decisiones. Activa desde los jóvenes e interactiva en la dialéctica juventud-sociedad. No es impuesta verticalmente. Creativa, abierta y sujeta a mutuo debate crítico. Respetuosa y no excluyente.

Y por su parte Balardini (2000) agrega un cuarto tipo que lo define como: *Políticas desde la juventud*. Definición que refiere a aquellas actividades e iniciativas imaginadas, diseñadas y realizadas por los mismos jóvenes en condición autogestionaria y aun por subsidios otorgados por el Estado a colectivos de gestión y trabajo juveniles. Es la política que puede observarse desarrollar en algunas Casas de Juventud, por ejemplo.

Advierte que cuando se definen acciones y políticas desde la visión de las personas adultas sin participación real de los sujetos jóvenes, sin reconocimiento efectivo de sus derechos de participación, se actúa desde una visión adultocéntrica.

Esta visión adultocéntrica incide directamente en la concepción de los sujetos de las políticas públicas, que son concebidos como 'beneficiarios'. Beneficiario es una inflexión del vocablo beneficio, por lo tanto las personas que se ven favorecidas son adjudicatarias o usuarias de las políticas públicas generadas desde una visión adultocéntrica y son conceptualizados como beneficiarios desde un rol pasivo. Este concepto se utiliza como sinónimo de

destinatario, aunque presentan una diferencia conceptual. Este último término refiere a quién está destinado algo, es quien recepta o acepta lo que se le ofrece o envía, teniendo un rol más activo.

Asimismo, resulta fértil para el análisis la propuesta de Dina Krauskopf (2004) sobre los paradigmas desde los que se enmarcan las políticas públicas de juventud:

a) Tradicionales: se caracterizan por el enfoque adulto-céntrico y la visión de un desarrollo normativo del período juvenil. Allí podemos encontrar:

1) El paradigma etapa de preparación que identifica la adolescencia como un período preparatorio dónde los adolescentes son percibidos como niños grandes o adultos en formación. Este enfoque se sustenta en el paradigma que enfatiza la adolescencia como un período de transición entre la niñez y la adultez, debe prepararse para alcanzar el status adulto como consolidación de su desarrollo. En el contexto de este paradigma, el sistema tradicional de servicios se organiza básicamente para niños y adultos, apoyándose en el concepto de la adolescencia como el período más sano en términos de Jiménez (1998) “le hemos cobrado a los jóvenes la factura de no estar enfermos”¹²

2) El paradigma como etapa problema: enfatiza la adolescencia como una etapa de transición, favorece la visión del período como crisis normativa 'la edad difícil', por ende su visibilización programática tiene origen en manifestaciones preocupantes para el acontecer social. En este sentido, señala la autora, que

¹² Se advierte que esta perspectiva utiliza el término jóvenes como sinónimo de adolescentes.

los problemas de salud sexual y reproductiva fueron los primeros en poner a la adolescencia en el tapete como sujeto prioritario de la atención de la salud; y desde allí otros comportamientos fueron considerados necesarios de ser atendidos y se descubre la impactante proporción de las muertes en esta etapa se producen por 'causas externas'. Es en este punto que se modifica el paradigma de la adolescencia como edad más sana por el paradigma adolescencia como etapa de riesgo y se focaliza a la atención de los adolescentes de acuerdo al problema específico de que son portadores. Esto genera una fragmentación programática de la adolescencia como problema revelándose al definirla en relación al embarazo adolescente, la delincuencia, las drogas, la deserción escolar, las pandillas, etc. Se construye de este modo una visión de la adolescencia a partir de polos sintomáticos y problemáticos. Se organiza la prevención y atención para eliminar los problemas y peligros sociales más que para el fomento del desarrollo integral de los grupos de adolescentes y jóvenes.

b) Avanzados: enfocan el desarrollo como proceso de transformaciones, enriquecimiento personal y social de las juventudes en interacción con los entes del entorno y sustentado en la biografía, la historia y el presente de la sociedad. Aquí se encuentran:

1) El paradigma de joven actor estratégico del desarrollo, que lo incluye como productor cultural: este enfoque destaca a la juventud como actor protagónico de la renovación permanente de la sociedad, particularmente en el

contexto de la reestructuración socio-económica y la globalización, dando de este modo, un valor prominente a la participación juvenil como parte crucial de su desarrollo. Es en este sentido, que se reconoce la necesidad de incrementar la inversión en el capital humano de los jóvenes para contribuir a las emergencias de las destrezas y capacidades que les permitan actuar de nuevas formas, en tanto que las posibilidades generacionales actuales dependen, no solo de los recursos de los padres, sino de los recursos sociales de su grupo y por tanto las políticas deben fortalecer el capital social.

2) El paradigma de ciudadanía: en la segunda mitad del siglo XX se crean las condiciones para establecer de modo claro y explícito que niños y adolescentes tienen derecho a la ciudadanía, concretándose en la Convención de los Derechos del Niño.

A pesar de que los autores mencionados (Krauskopf,2000; Sáez Marín, 1988 y Balardini, 2000) mencionan a la niñez y a la adolescencia al referirse a las concepciones sobre las políticas públicas destinadas a los jóvenes, a los fines de este trabajo consideramos a los jóvenes como actores específico e inclusive podemos referiremos a lo joven y a lo juvenil. Si bien no desconocemos las dificultades en la definición de jóvenes, la consideramos una etapa vital no regida por las concepciones adultocéntricas. La amplitud y variedad de

conceptualizaciones sobre las juventudes excede a los fines de este trabajo (Ver Cap. I. Antecedentes)¹³

Cuadro N° 3 Enfoques de Juventud. Su relación con las políticas y programas

PARADIGMA	POLÍTICAS	PROGRAMAS
Transición a la adultez Etapa de preparación	Orientadas a la preparación para la adultez Extensión de la cobertura educativa tiempo libre sano y recreativo, servicio militar	Universales Indiferenciados Aislados Baja cobertura
Riesgo y transgresión Etapa problema para la sociedad	Compensatorias Sectoriales (predominantemente salud y justicia) Focalizadas	Asistencialidad y control de problemas específicos Relevancia a juventud urbano popular Dispersión de las ofertas
Juventud ciudadana Etapa de desarrollo social sujeto de derechos	Articuladas en política pública intersectoriales Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos	Integrales participativos Extensión de alianzas Equidad y no discriminación Transversalidad institucional
Juventud: actor estratégico del desarrollo Etapa de formación, aporte cultural y productivo	Articuladas en política pública intersectoriales orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y cultural, desarrollo de capital social	Enfrentamiento de la exclusión Aporte juvenil a estrategias de desarrollo Expresión artística y cultural

Fuente: Krauskopf, D. Participación social y desarrollo en la adolescencia. UNFPA, 2003.

A partir de este marco conceptual, se han articulado con los objetivos de investigación que ya hemos adelantado en la introducción, y aquí recordamos.

Objetivos e hipótesis de la investigación:

1. Objetivo general:

Ampliar la comprensión sobre las políticas públicas de juventud diseñadas por la provincia de Río Negro en el período 2004-2014.

¹³ Se advierten ciertos solapamiento en los autores entre las categorías de niñez, adolescencia y juventud, asimismo se refieren a veces a los primeras como incluidas en juventud de forma implícita.

1. a Objetivos específicos:

1. Identificar las políticas públicas de juventud en la letra de los programas, proyectos y acciones formulados en la provincia de Río Negro en el período 2004-2014

2. Caracterizar los programas, proyectos y acciones establecidos para la provincia de Río Negro y que derivan en las políticas públicas de juventud.

3. Identificar a partir de los textos normativos cuáles son los paradigmas y tipos de políticas de juventud en los que se enmarcan.

También a partir de ese marco conceptual se han elaborado las siguientes hipótesis:

2. Hipótesis general:

Se trata de políticas que tienen su anclaje paradigmas tradicionales que son etapa de transición y de etapa problema. El tipo de políticas a analizar, a partir del corpus de programas, proyectos y acciones, se caracterizan por ser del tipo “para” y “por” los jóvenes.

2. a. Hipótesis específicas:

1. Las acciones, programas y proyectos analizados se reconocen como tipos de políticas públicas de juventud provinciales según el grado de articulación/ coordinación y de centralización / descentralización, en función de la visión adultocéntrica y también por su nivel de articulación con la sociedad civil. Se pueden definir tales políticas públicas como de juventud en función de la caracterización de sus destinatarios.

2. Se considera que lo que caracteriza a los programas, proyectos y acciones que implican a las políticas públicas de juventud elaboradas en la Provincia de Río Negro son acciones sectorizadas, con bajo nivel de articulación

3. Los paradigmas más frecuentes en los cuales se insertan las políticas, programas, proyectos y acciones a analizar están orientados por transición a la adultez y por riesgo-agresión.

A continuación se explicitará la estrategia metodológica desarrollada para dar respuesta a estos objetivos:

2. Enfoque metodológico de la tesis

En este apartado se presentará la perspectiva metodológica en la que se inscribe esta investigación. Se dará cuenta de los supuestos teórico-epistemológicos que fundamentan la misma y la estrategia metodológica seleccionada.

De acuerdo a lo explicitado en el enfoque conceptual, a los objetivos e hipótesis de investigación, esta tesis ha recuperado como marco analítico las propuestas de investigadores del campo de las políticas públicas en general, como Schefold, (1983), Cunill Grau (2014), Repetto (2013), y de las políticas de juventud en particular, como Balardini (1999, 2000, 2004, 2012) y Krauskopf (2004).

Para identificar las características de los programas, proyectos y acciones que contienen implícitamente políticas de juventud que abarcan el período en estudio, resultaron pertinentes las diferentes dimensiones de análisis de los niveles de institucionalización de la política que propone Schefold (1983), a saber: el de la administración, el parlamentario legislativo, la política transversal y la política como programa.

Para avanzar en la caracterización de los programas, proyectos y acciones, en tanto políticas, específicamente en lo que refiere a su integralidad, se utilizó el abordaje de Repetto (2013) quien propone analizar la intersectorialidad, coordinación y articulación de las políticas, así como también los desarrollos analíticos de Cunill Grau (2014) quien focaliza en la inclusividad, mancomunidad e integración de las acciones y programas.

Finalmente, en el esfuerzo de identificar los marcos conceptuales en las que se enmarcan las normativas analizadas y las políticas de juventud asociadas, resultará fértil la categorización en términos de paradigmas que realiza Krauskopf (2004) y la tipología de Balardini (2004)

Dos fuentes de datos fueron las consultadas: por un lado fuentes documentales y por el otro, informantes claves.

La conformación del *corpus* supuso una intensa búsqueda de leyes, actas de sesiones legislativas, decretos, resoluciones ministeriales, documentos técnicos. Fueron consultados 13 leyes, 8 decretos y 1 resolución ministerial.

Cuadro N° 4 Listado de Leyes, Decretos, Resoluciones y Documentos consultados

Leyes	Decretos	Actas de Sesión de la Legislatura	Resoluciones	Documentos
<p>3097 Protección integral y promoción de los derechos del niño y del adolescente. Publicado en el Boletín Oficial del 23/06/1997 Pag.: 1</p> <p>3277 Promoción de la participación de la juventud. Crea Consejo Provincial de la Juventud. Publicado en el Boletín Oficial del 05/04/1999 Pag.: 1</p> <p>3779 Ley de Ministerios Publicado en el Boletín Oficial del 08/12/2003 Pag.: 1</p> <p>3846 Adhesión al Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven -Ley N° 25.872. Publicado en el Boletín Oficial del 15/07/2004 Pag.: 3</p> <p>3968 Crea el Fondo de Desarrollo Juvenil dependiente del Ministerio de la Familia. Publicado en el Boletín Oficial del 27/06/2005 Pag.: 2</p> <p>4069 Crea el Sistema de Formación y Capacitación Política destinado a jóvenes de la Provincia de Río Negro. Crea una Comisión Asesora del Sistema. Publicado en el Boletín Oficial del 15/05/2006 Pag.: 1</p> <p>4002 Ex Decreto Ley N° 1/2005 - de los Ministerios del Poder Ejecutivo Provincial. Publicado en el Boletín Oficial del 01/12/2005 Pag.: 1</p> <p>4109 Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Río Negro. Creación del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro - CONIAR. Publicado en el Boletín Oficial del 17/08/2006 Pag.: 1</p> <p>4352 Crea el "Fondo de Desarrollo Juvenil ". Abroga ley 3968. Publicado en el Boletín Oficial del 11/09/2008 Pag.: 1</p> <p>4576 Se instituye en forma permanente la "Semana</p>	<p>Decreto 210/2003 publicado en el boletín Oficial de la Provincia de Río Negro N° 4202 con fecha de 17 de Mayo de 2004</p> <p>Decreto 324/2003 publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro N° 4092 con fecha 28 de Abril de 2003</p> <p>Decreto 325/2003 publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro N° 4093 con fecha 1 de Mayo de 2003</p> <p>Decreto 53/2006, publicado en Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro N° 4395 con fecha del 20 de Marzo de 2006</p> <p>Decreto reglamentario 55/2006 Ley 3968 publicado en Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro N° 4395 con fecha del 20 de Marzo de 2006</p> <p>Decreto 2914/97 y su modificatoria Decreto 454/2008 publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro 4634 con fecha de 2 de Julio de 2008</p> <p>Decreto 259/2011 publicado en el suplemento del Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro 4938 con fecha de 2 de Junio de 2011</p>	<p>Diario de sesión de Legislatura de Río Negro. reunión XVI: 2003, 58 y 129</p> <p>Diario de sesión de Legislatura de Río Negro. reunión XVI: 2003, 59</p>	<p>Resolución de Ministerio de Desarrollo Social N° 2438/2010</p>	<p>Guía de Programas Sociales 2001</p> <p>Guía de Programas Sociales 2001-2003</p> <p>Guía de Programas Sociales 2004</p> <p>Guía de Programas sociales 214</p> <p>Tríptico de la Dirección de Juventud año 2008</p> <p>Informe del CEPP/ CFI del año 2014</p> <p>Legislatura de Río Negro Proyecto Ley N° 767/2004 Crea El Fondo de Desarrollo Juvenil dependiente del Ministerio de la Familia</p>

<p>de la Juventud" que se realizará todos los años en la tercera semana del mes de septiembre. Publicado en el Boletín Oficial del 07/10/2010 Pag.: 1</p> <p>4712 Ley de Ministerios. Deroga ley K N° 4002 Publicado en el Boletín Oficial del 08/12/2011 Pag.: 1</p> <p>4813 Establece un "Régimen Especial de Incentivos Fiscales para la Promoción del empleo de jóvenes rionegrinos en el sector privado de la economía". Crea un Registro Único de Beneficiarios del Régimen. Publicado en el Boletín Oficial del 20/12/2012 Pag.: 10</p> <p>4835 Se instituye en la Provincia de Río Negro la "Semana contra la Violencia, por la Juventud y la Inclusión Social", cuyo inicio tendrá lugar el día 17 de junio de cada año. Publicado en el Boletín Oficial del 09/05/2013 Pag.: 2</p>	<p>Decreto 44/2014 publicado en el boletín Oficial el 31 de Enero de 2014</p>			
--	---	--	--	--

El análisis documental (Ander Egg: 1995) permitió conocer en qué grado están institucionalizados los programas, proyectos y acciones destinados a los jóvenes, además de proveer datos relevantes en cuanto a alcances de la política, alcance territorial, entre otras dimensiones. La búsqueda y selección de estos documentos se realizó a lo largo del proceso de investigación, en función de las dimensiones y subdimensiones de análisis previstas y de otras que fueron surgiendo a partir del propio proceso interpretativo. Asimismo, los datos recolectados de las entrevistas con los distintos informantes, reorientaron sobre otras normas o documentos dinamizando nuestra búsqueda.

La mayoría de dichos documentos (fundamentalmente las leyes, decretos y actas de sesión) se encuentran disponibles en el portal de la Legislatura de Río Negro. No es el caso de las Resoluciones Ministeriales, los documentos que fundamentan algunas acciones no aprobadas por Decreto (como por ejemplo, el Seminario de Capacitación “Conociendo mis derechos” o acciones tales como “Preventores Juveniles” y “Ferias y Eventos Juveniles”) y las Guías de Programas Sociales (documentos formulados por organismos de orden nacional hasta el 2006 y por un organismo provincial en el 2012, 2013 y 2014). En estos casos, el acceso a las mismas fue sumamente dificultoso, debiendo realizar múltiples consultas dentro del Ministerio de Desarrollo Social, hasta conseguir dichos documentos. Por no ser documentos de acceso público, se adjuntan a la presente tesis como fuentes (Anexo I- Fuentes Documentales sin acceso público).

También se consultaron fuentes periodísticas, tales como diarios y portales de internet.

Asimismo se realizaron entrevistas a referentes e informantes significativos en relación a las políticas públicas de juventud en la provincia de Río Negro en el período en estudio. Se entrevistó a dos de los responsables máximos que tuvo la Dirección Provincial de Juventud. Esto permitió recabar información en cuanto a participación de los jóvenes en el proceso de constitución de las políticas, además de complementar la información obtenida de la documentación.

En estos casos las técnicas de recolección utilizadas han sido entrevistas semiestructuradas. Una se desarrolló en la ciudad de Viedma y la otra en la de General Roca, en los lugares actuales de trabajo de ambos ex funcionarios.

Este trabajo entiende a las técnicas de recolección y análisis de datos como dispositivos para obtener y información cuyas cualidades, limitaciones y distorsiones deben ser controladas teórica y metodológicamente. Estas técnicas no son la aplicación mecánica de un conjunto de teorías sino que sus pautas se subordinan a la relación teórico-práctica de la situación de campo. Son técnicas flexibles, lo que no quiere decir "no planificadas y diseñadas". Se contó con una guía de entrevista (ver en Anexo II Guía de Entrevista). En el Anexo III se presenta el registro de ambas entrevistas.

La codificación y análisis de los datos se inició en forma conjunta con la etapa de recolección de información, en tanto se entendió a estas fases desde una conexión de interdependencia y de reciprocidad mutua.

La codificación y posterior tabulación de los datos se realizó por ejes temáticos vinculados a cada uno de los objetivos específicos de investigación.

La etapa de obtención, análisis e interpretación de datos se llevó adelante a través de aproximaciones sucesivas al objeto de estudio. Cada aproximación se iba materializando en informes escritos parciales que requerían mayores niveles de elaboración.

La etapa de presentación de los datos se condensa en la redacción de los tres capítulos siguientes (III, IV y V). Los capítulos de análisis de datos se han organizado en torno a los objetivos específicos, como forma de dar respuesta a los mismos.

CAPÍTULO III “INSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS, PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES”

Las políticas públicas son el conjunto de acciones que lleva a cabo un gobierno a fin de dar respuesta a las cuestiones socialmente problematizadas por la sociedad y se ponen en marcha a través de la ejecución de proyectos, de programas o de acciones que delineados desde la autoridad gubernamental, definen la alternativa de solución para un problema social determinado (Oszlak y O'Donnel; 1984).

En este contexto, las políticas públicas de juventud, comprenden toda acción que se orienta al logro y realización de valores y objetivos que involucra a los sujetos en el período vital juvenil; es decir son aquellas acciones que pretenden influir en los procesos de socialización de esta etapa; pueden ser de carácter preparatorio, compensatorio, promocionales o aquellas orientadas al desarrollo y/o a la construcción de ciudadanía (Balardini: 1999).

La institucionalidad en la política supone un proceso sistemático de consolidación que le confiere estabilidad, continuidad y consistencia a las acciones, es decir le otorga una forma al contenido particular de la misma (Dávila León, 2000: 21). El grado de institucionalidad de una política puede valorarse a partir del análisis de los diferentes niveles implicados en la misma, a saber: el de la administración, un segundo nivel que contempla lo parlamentario

legislativo, un tercer nivel que refiere a la política transversal y el cuarto y último nivel que hace a la política como programa (Scheffold, 1983, en Repetto, 1999: 03). Asimismo, Repetto (2010) advierte que las políticas "habrán de ser muy diferentes en cada país [y en cada jurisdicción subnacional], en virtud de sus problemáticas específicas, los diversos grados de desarrollo socio-económico y las particularidades de sus escenarios político-institucionales (p.48)

A partir de ese enfoque conceptual, en el presente capítulo, en primer lugar se describirá el escenario político institucional en el que se enmarca la creación de la Dirección de Juventud y los programas, proyectos y acciones orientados por las políticas públicas de juventud en la provincia de Río Negro en el período 2004-2014. En segundo término se identificarán y describirán brevemente esas políticas, para finalizar analizando el grado de institucionalidad de las mismas.

A tal fin se han utilizado como fuentes de datos leyes, decretos y resoluciones ministeriales que crean la Dirección Provincial de Juventud, instituyen y/o modifican programas, proyectos y acciones destinados a la juventud, así como de datos aportados por informantes claves en las entrevistas realizadas y otras fuentes documentales relevantes (documentos internos, folletos, guías de programas, etc.)

1. Las políticas públicas de juventud de la Provincia de Río Negro: su escenario político institucional

Las políticas públicas en Río Negro deben ser pensadas para un amplio territorio – es la cuarta provincia más extendida del país - escasamente poblado – está entre las 4 provincias con menor densidad poblacional -.El territorio rionegrino aparece constituido, construido, significado y resignificado por la compleja trama de vínculos que sus habitantes establecen sobre él. La provincia puede ser imaginada como una gran red que entrecruza actores locales diversos, actividades sociales, económicas y políticas, patrimonio natural y cultural. Dicha trama conforma regiones y subregiones (Tagliani, 2014; Baéz, 2015) que difieren en la concentración poblacional, el clima, las actividades socioeconómicas, las prácticas socioculturales particulares y sus niveles de desarrollo.

Como se advierte en el Cuadro N° 5 mientras que los Valles y la Región Andina presentan un alto nivel de desarrollo, con rendimientos crecientes y eslabonamientos, así como acción colectiva y coordinación regional; la Región Atlántica presentan un nivel de desarrollo intermedio y su rasgo característico es la conformación de 'islas' de desarrollo con escasa conexión entre sí y los agentes que la componen. Finalmente, la estepa rionegrina de base económica en la ganadería ovina muestra bajo nivel de desarrollo y un prolongado estado de estancamiento, sumado a el deterioro del recurso natural debido a accidentes

climáticos y el proceso de desertificación agravan severamente la situación de la región. (Tagliani: 2014)

Cuadro N° 5 Caracterización socio-económica de las regiones de la Provincia de Río Negro.

Zona/ Región	Departamento	sub-región	Base económica	Nivel de desarrollo, NBI e IDE ¹⁴ relativo al promedio de la provincia.	Densidad poblacional	Principales ciudades
Andina	Bariloche	Región Andina	La explotación de los recursos paisajísticos y en menor medida los forestales, son sus principales actividades. En la localidad de El Bolsón adquiere importancia el cultivo del lúpulo y de las frutas finas.	Alto nivel de desarrollo, con NBI de 20,3% y el IDE 90,6 Según la CEPAL es una aglomeración 'madura'	La densidad poblacional es de 24,7 %.	San Carlos de Bariloche y El Bolsón.
Valles	Roca, Avellaneda, Conesa, Pichi Mahuida	Región Norte	Los recursos naturales más importantes son el petróleo y el gas, siendo su exportación la actividad económica más importante	Presenta un alto nivel de desarrollo, con un NBI de 17,1% y IDE de 116,8. Según la CEPAL es una aglomeración 'en transformación'	Mayor concentración poblacional aunque la densidad es de 6,3 %	Catriel
		Alto Valle del Río Negro	Agricultura intensiva bajo riego, la producción más importante es la del cultivo de frutas de pepitas			General Roca, Cipolletti, Villa Regina, Belisle, Darwin, Allen y Cinco Saltos.
		Valle Medio de	La principal actividad económica es la frutihortícola, que se alterna con forrajes y			Choele Choel,

¹⁴ IDE: índice de desarrollo económico, indicador de Valor Agregado por habitante, en el que promedio provincial es igual a 100. Este indicador fue calculado sobre la base de la metodología de estimación de los complejos productivos. Tagliani (2014:4)

		Río Negro	viñedos. La ganadería y la apicultura también son actividades importantes.			Chimpay, Luis Beltrán, Pomona y Lamarque
Atlántica	Adolfo Alsina	Valle Inferior de Río Negro o Región Noreste	La actividad económica del Valle Inferior del Río Negro se basa fundamentalmente en la agricultura bajo riego y la producción ganadera, en especial la vacuna. En esta subregión se encuentra localizada Viedma que es la sede del gobierno provincial, por lo cual la administración pública es la principal actividad económica en este Valle.	Presenta un nivel de desarrollo intermedio, con un NBI del 11,8% y el IDE del 72,6 Según la CEPAL es una aglomeración 'en desarrollo'	La densidad poblacional es de 3,8 %	Viedma
	San Antonio Oeste	Región Atlántica	Sobre la costa del océano Atlántico se explota la minería y la pesca. Reviste una particular importancia la actividad portuaria con epicentro en San Antonio Este.			San Antonio Oeste, Sierra Grande y Valcheta
Región Sur	Valcheta, 9 de Julio, 25 de Mayo, Ñorquinco, Pilcaniyeu y El Cuy	Región Sur	Las actividades predominantes son la cría extensiva de ganado ovino y caprino y la minería.	Esta región presenta un bajo nivel de desarrollo, con un NBI de 30,8% y un IDE de 24,3. Según la CEPAL es una aglomeración 'emergente'	La población es escasa y dispersa, y hay pocos centros poblados.	Los Menucos, Maquincha o e Ingeniero Jacobacci.

Fuente: elaboración propia a partir de datos Tagliani (2014)

Estas desigualdades regionales, constituyen desequilibrios territoriales, “resultado de los impactos negativos y regresivos de la historia de la conformación espacial, de las medidas y de las decisiones macroeconómicas sobre el territorio” (Herrera- Herrera: 2014, 12). Desigualdades que se traducen en escasa integración de las regiones entre sí, que obstaculiza el surgimiento de un núcleo económico y político común; “...condiciones y factores que hacen de la identidad rionegrina una suerte de puzzle de identificaciones locales...” (Favaro e luorno, 2008: 11).

En ese contexto, la juventud rionegrina compone un caleidoscopio de identidades que delatan diversas trayectorias de vida y entornos de socialización, los cuales dotan de sentidos diferentes a las instituciones, las prácticas y los discursos sociopolíticos. (Balardini, 2015). Del total de habitantes de la provincia, 110.711 son jóvenes comprendidos entre 15 y 24 años, lo que representa el 17,34 % de la población, sin registrar diferencias significativas 1,51% en relación con la variación por sexo. Ellos se distribuyen de manera desigual en el territorio provincial, concentrándose más de la mitad de los jóvenes en la Región de los Valles.

Cuadro N° 6 Distribución de los Jóvenes (15-24 años) por Departamentos y Regiones de la Provincia de Río Negro. Censo 2010

Regiones	Departamento	Totales relativos por Departamento	Totales relativos por regiones
Andina	Bariloche	21,23%	21,23%
Valles	General Roca	51,07%	60,02%
	Avellaneda	5,65%	
	Conesa	1,07%	
	Pichi Mahuida	2,23%	
Región Sur	El Cuy	0,69%	6,02%
	9 de Julio	0,51%	
	Ñorquinco	0,22%	
	Pilcaniyeu	1,08%	
	Valcheta	1,06%	
	25 de Mayo	2,47%	
Atlántica	San Antonio	4,09%	12,73%
	Adolfo Alsina	8,64%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del CENSO población 2010

Las políticas públicas, y entre ellas, las políticas de juventud, deben contemplar en su diseño e implementación estos desfasajes al interior de la provincia (en los niveles de desarrollo, la densidad poblacional, la distribución de los jóvenes, las necesidades básicas insatisfechas, etc.), así como también la desintegración estructural entre regiones (Manzanal, 2007; Herrera- Herrera: 2014). Fragmentación que necesariamente impacta en la construcción de las juventudes rionegrinas (no es lo mismo ser joven en la ruralidad de la región sur, que en una urbe del Alto Valle o de la Región Andina).

En lo que a su institucionalidad refiere, Río Negro, como provincia, es relativamente joven, cuenta 62 años desde su nacimiento como tal, por medio de la Ley Nacional 14.408, promulgada por el presidente Juan Domingo Perón en el año 1955.

Como señala Rey (2001), cierto proceso de homogeneización rionegrino comienza luego de la provincialización, a partir de la autonomía federal que posibilita incidir en el devenir socioeconómico, a través de la “deliberación legislativa y por vía del aparato y los recursos del Estado” (Rey, 2001, p. 10).

Navarro Floria y Nicoletti (2001) periodizan la historia de Río Negro en dos períodos: la etapa territorialiana (1885 -1958), caracterizada por el modelo agroexportador de vigencia global y la etapa provincial (1958-1991) que se corresponde con el modelo desarrollista.

Tagliani (2014), por su parte, desde una perspectiva socioeconómica, diferenciará en la etapa provincial, tres momentos bien marcados: desde 1957 a 1974 enfatizará que la provincia reproduce el régimen desarrollista vigente en Argentina: se produce una expansión geográfica y la ramificación de la fruticultura y el turismo, emergiendo asimismo, nuevos proyectos de desarrollo impulsados por el estado; observándose un alto crecimiento del Producto Geográfico Bruto y de las variables demográficas (Tagliani: 2014).

Entre 1975 y 2001 ubicará un período en el que el régimen económico es liderado por el mercado: se verifica una tendencia en el aumento de la eficiencia

dada por mayor escala de producción y competitividad en términos del comercio internacional, consolidación de la especialización y concentración de actividades en determinadas zonas. Sin embargo baja la tasa de crecimiento tanto en el Producto Geográfico Bruto como en la dinámica de inmigración (Tagliani: 2014)

A partir del 2002, se inicia el denominado período pos- convertibilidad, con la necesidad de remontar el colapso de la crisis socio-económica producto de políticas de desregulación, privatizaciones, liberación comercial y financiera, flexibilización del mercado de trabajo, atraso cambiario que impactaron de forma negativa en las condiciones de vida en Argentina (Alonso y Di Costa: 2011). Contexto del cual Río Negro no fue ajena, sino más bien pionera, pues la crisis económico financiera que atravesó el país en el año 2001, tiene en la provincia sus antecedentes a mediados de la década de los 90, con situaciones tales como la cesación de pagos a estatales, cierre de empresas públicas, largos períodos de huelgas, multitudinarias manifestaciones, saqueos y represión policial ante el reclamo social.

En el marco del nuevo régimen, las aglomeraciones económicas rionegrinas retoman la dinámica de crecimiento, aunque sin rasgos significativos de desarrollo tanto en la expansión demográfica como en la variedad de actividades. Sin embargo las tasas de aumento de Producto Geográfico Bruto y de población de la provincia vuelven a ser relevantes. (Tagliani, 2014).

Esta situación encuentra su correlato a nivel latinoamericano: a lo largo

del período 2002-2013 los países de la región lograron disminuir significativamente sus niveles de pobreza y, por primera vez en su historia reciente, los niveles de desigualdad. (Bárcena Ibarra & Prado; 2015).

La creación de la Dirección de Juventudes de la Provincia de Río Negro, se produce en este contexto de mejora económico financiera al que asiste la provincia al iniciarse el siglo XXI (más adelante se detallará otras características políticas de este momento). Ahora bien, su destino quedará articulado a las dos crisis económico financieras globales que acontecen en la primera década de este siglo: la crisis económica y financiera internacional (2008-2009) y la crisis de la zona del euro (2009-2013). Ambas se revelaron como las de mayor envergadura desde la Gran Depresión de los años treinta por su intensidad, impactos económicos y sociales, y duración (Bárcena Ibarra & Prado; 2015).

A partir de 2011 América Latina registra una desaceleración paulatina de su ritmo de crecimiento, aunque con su característica heterogeneidad entre países. Las secuelas de estas crisis se expresan en el padecimiento de problemas de restricción externa, limitados niveles de inversión, que son las consecuencias de haber mantenido la matriz productiva orientada a bienes primarios —la llamada reprimarización— y de no haber aprovechado completamente los beneficios del auge para impulsar el desarrollo de sectores con mayor contenido de conocimiento. (Bárcena Ibarra & Prado; 2015).

Este escenario de restricción económica, se traduce en la provincia en

una serie de decisiones tendientes a la reducción del gasto público. En la cuestión que interesa a esta tesis, esto se observa en las razones que justifican la desaparición de la Dirección de Juventudes: un Decreto del Gobernado resuelve (entre otras medidas) reducir la planta de funcionarios, entre ellos el Director de Juventudes, firmando así el cierre de esa área.

Ahora bien, además de considerar este contexto económico financiero al que asiste la provincia al iniciarse el siglo XXI, el análisis de las políticas públicas de juventud no puede eludir la referencia al cambio en la concepción jurídica, política, histórica y cultural de la niñez y la adolescencia que supuso el proceso iniciado mucho antes, a fines de los 80, y que tiene como hito la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño aprobada por Naciones Unidas, en 1989.

En el 2004, al crearse la Dirección de Juventud, ya se llevaba más de una década, tanto a nivel nacional como internacional de debate en torno a la emergencia de un nuevo paradigma para entender y tratar con la infancia y la adolescencia. Frente a la vigencia del esquema que hoy conocemos como "modelo tutelar", "filantrópico", "de la situación irregular" o "asistencialista", el que considera a los niños y adolescentes como menores, objetos de protección, legitimando prácticas peno-custodiales y represivas encubiertas; se propone considerar a niños y jóvenes como sujetos plenos de derecho. Esta transformación se conoce, en la literatura especializada, como la sustitución de

la “doctrina de la situación irregular” por la “doctrina de la protección integral” (Beloff, 2013; Daroqui y Guemureman, 1999).

La Convención de los Derechos del Niño adquirió rango constitucional con Reforma de la Constitución Nacional de 1994 y, en el marco temporal que abarca este estudio se dictaron una serie de leyes nacionales (como la Ley 26061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes promulgada en el año 2005) y provinciales (Ley 4109 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, aprobada en el año 2006) cuyos principios se sustentan en la mencionada normativa supranacional.

El enfoque de derechos, en el ámbito de las políticas públicas, toma al derecho internacional sobre derechos humanos como marco teórico y conceptual. Así, las convenciones internacionales¹⁵ ratificadas por los Estados se constituyen en la guía a seguir en los procesos de diagnóstico, definición, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas (Cristini, 2009).

El período en estudio coincide asimismo con la implementación a nivel nacional de políticas de restitución de derechos sociales y económicos, con diversas estrategias que buscan lograr mayores niveles de inclusión y la

¹⁵ Los instrumentos del marco internacional de derechos humanos son la Declaración Universal de Derechos Humanos y los seis tratados fundamentales sobre derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1986); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

expansión de cobertura sociales. Como instrumento prioritario se plantean políticas laborales como centro articulador de las políticas sociales y principal mecanismo dirigido a intervenir en el ámbito social y a mejorar la distribución del ingreso. Asimismo, se registran iniciativas tendientes a fortalecer los subsistemas de servicios sociales universales, tanto en el área de la salud pública como en el ámbito de la educación. También se constata la ampliación en la cobertura de jubilaciones y pensiones y la universalización de las asignaciones familiares. No obstante persisten problemas de fragmentación y desigualdad que afectan y/o caracterizan su estructura. (Alonso y Di Costa, 2011)

En paralelo a esto, se destaca que en estos tiempos se produce 'el regreso de los jóvenes a la política', en términos de Vázquez (2013) la juventud se convierte en una causa pública que promueve adhesiones y movilización poniendo en juego la consagración de la misma como cosa pública (Vázquez, 2013)

Este breve y, seguramente insuficiente recorrido por algunas condiciones históricas, sociales, económicas, políticas e institucionales, nos permite advertir cierta característica del contexto institucional provincial que resulta relevante a este estudio, es el que rescatan Navarro Floria y Nicoletti (2001), en la tal vez más importante obra historiográfica de Río Negro, y que denominan la “permeabilidad constitutiva de la región” a las influencias externas, tanto

nacionales como internacionales. Sostienen:

Si hay una característica que se imprime a toda la historia patagónica desde hace quinientos años, esta es la importancia decisiva de las influencia externas: del sistema colonial español, de los movimientos de los pueblos indígenas, de los procesos de formación de la Argentina y de Chile, de las aspiraciones de las potencias del hemisferio Norte, de los mercados internacionales de materias primas, de los planes nacionales y regionales de desarrollo y de integración, etc. (p. 14).

En esta tesis, y en lo que refiere a las políticas de juventud analizadas, tal permeabilidad se expresa en cuatro grandes ejes, que convergen en el período en estudio: la inserción de la juventud en las agendas de los organismos internacionales (ONU, 1989; CEPAL- OIJ, 2004; CEPAL – CIDPA, 2008; OIJ-DINAJU, 2000); los vaivenes económico financieros globales (Alonso y Di Costa, 2011; Tagliani, 2014, Bárcena Ibarra & Prado; 2015); así como la implementación en nuestro país durante la primer década del presente siglo de políticas de restitución de derechos sociales y económicos y la instalación de la juventud en el discurso político como cuestión pública (Vázquez, 2015)

Ejes que en su confluencia crean condiciones favorables para la instalación de la juventud como “cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. (Oszlak y O’Donnell, 1981). El primer Director de Juventud de la provincia señala:

“Lo que fue la creación [...] del área fue una promesa de campaña, pedido en ese momento por la juventud de la alianza o la concertación. [...] en ese momento después de la crisis de 2001 se hablaba de un sector importante que había quedado afuera. Que si bien no tenían conflicto con la ley, pero prontamente lo iban a tener. Porque era un grupo de jóvenes, una franja etaria que ni estudiaba ni trabaja después de la crisis del 2001. Los nini... Entonces la idea era llegar con algún tipo de capacitación o con algún tipo de programa que lo inserte en la sociedad. Esa fue en su momento la idea.-” (13.3.2016).

En otro orden, cabe aclarar, que en lo que refiere a la política vernácula, desde la recuperación de la democracia en el año 1983, en la provincia se han acontecido una sucesión de gobiernos pertenecientes a la Unión Cívica Radical. Este fenómeno perduró 28 años, hasta que en el año 2011 el radicalismo perdió en las elecciones presidenciales en manos del Frente para la Victoria, liderado a nivel nacional por Cristina Fernández de Kirchner. (Dall'Armellina y Posse, 2014).

El período en estudio en esta tesis abarca el primer mandato de Miguel Saiz y Mario De Rege, como gobernador y vice, por la Alianza Concertación para el Desarrollo, frente del partido radical con cercanía al gobierno nacional kirschnerista. Su segundo mandato (2007-2011) en el que es reelegido, con Bautista Mendioroz, perteneciente a la UCR, como vicegobernador, a partir de una alianza con el entonces presidente Néstor Kirchner (Dall'Armellina y Posse;

2014; Pérez, 2017)¹⁶. Y alcanza la gestión de Carlos Soria y Alberto Wereltineck¹⁷ (2011-2015), candidatos del Frente para la Victoria. En estas elecciones del 2011 Río Negro es una de las excepciones dado que se produce un cambio de partido en el gobierno, mientras que en el resto del país ganan los oficialismos provinciales, registrándose la mayor cantidad de victorias desde el retorno a la democracia, pudiendo observarse el “efecto cancha inclinada” que otorga la denominada “ventaja del oficialismo” (Pérez 2017). Es la elección en la que después de 28 años el peronismo gana en la provincia, quebrando las concertaciones con el radicalismo.

Como lo señalan Giaretto y Zapata (2013) es necesario tener presente que en el Alto Valle del río Negro se gestan las dirigencias políticas hegemónicas: todos los gobernadores de las últimas tres décadas provienen de ciudades de esa región. Tal hegemonía valletana no se replica a nivel de los máximos funcionarios de la Dirección Provincial de Juventud: los cinco directores que se sucedieron en los diez años de vigencia de tal Dirección provienen de otros centros de poder político de la provincia: dos de San Carlos de Bariloche, dos del Alto Valle (General Roca y Villa Regina) y uno de Viedma.

¹⁶ Pérez (2017) señala que el apoyo del presidente junto al desdoblamiento electoral, la política aliancista y los recursos del Estado fueron las claves de este triunfo electoral.

¹⁷ El 10 de diciembre de 2011 asumió la gobernación el abogado Carlos Soria, de Frente Grande, quien había cumplido dos mandatos consecutivos como intendente de la ciudad de General Roca. En la madrugada del 1 de enero de 2012 fue asesinado por su esposa, Susana Freydoz, y es reemplazado en el cargo por el vicegobernador, Alberto Wererilneck, hasta el término del mandato. Es decir, que se aplicó por primera vez en la historia institucional de Río Negro el sistema de acefalía y Alberto Weretilneck asumió como gobernador, el 3 de enero de 2012.

2. Políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro: su institucionalidad.

Para identificar las políticas públicas de juventud se recurrirá al marco analítico de Schefold (1983 citado en Balardini, 1999:3). Este autor propone identificar en primer lugar el nivel de la administración ocupado específicamente con problemas de juventud, lo que denomina política de juventud en sentido estricto.

2.1 En relación con el nivel de la administración de las políticas públicas de juventud.

Durante la última década, la mayoría de los países latinoamericanos desarrollaron crecientes niveles de institucionalidad para atender la problemática de juventud. Algunos avanzaron en la sanción de leyes nacionales de juventud: Colombia (1997); República Dominicana (2000); Costa Rica (2002); Venezuela (2002), entre otros; cada una de las cuales surgió en el marco de coyunturas políticas diversas, lo que implica que el proceso de elaboración y la sanción de esas leyes, así como la participación de los actores del campo de la juventud en cada país fue dispar.

Resulta muy significativo, en el contexto latinoamericano, el caso de Argentina, país en el que no existe una ley nacional de juventud. Es decir, en nuestro país, los programas, proyectos y acciones gubernamentales dirigidos a los jóvenes no cuentan todavía con un marco jurídico integral que tenga las implicancias arriba mencionadas.

Las investigaciones en la materia (Balardini, 1999, 2010; Vázquez, 2015), destacan que, a nivel nacional desde el retorno de la democracia hasta el año 2003 los organismos sectoriales de juventud soportaron cierta inestabilidad institucional: variando su dependencia institucional, su jerarquía y sus formas (secretarías, subsecretarías, institutos, dirección), quedando supeditados a los cambios de gobierno.

Recién logran cierta estabilidad a partir del 2008, con la creación del Consejo Federal de Juventud. Vázquez (2015) resalta que resulta paradójal que en las gestiones de gobiernos kirschneristas, a pesar de que se logra configurar la juventud como tema de agenda, esto no se traduce en la conformación de espacios institucionales responsables de la coordinación de las políticas de juventud. El área de juventud en ese período no tiene “presupuesto propio, [...] los cambios de autoridades – incluso dentro de una misma gestión de gobierno- provocan fuertes discontinuidades y pujas internas y cuyas líneas de acción no son definidas en términos programáticos” (Vázquez, 2015, p. 179)

En nuestra Provincia, recién en el año 2003 se crea un organismo gubernamental específico: la Dirección Provincial de Juventud durante la gobernación de Sáiz a nivel provincial y de Néstor Kirchner en el ámbito nacional. Un dato relevante es que el decreto N° 210 del 12/12/2003 que da origen a la misma es el de Designación del responsable de la misma. Establece: “Designando a partir del 10 de Diciembre de 2003, al (DR. LG) en el cargo de

Director de Juventud, dependiente de la Subsecretaría de Promoción Familiar del Ministerio de la Familia” (B.O.N° 4202: 28)

Es decir, la mencionada norma instituye en su cargo al primer Director de Juventud, sin hacer especificaciones en cuanto a misiones y funciones del área.

La creación de la Dirección Provincial de Juventud se enmarca en la reformulación de la Ley de Ministerios del año 2003, al aprobarse la Ley 3779. En dicha norma, el antiguo Ministerio de Salud y Desarrollo Social (del cual dependía la Secretaría de Estado de Acción Social) se divide en dos Ministerios: el de Salud, por un lado, y el nuevo Ministerio de la Familia, por el otro. Esto se fundamenta en la complejidad de las situaciones a las que se atendía en forma cotidiana, las que, según se registra en el Diario de sesiones de la Legislatura de la Provincia de Río Negro, se habían incrementado en forma exponencial en los últimos años (Diario de sesión de Legislatura de Río Negro. reunión XVI: 2003, 58 y 129).

La creación del Ministerio de la Familia implicó una reorganización de “las estructuras estatales, de manera de articular los tiempos y las políticas públicas, asegurar la orientación general y la especificidad de esas políticas en cada nivel del gobierno” (Diario de sesión de Legislatura de Río Negro, reunión XVI: 2003, 59). Entre sus competencias, se le asigna a este Ministerio “asistir al Gobernador en todo lo inherente a la promoción y asistencia de la familia y grupos en situación de emergencia social” (artículo 17) y, en particular “entender

en todo lo atinente a la atención de familias, hombres, mujeres, niños, adolescentes, jóvenes y adultos mayores con necesidades básicas insatisfechas y de personas indigentes o con discapacidad, tutela de instituciones y hogares permanentes y transitorios” (artículo 17, inciso 7, Ley 3779/2003). En este punto, se puede inferir que los jóvenes están considerados como parte de la familia, dentro de los grupos a ser asistidos por hallarse en emergencia social. Es decir que no es un grupo poblacional definido al que se destinen políticas públicas o acciones específicas. Además, en el texto del artículo se menciona a mujeres y “hombres”, no varones, separado de los jóvenes - y de los otros ciclos vitales- como si el género no fuese una variable a considerar en las competencias. La definición de la juventud al ser dependiente de su inserción en una familia, pareciera no considerar la amplitud de situaciones vitales aun cuando se hace mención a la emergencia social.

A lo largo de los años ha ido cambiando el nombre del Organismo, lo que fue pautaado en diferentes leyes: Ley N° 4002 del año 2005 modifica el nombre suprimiendo el artículo ‘la’ en el nombre de esta cartera que pasa a denominarse Ministerio de Familia en un intento de reconocer la diversidad familiar, si bien, lo esperable sería la utilización del plural ‘familias’ para reflejar la multiplicidad de configuraciones familiares. La Ley N° 4712 dictada en el año 2011 en el marco del cambio de gestión provincial reemplaza el nombre por el de Ministerio de Desarrollo Social y modifica algunas competencias del mencionado organismo.

En el año 2012 se vuelven a cambiar las competencias del Ministerio a través la Ley N° 4794. Ninguna de estas modificaciones impacta directamente en lo referido a las políticas de juventud. Se puede tomar la ausencia de transformaciones en lo referido a las políticas destinadas a la juventud como una asunción implícita de una falta de atención a las nuevas realidades que pudieran enfrentar los jóvenes entre 2005 y 2012.

Volviendo al área específica, la revisión de normativas y las entrevistas realizadas indican que la Dirección Provincial de Juventud no fue dotada de personal ni de presupuesto hasta el año 2006. Es significativo que la Dirección entre los años 2003 y 2006 fuese una entidad vacía, más presente en la letra de ley, lo que da cuenta que los jóvenes tenían importancia más en el terreno de lo formal.

En relación al personal, hasta ese año conforman dicha área su Director y un personal administrativo. En este sentido es interesante destacar lo expresado por el primer Director de Juventud, en cuanto a los criterios que primaron, a su entender, al momento de ser elegido para el cargo. Señala:

primero por la llegada que tenía yo en ese momento a la juventud (...) la llegada que tenía era hacia la juventud partidaria en ese momento, que era la que pedía el espacio. Y segundo era la forma de sostener, es decir yo salía de un gobierno y con estructura propia y con proyección propia. Entonces me lo ofrecen para contenerme dentro de lo que era la juventud oficialista (...) De yapa yo pasé de estar en un lugar que era totalmente organizado, y llegué a un lugar donde era la anarquía total.

(Entrevista la Primer Director de Juventud 13/3/2016)

Recién en el año 2006 se incorporan dos profesionales al equipo de la Dirección, encuadrados en una pasantía laboral cuyo estipendio es el de una beca, los que serán recién contratados en el año 2009 y pasarán a planta permanente del Ministerio en el 2011.

En materia de recursos económico- financieros, hasta el año 2006 no tuvo asignación presupuestaria específica para la ejecución de programas. Tal como lo expresa el Primer Director de Juventud:

el único presupuesto que había era el sueldo mío y... Empecé solo a trabajar (...) el Área de Juventud todavía no tenía, hasta ese momento, si bien tenía un lugar en el Gabinete y si bien tenía un raviol, después no tenía en el organigrama ni funciones totalmente definidas, que recién las pudimos definir con la llegada de Alfredo Pega y Rodolfo Salto (Entrevista la Primer Director de Juventud 13/3/2016)

En el año 2006 se le asigna por primera vez un presupuesto de pesos quinientos cuarenta mil noventa (\$ 540.090), representando un 0,62% del presupuesto total asignado a la Cartera Social. Esta cuestión no ha variado en el tiempo, dado que en el año 2011 el presupuesto con el que contaba la Dirección de Juventud era de un millón de pesos lo que representaba un 0,60% de presupuesto asignado al Ministerio de Familia (Estadística de elaboración propia a partir de datos del CEPP/CFI: 2012; 144)

La escasez de presupuesto destinado a la Dirección es advertida por un

Informe crítico que el Centro Federal de Inversiones en conjunto con el Centro Estudios de Políticas Públicas (2012) realizan en ocasión de evaluar las políticas de empleo en la provincia de Río Negro. En ese documento se señala:

Una cuestión final en la que interesa particularmente hacer hincapié es la debilidad presupuestaria de la Dirección de Juventud, aspecto que dificulta tanto su visibilización como actor importante en el gobierno provincial como las posibilidades de sostener en el tiempo los programas impulsados a fin de lograr una mayor institucionalidad. (CEPP/CFI: 2012; 144).

Desde su perspectiva administrativa, el área de Juventud de la Provincia adoleció, desde su creación, de fortaleza organizacional: la ausencia de misiones y funciones establecidas por normativa, sumado a la falta de precisiones en cuanto a su dependencia dentro de la estructura ministerial, más los vaivenes que se generan ante los cambios de gestión, caracterizan los avatares de esta dependencia, tal se ha podido reconstruir a partir de la búsqueda de documentos y las entrevistas realizadas.

Al respecto el primer Director de Juventud señala:

Estaba en el organigrama, yo dependía por ejemplo del área de lo que era Promoción y después lo llevaron al área de Asistencia. En realidad, ni el nombre siquiera tenía, hasta que después se reorganizó eso... yo dependía de lo que era asistencia (Entrevista Primer Director de Juventud 13/3/2016)

Por su parte, el último referente de esa área sostiene:

...todos los cambios de gestión dentro de la misma gestión de gobierno la verdad

que ha sido nefasto, no sólo para los equipos técnicos, sino también para la propia gestión. O sea, han pasado tres ministros a lo largo de tres años, muchos cambios de directores y además tres ministros con tres miradas diferentes (...) No ha habido estabilidad ni de funcionarios ni de equipos técnicos (Entrevista a referente técnico profesional FG 20 de noviembre de 2014)

En ese marco, supuso un intento de jerarquizar al área, la participación de esta Dirección en la fundación del Consejo Federal de Juventud. En marzo del 2008, 18 provincias constituyen y fundan dicho Consejo en cumplimiento artículo 5 de la Ley Nacional N° 26227. Las autoridades de juventud ratifican el compromiso de generar y/o fortalecer espacios institucionales de las juventudes, intentando garantizar, de algún modo, la participación de los jóvenes desde la pluralidad y la diversidad al proponer y discutir alternativas para el diseño de políticas y acciones con una fuerte impronta en la promoción social y la organización comunitaria buscando formular y discutir proyectos que tengan la educación y el trabajo como ejes de la inclusión social desde un modelo de desarrollo socio-productivo.-

El final del área acontece mediante Decreto 44/2014, el que establece:

Dar de baja, a partir del 31 de Enero de 2014, las designaciones de los Señores Funcionarios que integran la estructura de Autoridades Superiores de la Provincia de Río Negro, según se individualizan en el Anexo I que forma parte integrante del presente Decreto (B.O: 5221, 20)

Entre ellos, el Director de Juventud. Esto en un contexto de reordenar la estructura funcional del Poder Ejecutivo Provincial, oportunamente conformada

según lo establecido en la Ley Provincial K N° 4.794 y su modificatoria N° 4.907” (B.O: 5221, 20).

A este respecto, distintos medios escritos se hicieron eco de lo que sucedía en la Provincia, y destacaban entre otras cuestiones la reducción del 50% la planta de funcionarios, así como la reducción de un porcentaje de los salarios.

El gobernador A. W dejó cesante a partir del viernes a la totalidad de sus funcionarios para la reestructuración de su planta política, previendo que la nueva estructura contemplará a 170 colaboradores y que representa la mitad de los cargos actuales. Las remuneraciones de los funcionarios ratificados tendrán una reducción del 15 por ciento de sus haberes.” (Diario Río Negro on line con fecha del 29 de enero de 2014)

Otros medios gráficos y virtuales hacían hincapié en la reducción del gasto público, en especial en el poder ejecutivo “Río Negro anunció fuerte ajuste del gasto público” (ámbito.com 28/01/2014); “W. anunció la reducción de la planta y salarios de funcionarios” tituló anbariloche.com.ar (anbariloche.com.ar 28/01/2014). En la Agencia Digital de Noticias (ADN) se afirmaba que “mediante el Decreto 44 formalizó la baja a partir del 31 de enero a 315 funcionarios cuya lista adjuntamos” (ADN 28/01/2014)

Asimismo, en la página oficial del Gobierno de la Provincia se publicó información en este sentido. En primer término se publicaron los Decretos 43/2014 y 44/2014. El primero establece “la disminución de un 15% de las Asignaciones al cargo, ya sea remunerativas o no remunerativas que integran el haber bruto de los funcionarios provinciales”

En este contexto de reestructuración y reducción del gasto público, la antigua Dirección se transforma en un área que depende de la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Subsecretaría de Protección Integral.

La Dirección de Juventud es un área, dejó de ser dirección a partir del decreto del gobernador...del 31 enero 2014 y eso ya es un cambio. Dejó de ser dirección para transformarse en un área (Entrevista a referente técnico profesional FG 20 de noviembre de 2014)

Cabe mencionar que además de la Dirección Provincial de Juventud se ocupan específicamente de los problemas de juventud, otras Áreas del Ministerio de Desarrollo Social como por ejemplo el área Proteccional, que tuvo y tiene a su cargo diferentes programas y acciones cuyos destinatarios son los adolescentes y jóvenes (estos programas serán analizados más adelante, en este capítulo).

En síntesis, las políticas públicas de juventud en la provincia de Río Negro desde el año 2004 al 2014 se caracterizan por su debilidad administrativa Schefold (1983 citado en Balardini, 1999: 03). La creación del área, más allá de algún intento de jerarquizarla en articulación con otras Direcciones a nivel nacional, no fue acompañada del respaldo legal que delimitara sus misiones, funciones y dependencia; de la asignación presupuestaria y de personal (siempre escaso, durante mucho tiempo precarizado) necesarias para dotar de contenido a las políticas específicas y del respaldo político que asegurara su viabilidad. En este último sentido, se puede inferir que en este nivel de

administración la institucionalidad no se corporizó de manera adecuada restando legalidad y posibilidad de intervención en la temática inherente a la juventud.-

y ahí es donde lo pudimos llevar a la Legislatura para que se aprobaran los decretos reglamentarios... pero armamos los modelos de decretos y los mandamos (...) estaban los programas se hacía, se hacía pero no estaban institucionalizados... Los hacíamos con los fondos de la Subsecretaría de Ricardo Prati (Entrevista la Primer Director de Juventud 13/3/2016)

Asimismo, la falta de apoyo, el descompromiso y la inexperiencia actuaron como obstáculos para que la institucionalidad y la legalidad tuvieran un lugar posible. En palabras del Primer Director de Juventud:

...tanta desorganización (...) Fue tratar de justificar mi rol, lo que hice fue para tratar de justificar mi designación, mi compromiso que tenía con los chicos. Pero nunca tuve, nunca hubo un trazado o un diseño de lo que era una política, digamos queremos que los jóvenes de 14 años a 16 ó 17 años tengan tal cosa o hagan tal cosa... ver de legarles algo...(Entrevista la Primer Director de Juventud 13/3/2016)

Esto será profundizado en los siguientes niveles de análisis de la política.

2.2 El nivel parlamentario–legislativo de las políticas públicas de juventud.

El segundo nivel de análisis planteado por Schefold (1983 citado en Balardini, 1999: 03) es el nivel parlamentario–legislativo, constituido principalmente por leyes entendidas como sistema, y comisiones parlamentarias

permanentes para tratar temáticas referidas a la juventud.

La Provincia carece de una ley de juventud que dé un marco normativo general, y de ámbitos parlamentarios de tratamiento específicos. No obstante ello, existen algunas normas que refieren al área. El rastreo normativo permitió identificar a las siguientes leyes provinciales que refieren a temáticas vinculadas a la juventud:

Cuadro N° 7 Leyes provinciales que refieren a la Juventud

LEY N°	AÑO	ASUNTO
3277	1999	Promoción de la Participación de la Juventud
3097	1997	Protección Integral y Promoción de los derechos del niño y del adolescente
3846	2004	Adhesión al Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven -Ley n° 25.872.
3968	2005	Crea el " Fondo de Desarrollo Juvenil ".
4352	2008	Crea el " Fondo de Desarrollo Juvenil ". Abroga ley 3968.
4069	2006	Crea el Sistema de Formación y Capacitación Política destinado a jóvenes de la Provincia de Río Negro. Crea una Comisión Asesora del Sistema.
4109	2006	Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Río Negro. Creación del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro -CONIAR.
4576	2010	Se instituye en forma permanente la "Semana de la Juventud" que se realizará todos los años en la tercera semana del mes de septiembre.
4813	2012	Establece un "Régimen Especial de Incentivos Fiscales para la Promoción del empleo de jóvenes rionegrinos en el sector privado de la economía". Crea un Registro Único de Beneficiarios del Régimen.
4835	2013	Se instituye en la Provincia de Río Negro la "Semana contra la Violencia, por la Juventud y la Inclusión Social", cuyo inicio tendrá lugar el día 17 de junio de cada año.

De las diez leyes relevadas, cuyos destinatarios son los jóvenes, dos aluden a la promoción de la participación de la juventud: la Ley N° 3277/1999 y Ley N° 4069/2006. Sin embargo presentan diferencias significativas, en tanto la

primera es más amplia dado que involucra al universo de jóvenes que habitan la provincia, mientras la segunda se restringe a los jóvenes que se hallen afiliados a partidos políticos. Asimismo, se diferencian en que la primera alude a la creación de un organismo que aborda temáticas más generales y con inserción socio-comunitaria; en la segunda es acotada a la formación de futuros dirigentes, jóvenes insertos en grupos organizados.

Es importante destacar que el órgano pensado como espacio de representación de los jóvenes no logró ponerse en marcha por diferentes obstáculos que se presentaron en el momento de la implementación de la mencionada Ley, tal queda expresado en los fundamentos del proyecto de ley 767/2004 que se aprobara como Ley 3968 Fondo de Desarrollo Juvenil en el año 2006

Dos de las normas, Ley N° 3097/1997 y Ley N° 4109/2006, aluden a la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que habitan el territorio provincial. Se diferencian en que la primera que es la antecesora, incluye la esfera de la promoción, que no está mencionada en la sucesora. Ambas leyes están en vigencia, en tanto la Ley N° 4109 es la modificatoria de la Ley N° 3097. Sin embargo es importante resaltar que los paradigmas en los que se sustentan ambas leyes son antagónicos en tanto que la precursora se basa en el paradigma tutelar (ley de Agote) y la más reciente en un paradigma cuyos principios se basan en que los niños y adolescentes son

sujetos de derechos.

Cuatro de las normas citadas (Ley N° 3846/2004, Ley N° 3968/2006, Ley N°4352/2008 y Ley N° 4813/2012) refieren al empleo de los jóvenes. Mientras que la ley sancionada en el 2004 adhiere a un programa nacional de apoyo al empresariado joven, la sancionada en el año 2012 crea un registro de 'beneficiarios' para establecer incentivos, en el sector privado, al empleo de jóvenes rionegrinos.

Las otras dos leyes que refieren al empleo, la Ley N° 3968 es originaria, - constituyente del Derecho- y la Ley N° 4352 su derivada, modifica a la primera en cuanto a los regímenes predaarios. Es la única norma que está dirigida a fomentar oportunidades de trabajo autónomo para los jóvenes, a nivel estatal. Es interesante notar que la modificatoria de la ley nunca fue reglamentada, más allá de establecer un plazo legal de 60 a partir de su publicación.-

En cuanto a las dos normas restantes, Ley N° 4576/2010 y Ley N° 4835 son declarativas. Estableciendo, asimismo que la aplicación de las acciones a desarrollarse, se enmarcan metodológicamente dentro de los contenidos previstos en la ley de Protección Integral (Ley D N° 4109/2006).

En este punto se puede afirmar a modo de cierre preliminar que, el conjunto de leyes referidas a la juventud arriba reseñadas, no constituyen un sistema de leyes, sino más bien una serie de iniciativas legales no articuladas entre sí. Es de destacar que no es otorgada a la Dirección Provincial de

Juventud una rectoría clara, en tanto que ciertas leyes, cuyos destinatarios son los jóvenes, tiene como autoridad de aplicación a un órgano diferente a la propia dirección. Asimismo, no hay indicios claros de un abordaje intersectorial e interinstitucional, así como el trabajo en red. Es decir, cada normativa tiene un organismo diferente como autoridad de aplicación, no se establece una articulación o coordinación entre las diferentes áreas gubernamentales, como tampoco la funcionalidad de las mismas como sistema. Sumado a lo anterior, no cuenta con la asignación de los recursos humanos y financieros necesarios para la implementación.-

2. 3. Nivel de la política transversal

El tercer nivel de análisis que plantea Schefold (1983 citado en Balardini, 1999:3) es el nivel de la política transversal, constituido por otros organismos públicos, que en función de las áreas de su incumbencia (educación, salud, trabajo, turismo y deporte) se ocupan también de problemas relevantes de los jóvenes.

A través del buceo documental específico sobre políticas de juventud en la Provincia de Río Negro, se identificaron documentos de creación y modificación de los proyectos y/o programas cuyos destinatarios son los jóvenes, y antecedentes de mapeos de políticas sociales.-

En relación a las políticas y/o acciones implementadas desde la esfera provincial, existe un antecedente que son las Guías Provincial de Programas Sociales, que se publica desde el año 1999 desde la Secretaría de Acción Social, en el marco del convenio realizado con el Programa “Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales” (SIEMPRO) dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Las mismas recogían información referente a la institución responsable, fuente de financiamiento, objetivos, destinatarios, prestaciones y localización geográfica entre otras permitiendo una “visión global de los programas y requerir la información específicamente necesaria”.-

En las guías publicadas se explicita que “un Programa Social es aquel conjunto articulado de acciones en rigor técnico sean proyectos o actividades con el objeto de poder captar la mayor cantidad de acciones que se desarrollan en el área social” (Guía Social de Programas 2004). Estas guías presentan la información en grandes áreas temáticas, intentando una sistematización de las características de los programas y/o proyectos. Dichas áreas intentan agrupar programas y/o proyectos cuyos objetivos se orientan a atender un problema social común. Entre ellos se destacan: Alimentos y Nutrición; Capacitación y Fortalecimiento Institucional; Desarrollo Comunitario e Integración Social; Emergencia y Prestaciones Sociales; Empleo; Niñez, Adolescencia y Familia;

Vivienda y/o Infraestructura Social; y Educación; y en algunos casos se agrega Deportes y Recreación y Salud.

Estos documentos tienen como fuente de información a los responsables de los programas y las tareas de relevamiento y sistematización fue realizada por el equipo técnico del Sistema Provincial de Información, Evaluación y Monitoreo (SIPIEM) dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.-

Cabe destacar que los destinatarios de estos programas y/o proyectos, son enunciados de diferentes maneras:: “menores de 18/ 21 años...”, “familias en situación de vulnerabilidad social/riesgo/recursos insuficientes...”, “ todos los sectores de la población”, “población rural...”, “comunidad en general”, “población de riesgo...”, “... hasta 18 años”, “niños y jóvenes con discapacidad...” entre otros.-

Es decir comprenden la franja etárea de los jóvenes, concibiéndolos como destinatarios indirectos y no como sujetos específicos de las políticas públicas implementadas.

En palabras del primer Director de Juventud *“juventud es una franja etárea transversal, yo creo que atraviesa toda las áreas” (Entrevista al Primer Director de Juventud 13/3/2016)*. Podría hipotetizarse que la transversalidad trae aparejado el desdibujamiento de la especificidad de las acciones destinadas a los jóvenes.

En el apartado que sigue se identificarán y describirán estos programas.

2. 4. Nivel de la política de juventud como programa

El cuarto nivel de análisis propuesto por Schefold (1983 citado en Balardini, 1999: 3) es el nivel de la política de juventud como programa. Como «política orientada hacia el futuro». Se trata, en este caso, de políticas de fuerte efecto intergeneracional, cuya eficacia sólo es concebible a través de la acción del tiempo.

A continuación se presentan algunas políticas implementadas en la Provincia que adquieren dicha característica. Cabe destacar que las mismas han sido implementadas desde distintos Ministerios. En el cuadro que sigue se presenta sintéticamente este tipo de políticas y su ámbito de procedencia:

Cuadro N° 8 Políticas Públicas Específicas de Juventud en la Provincia de Río Negro

Nombre de la Política (Programa/ Proyecto)	Institucionalización (Norma legal y fecha)	Responsable del diseño, implementación, ejecución y evaluación del programa
Salud del Adolescente	Datos obtenidos de la página oficial del Ministerio de Salud de la Provincia de Río Negro, y aportados por informantes claves	Departamento Salud del Adolescente.
Salud Reproductiva	Datos obtenidos de la página oficial del Ministerio de Salud de la Provincia de Río Negro, y aportados por informantes claves	Departamento Salud del Adolescente
Programa de Jornada Extendida	Datos obtenidos de la página oficial del Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, y aportados por informantes claves	Consejos Escolares y Supervisiones
Jóvenes Migrantes	Datos obtenidos del informe realizado por el Consejo Federal de Inversiones año 2012	Consejo Federal de Inversión en articulación con las instituciones que forman parte del programa
Programa de capacitación laboral Participar	Decreto 53/2006, publicado en Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro N° 4395 con fecha del 20 de Marzo de 2006	Equipo técnico de la Dirección de Juventud
Fondo de Desarrollo Juvenil	Ley 3968 y decreto reglamentario 55/2006	Equipo técnico de la Dirección de Juventud
Fortalecimiento Familiar	Decreto 325/2003 publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro N° 4093 con fecha 1 de Mayo de 2003	Equipo técnico de la Subsecretaría de Protección Integral
Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal	Decreto 324/2003 publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro N° 4092 con fecha 28 de Abril de 2003	Equipo técnico de la Subsecretaría de Protección Integral

ECIS (Espacios Comunitarios De Integración Social)	Decreto 259/2011 publicado en el suplemento del Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro 4938 con fecha de 2 de Junio de 2011	Equipo técnico de la Subsecretaría de Protección Integral
Programa de Redes Rionegrinas HUECHE: lugar de gente joven	Decreto 2914/97 y su modificatoria Decreto 454/2008 publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro 4634 con fecha de 3 de Julio de 2008	Equipo técnico de la Subsecretaría de Protección Integral
Conociendo Mis Derechos	Programa, Temas de cada módulo y preguntas frecuentes, aportados por el Primer Director de Juventud al momento de realizar la entrevista.-	Director de Juventud
Feria y Eventos Juveniles	Datos obtenidos de la Guía de Programas Sociales 2012-2013 elaborada por la Dirección de Monitoreo y Evaluación dependiente de la Subsecretaría de Gestión y Articulación del Ministerio de Desarrollo Social y de un Tríptico de la Dirección de Juventud del año 2008.-	Equipo técnico de la Dirección de Juventud
Protocolo de Atención de Niños, Niñas y Adolescentes detenidos o demorados en oficinas tutelares o en unidades de orden	Resolución del Ministerio de Familia ¹⁸ N° 2438/ 2010 que aprueba en Anexo I que da origen al mencionado Protocolo	Ministerio de Seguridad y Justicia y el Ministerio de Familia

Elaboración propia a partir de una matriz de análisis específica para la presente Tesis.-

¹⁸ Denominación que fue modificada Ley N° 4712 del año 2011 que reemplaza el nombre por el de Ministerio de Desarrollo Social y modificando algunas competencias del mencionado organismo

En lo que respecta a los programas y/o acciones desde la órbita de la salud, en la Provincia se adhiere a todas las campañas nacionales, sobre concientización, vacunación que refieren a la política pública desde una mirada intergeneracional. Dos ejemplos son el Departamento de Salud Adolescente y el Programa Salud Reproductiva.

En el ámbito educativo, en el período en estudio, la Provincia de Río Negro fijó en sus documentos como meta mejorar las trayectorias escolares de los alumnos e interpelar el formato escolar centrando su atención en los sectores 'más vulnerables'. En nivel secundario inició una reforma del reformuló del currículum, la organización escolar y el sistema de evaluación y promoción de los alumnos, y extendió la oferta a los parajes rurales a través del entorno virtual. La Reforma del Nivel Medio quedó sin efecto con la gestión de gobierno que inicia en el año 2011; no así la educación virtual en contextos rurales, que continúa hasta el presente.

Otro programa que puede enmarcarse en la política intergeneracional, es el Programa Jóvenes Migrantes destinado a jóvenes rionegrinos que se encuentran estudiando en las ciudades de Buenos Aires y La Plata. El programa se propone prevenir los efectos nocivos del desarraigo en la población juvenil universitaria, para lo cual propicia la constitución de una Red Institucional, que abarca desde la obra social (I.P.R.O.S.S) hasta las Universidades de Buenos Aires y La Plata, para articular acciones tendientes a coadyuvar a la permanencia y finalización de los estudios.

En el año 2004, se relevaron 39 programas en el recién creado del

Ministerio de Familia, de estos sólo 5 tiene como población objetivo específica a los jóvenes, variando el rango de edad que atienden. Se trata de tres programas de capacitación/empleo: 1) Conociendo mis derechos (destinado a jóvenes de entre 15 y 29 años); 2) Programa Líderes Comunitarios (para jóvenes de entre 18 y 30 años) y c) Aprendiendo mi Oficio (destinado a jóvenes de entre 19 y 29 años). Un programa tiene por objeto la “inclusión social”, se trata de HUECHE-Lugar de Gente Joven destinado al rango etéreo de 14 a 18 años. El quinto programa estaba destinado al acompañamiento a jóvenes de entre 14 y 18 años en conflicto con la Ley y se denominó Programa de Libertad Asistida

En el año 2014, se relevaron 41 programas en el Ministerio de Desarrollo Social, de estos sólo 6 tiene como población objetivo específica a los jóvenes, variando el rango de edad que atienden. Se trata de cuatro programas de capacitación/empleo: 1) Programa de Capacitación Laboral Participar (destinado a jóvenes de entre 15 y 29 años); 2) Fondo de Desarrollo Juvenil (para jóvenes de entre 18 y 30 años); 3) Preventores Juveniles y 4) Ferias y Eventos Juveniles. Dos programas tienen por objeto la “inclusión social”, se trata de HUECHE-Lugar de Gente Joven destinado al rango etéreo de 14 a 18 años y el Programa ECIS. El sexto programa estaba destinado al acompañamiento a jóvenes de entre 14 y 18 años en conflicto con la Ley y se denominó Programa Jóvenes en conflicto con la Ley Penal.

El programa *Fortalecimiento Familiar*, que es implantado por la

Subsecretaría de Protección Integral dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, fue aprobado por Decreto 325/03; tiene como misión fundamental orientar la recomposición y el fortalecimiento de los vínculos del grupo de convivencia para disminuir situaciones de riesgo familiar y social, favoreciendo un entorno adecuado para el desarrollo de los niños y/o adolescentes, y/o brindar contención temporal, en los casos que fuera necesario, mediante sistemas alternativos como Familia Solidaria y Hogar Solidario. Considera como eje de trabajo la familia, más allá de que el niño/a o adolescente sea quien manifiesta el síntoma.

Se concibe que un grupo se encuentra en situación de vulnerabilidad cuando las condiciones imperantes en su medio socio-familiar estén afectándolo perjudicialmente tanto en el desempeño de sus roles, como en el desarrollo integral de cada integrante, y/o se estén vulnerando o restringiendo algunos de los derechos reconocidos en la convención, la constitución nacional.

Las modalidades de intervención son tres: a) *Fortalecimiento Familia de Origen*, b) *Familia Solidaria* y c) *Hogar Solidario*. Las prestaciones que brinda el programa son tres: asistencia psicológica, jurídica y social; asistencia *alimentaria, inclusión laboral y asistencia material* (vestimenta, el calzado, el mobiliario, entre otros). (ver Imagen N° 1 Cuadro Síntesis de las Intervenciones del Programa Fortalecimiento Familiar)

Imagen N° 1 Cuadro Síntesis de las Intervenciones del Programa Fortalecimiento Familiar

13. CUADRO SINTESIS

	Fort Familia de Origen	Familia Solidaria	Hogar Solidario
DESTINATARIOS	Familias de origen que atraviesen situaciones que pongan en riesgo la integridad físico, psico-social, a los niños y/o adolescentes	Familias en situación de riesgo, con niños y/o adolescentes, cuya problemática requiera de la contención temporal de los mismos en familias solidarias	Niños y/o adolescentes cuyos padres han sido suspendidos o privados de la patria potestad, sin posibilidades de poder convivir con algún integrante de la familia ampliada.
INTERVENCIÓN OBJETIVOS	Atención, orientación y/o asistencia a las familias de origen para que logren resolver la situación de crisis sin necesidad de excluir a sus miembros	Atención, orientación y/o asistencia a las familias de origen y solidarias para que puedan brindarles al niño y/o adolescente un espacio de contención, apuntando a la reinserción del mismo a su grupo de pertenencia.	Atención, orientación y/o asistencia al Hogar Solidario para que puedan brindarles al niño y/o adolescente un espacio familiar de contención y bienestar necesario para su desarrollo.
PRESTACIONES	- <u>Asistencia Técnica:</u> Psicol. Jurídica, Social. - <u>Asistencia Económica:</u> emergencia laboral - emergencia alimentaria y asistencia económica. La asist. de emergencia tiene carácter de complementariedad, y la económica se efectuará mediante evaluación técnica.	- <u>Asistencia Técnica:</u> Psicol. Jurídica, Social - <u>Asistencia Económica:</u> emergencia alimentaria - asistencia material. Ambas tienen carácter de complementariedad, y la económica se efectuará mediante evaluación técnica (eventual - puntual).	- <u>Asistencia Técnica:</u> Psicol. Jurídica, Social - <u>Asistencia Económica:</u> emergencia alimentaria - asistencia material Ambas tienen carácter de complementariedad, y la económica se efectuará mediante evaluación técnica (eventual - puntual).
TIEMPO PREVISTO	Corto y mediano plazo, situaciones cuya resolución no superen un año.	Corto y mediano plazo: Situaciones cuya resolución implique variaciones de una quincena a un año.	El tiempo de intervención no puede pre-establecerse. Se considerarán a mediano y largo plazo, según situación judicial.
INSTRUMENTOS	Selección de familias ingresantes. Diagnóstico situacional- Planificación y ejecución de la Intervención.	Registro Regional de familias solidarias	Listado Oficial de Adoptantes. Hogares solidarios homologados con Justicia.

Fuente: Decreto N° 325/2003 Boletín Oficial N° 4093, página 6

El programa *Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal*, que también es implementado desde el Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaría de Protección Integral, tiene por objetivo general instalar en el joven en situación de conflicto con la Ley Penal, conductas o formas de vida fundadas en la apropiación de la responsabilidad ante cada uno sus actos, a partir de una actitud reflexiva que le permitirá construir un proyecto de vida como sujeto de derecho en una convivencia social democrática. Tiene como destinatarios a jóvenes de 14 a 18 años de edad que se encuentren en situación de conflicto con la Ley Penal.

Prevé tres as modalidades de intervención: individual, familiar y comunitaria y comprende dos subprogramas Libertad Asistida dirigido a jóvenes que mantienen el goce de la libertad, desarrollando su vida integrado a un medio familiar- institucional y Centros de Contención, institución cerrada, concebida como la última estrategia a seguir luego de haber agotado instancias anteriores de abordaje con el joven y sus referentes significativos.

En este punto es preciso destacar el Protocolo de Atención de Niños, Niñas y Adolescentes detenidos o demorados en oficinas tutelares o en unidades de orden, que si bien no es un programa (es decir, que no tiene la misma jerarquía que los ya citados), actúa como soporte de intervención a dos de los programas con mayor demanda en la Provincia, Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal y Fortalecimiento Familiar.

En relación al Programa preventivo promocional *Espacios Comunitarios de Integración Social (E.C.I.S.)*, creado por Decreto 259/2011 tiene por objetivo generar dispositivos que implementen estrategias preventivo-promocionales con intervención comunitaria brindando contención temporal a adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad psicosocial. En cuanto al *Programa Rionegrino de Redes Juveniles "HUECHE: lugar de gente joven"* aprobado por Decreto 914/1997 y modificado por Decreto 454/2008, tiene por objetivo Promover la integración de adolescentes de trece (13) a dieciocho (18) años, en riesgo de exclusión social, mediante la implementación de proyectos que permitan mejorar su vinculación social y promover el desarrollo pleno de la ciudadanía, como así también fomentar la responsabilidad de esta franja etárea.

Vale resaltar que este programa comienza su ejecución a fines de 1.998, en el área de Asistencia Técnica y Capacitación dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Río Negro. A mediados de 1.999, se incorpora a la Dirección General de Asistencia y Promoción Familiar y por ende a las políticas públicas orientadas a la juventud, en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (C.I.D.N). En el mes de Diciembre del año 2.005 mediante Resolución N° 5.650 del Ministerio de Familia, se hace el traspaso de los Programa Rionegrino de Redes Juveniles "HUECHE" a la Dirección de Juventud de ese mismo Organismo. Esto muestra una inestabilidad en cuanto a la dependencia y la complejidad de poder lograr cierta institucionalidad que le

permita sustentabilidad y continuidad a ésta política pública.

2.4. a Programas específicos de la Dirección Provincial de la Juventud.

En relación con políticas específicas promovidas - diseñadas e implementadas- desde la Dirección de Juventud, en el período en estudio pudieron identificarse 2 programas el Programa de Capacitación Laboral “Participar”, y el Fondo de Desarrollo Juvenil y dos acciones: seminarios de capacitación “Conociendo mis Derechos”, acción que nunca se plasmó en un Decreto o normativa y “Ferias y Eventos Juveniles” que no cuenta con normativa que le dé institucionalidad, aunque ambas acciones fueron eventos masivos y muy convocantes.

De estos programas los dos que adquiriendo legalidad e institucionalidad, refieren a la inserción laboral de los jóvenes. Revisando la normativa vigente en la Provincia de Río Negro relacionada al fomento de la inserción laboral de los jóvenes se visualiza una escasa producción legal en torno al tema. Existen leyes marco que otorgan prioridad a la generación de empleo tanto público como privado, otras en las que se adhieren a programas nacionales en el mismo sentido, pero pocas relacionadas específicamente con el empleo joven. La única ley encaminada con dicho fin es la Ley D 4.352, promovida por la Dirección de Juventud en el año 2006, que crea en ese ámbito el Fondo de Desarrollo

Juvenil para el otorgamiento de créditos para proyectos productivos y de servicios.

Fija como destinatarios a jóvenes de entre 18 y 30 años de edad que cuenten con tres años de residencia en la Provincia de Río Negro y otorga prioridad a los jóvenes que se encuentran desocupados y que tienen hijos a cargo.

Ese mismo año se crea por Decreto 53/2006 el programa de Capacitación Laboral "PARTICIPAR" que hace foco en las capacidades de los jóvenes y enfatiza la necesidad de mejorar su "empleabilidad" a través del desarrollo de competencias, capacidades personales y herramientas que les permitan competir en el mercado de trabajo en mejores condiciones de calificación laboral y ampliar, de este modo, sus posibilidades de inserción y permanencia en un mercado laboral competitivo y dinámico.-

Narra que tales capacitaciones se ejecutaron a través de asociaciones no gubernamentales, municipalidades, delegaciones del ministerio de familia, ECIS, escuelas hogares, Consejos Municipales de la Mujer, Consejo Provincial del Discapacitado, Comisionados de Fomentos, Obispados, la Agencia CREAM, la Subsecretaría de Enlace y Organización Popular del Ministerio de Familia. Sostiene que las mismas oficiaron de "instituciones madrinadas" y que la Dirección de Juventud, se encargó de contratar capacitadores. Los ejes y contenidos de la capacitación se organizaron alrededor de competencias básicas y técnicas

referidas a ciertos empleos (carpintera, embalado defruta, electricidad, reparacion de pc e impresoras, etc.) sociolaborales (armado de curriculum, búsqueda de empleo, preparación para la entrevista laboral).-

Como ya se mencionó anteriormente, además de estos dos programas descritos anteriormente, la Dirección de Juventud implementó acciones que no tuvieron una norma legal que les diera 'institucionalidad', por un lado el Seminario de Capacitación "*Conociendo mis Derechos*" y por otro "*Ferias y Eventos Juveniles*".

En relación con la primera acción, estuvo concebida como un seminario de capacitación cuyos objetivos generales apuntaban, por un lado a brindar a los jóvenes 'beneficiarios' de las capacitaciones conocimientos sobre los principales derechos y obligaciones que tiene como ciudadanos, a fin de que puedan ejercerlos plenamente y por otro lado, formar futuros capacitadores que actúen como agentes multiplicadores del programa. La metodología comprendía encuentros de dos días de duración, en los que, quien era el Director de Juventud (de profesión abogado) dictaba cuatro módulos de tres horas reloj cada uno.

Como requisito para participar del seminario se solicitaba que los jóvenes entre 16 y 30 años supieran leer y escribir, contar con buena predisposición a capacitarse y realizar trabajo de campo con jóvenes, tener condiciones para la gestión de procesos educativos y oficiar de agentes multiplicadores.-

En cuanto a “*Feria y eventos juveniles*”, tuvo como objetivo brindar un espacio de contención y participación de jóvenes entre 18 y 30 años, a partir de organizar en cada localidad de la provincia encuentros en los que se nuclea un cúmulo de actividades culturales, deportivas y educativas. Entre los que se llevaron a cabo podemos mencionar: la feria universitaria con oferta académica dentro de la Provincia, recitales, concursos musicales y de diferentes deportes, campañas de sensibilización sobre adicciones, SIDA entre otras temáticas que se suponían convocantes para la juventud, seminarios de formación político ciudadana.-

Los referentes del área entrevistados ponen de manifiesto que la compartimentalización de los programas era muy significativa, como también la focalización, que operó como impedimento a la integralidad y transversalidad de la política pública. Asimismo, la mayoría de los programas operaron a pequeña y/o mediana escala, de forma errática y sin perspectiva de integralidad desatentos a las demandas de los jóvenes de la Provincia. Sostienen:

no, no yo con los chicos en conflicto con la ley nunca me mezclé (Entrevista al primer director de Juventud, 13.03.2016)

siempre los programas fueron como compartimentos estancos: yo trabajo hasta acá y de otro lado te toca a vos (Entrevista al último referente del Área de Juventud, ...)

las articulaciones lamentablemente siempre estaban sujetas a que los profesionales o los operadores compartieran los mismos principios éticos de cómo aborda las situaciones y no porque respondían a las líneas políticas de los funcionarios

(Entrevista al último referente del Área de Juventud,)

lamentablemente siempre esas mesas intersectoriales se conforman cuando una situación estalla y no como una política preventiva (Entrevista al último referente del Área de Juventud,)

En la Provincia de Río Negro, esta arista de la transversalidad en la política pública de juventud no se ha corporizado. (...)

el sufrir tantos avatares en el cambio de gestión y el inclusive, haber estado un año y medio paralizada, un área tan importante como el de juventud... Habla de que realmente no ha sido una (política) transversal (...) Siempre los programas fueron como compartimentos estancos; yo trabajo hasta acá y de otro lado te toca a vos. Y nunca se priorizó el vínculo (Entrevista a referente técnico profesional FG 20 de noviembre de 2014)

La cuestión de la institucionalidad, entendida como un conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan las conductas de los integrantes de una sociedad, caracterizándola y estructurándola, no tuvo lugar en nuestra provincia.-

En este punto, puede afirmarse que la prevención y promoción en materia de juventud no es un tema relevante en la agenda pública y en muchos casos es entendida como un gasto y no como inversión en un futuro de desarrollo con equidad e igualdad de oportunidades.-

...debates internos que tiene que ver con el lugar que ocupa la prevención y promoción en la estructura del MDS. Si vos hablas de porcentajes o de montos de

pesos, la prevención y promoción se lleva el 15% del 100% que va a parar a asistencia. O sea, si vos ya tenés esa mirada político social, de cómo ejecutar tus programas o tus dispositivos, eso ya te marca desde que lugar estás viendo a los niños y los jóvenes. La verdad se invierte poco, se ve como gasto y no como inversión... (Entrevista a referente técnico profesional FG 20 de noviembre de 2014)

Situación que se pone de manifiesto en determinadas 'omisiones' o 'inacciones', que dejan al descubierto la modalidad de intervención del Estado con relación la juventud revelando desinterés y desidia.-

El programa HUECHE por ejemplo tuvo 4 años parado, cajoneado... ¡¡Cajoneado!!! Aprobado por decreto del Gobierno en su momento. Y es un programa que no sé por qué se cajoneó, y con mucha plata que tenía... y obviamente, como vos sabrás, los programas que no se ejecutan al año siguiente, inmediatamente se le baja la carga presupuestaria (Entrevista a referente técnico profesional FG 20 de noviembre de 2014)

Un sistema de juventud, según Krauskopf (2004), debe articular la participación de la juventud en red, establecer vías de interlocución para la toma de decisiones con las instituciones de juventud y las entidades pertinentes. Deben tener una rectoría clara, con alto rango para la gestión en red y los mecanismos institucionales que le posibilite fijar horizontes y desconcentrar permanentemente las acciones y las responsabilidades. Asimismo, debe contar con los recursos humanos y financieros necesarios para su implementación, donde los recursos fiscales no sólo deben ser una de las fuentes posibles, sino la más importante. Un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos estatales

mediante la incorporación de una metodología de abordaje interinstitucional e intersectorial, los aportes de los enlaces con la sociedad civil, y con la participación de quienes se constituyen en sujetos y actores de las políticas: los jóvenes.

En este sentido, si lo institucional supone un proceso sistemático de consolidación, que posibilita la permanencia y uniformidad de conductas e ideas a través de medios e instrumentos, como lo son las organizaciones y las normas para alcanzar un fin social, cuya expresión práctica se asimila como valores; en Río Negro no están dadas las condiciones de viabilidad para que la institucionalidad en materia de juventud se instale y produzca cambio a corto, mediano y largo plazo. Esto implica necesariamente que las políticas de juventud no se sostuvieron en el tiempo por la imposibilidad de enmarcar las políticas en los tejidos institucionales que le permitieran garantizar el desarrollo del proceso político, así como la inviabilidad de dotar de contenido y forma a las políticas públicas destinadas a la población juvenil.-

Asimismo, la debilidad institucional es un rasgo compartido por las áreas de gestión de políticas de juventud existentes a nivel Ministerial que se extiende, a su vez, hacia el nivel provincial. En relación con este aspecto, el presupuesto asignado a la temática de juventud, sería pertinente iniciar una discusión acerca de los cuáles deben ser las áreas responsables de la ejecución de los programas para jóvenes, ya que esto implica pensar en los distintos niveles de

articulación que permitan desarrollar políticas integrales.-

En palabras de Oscar Dávila León,

“La institucionalidad le otorga una forma al contenido particular de una política: un margen de estabilidad, continuidad y consistencia. Además de sostener el proceso de marchas y contramarchas de las políticas de juventud, una vez concluida le permite dejar capacidades instaladas, además de contribuir a una historia y una experiencia institucional que trasciende a las personas que circunstancialmente comienzan con dichos procesos. (Dávila León: 2000, 21)

Es decir que institucionalizar no sólo implica darle prioridad a la cuestión, sino que pone en evidencia la necesidad que se aborde la problemática o se proteja algún aspecto de la vida pública; desde la planificación de las acciones que implica no sólo legitimidad sino organización, hasta la forma y el contenido de estas.-

CAPÍTULO IV CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD DISEÑADAS EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO (2004-2014)

En el presente capítulo se profundiza el análisis de los programas y acciones presentados en el capítulo precedente, buscando caracterizar su diseño normativo y programático en términos de intersectorialidad - coordinación y articulación- inclusividad, mancomunidad e integración de los mismos.

A tal fin se han utilizado como corpus de análisis leyes, decretos y resoluciones ministeriales que crean y/o modifican programas destinados a la juventud, y otras fuentes documentales relevantes. Se analizarán los programas, “Programa Rionegrino de Redes Juveniles Hueche”, “Espacios Comunitarios de Integración Social”, “Fondo de Desarrollo Juvenil”, “Programa de Capacitación Laboral Participar”, “Fortalecimiento Familiar”, “Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal” y “Conociendo mis Derechos”. Esta última, es una 'acción' que se implementó desde la Dirección Provincial de Juventud, y aunque se la considera y/o denomina Programa no cuenta con Decreto o normativa de creación. Asimismo, existen dos acciones “Ferias y Eventos Juveniles” y “Preventores Juveniles”, que se han analizado en capítulos anteriores, es muy escueta la información sobre los mismos volcada en la Guía de Programas Sociales 2013/2014 por lo que no es posible un análisis de los ejes tratados en este

capítulo.

Asimismo, se hará mención al Protocolo de Atención de Niños, Niñas y Adolescentes detenidos o demorados en oficinas tutelares o en unidades de orden, que si bien no es un programa, actúa como soporte de intervención a dos de los programas con mayor demanda en la Provincia.

1. Intersectorialidad, coordinación y articulación

Como ya se ha explicitado en el enfoque conceptual de esta tesis (Capítulo II), la noción de intersectorialidad refiere al trabajo coordinado entre los diversos sectores o áreas de un gobierno que intervienen sobre una población común y también a la relación necesaria que resulta de la coordinación de las acciones entre los distintos actores que integran la sociedad, sean de la esfera del Estado, de la Sociedad Civil o del orden de lo privado. (Cunill Grau 2014)

Para referir a la intersectorialidad es necesario reconocer que lo sectorial tiene distintos significados y, en consecuencia, impactan en la noción de integralidad. En este punto, la intersectorialidad alude a dos cuestiones, si se quiere a una pretendida polaridad, por una parte a las relaciones que se establecen entre el sector público, el sector mercantil, el sector privado no mercantil y las comunidades, es decir, a las distintas modalidades de asociación

público- privada; y por otra parte, en un sentido más acotado remite a la relación entre diversos sectores gubernamentales (Cunill Grau, 2014).

La intersectorialidad, en este sentido acotado, implica que diversos sectores gubernamentales, no sólo trabajen con una misma población objetivo para brindar los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes. Es decir, en términos de Cunill Grau (2015) no basta con que cada sector haga lo que le corresponde de acuerdo con sus respectivos mandatos, ni siquiera significa evitar que se produzcan redundancias entre ellos. Implica que los sectores “se pongan de acuerdo” para actuar “conjuntamente” a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial.

La intersectorialidad, entonces, es una variable (Cunill Grau, 2015), causada por múltiples factores, e incide directamente en la integralidad de la política pública. Una alta integración de los sectores deviene en una intersectorialidad de alta intensidad y, por ende, en una mayor integralidad en el enfrentamiento de problemas sociales multidimensionales.

En este sentido, Veiga y Bronzo (2005) plantean que existen distintas configuraciones, o patrones en que la intersectorialidad se adopta en la práctica concreta.

1. a. Patrones de la intersectorialidad

De acuerdo a lo planteado por Veiga y Bronzo (2005) existen tres patrones en los cuales puede pensarse la intersectorialidad política. Un primer patrón en el que “la política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial, hay una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política”. (Veiga y Bronzo: 2005, 10)

En este punto, se puede afirmar que en el período en estudio existió un dispositivo que tenía como finalidad velar por la intersectorialidad de la política. Se trata del Consejo Interministerial de Coordinación de Políticas Sociales (CICPS) de la provincia de Río Negro. El mismo se crea en el año 2012 a partir de la necesidad de reordenar las responsabilidades de las distintas áreas del Poder Ejecutivo Provincial (Decreto Provincial N° 589/12). Su principal función fue la de coordinar y articular la gestión de los organismos responsables de la política social provincial, a fin de trabajar de manera conjunta desde todos los Ministerios de la Provincia de Río Negro. En el artículo 7 inc 17 de su decreto de creación se plantea que uno de los objetivos del Consejo es “articular y coordinar políticas y programas de niñez y adolescencia con el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro (Co.Ni.A.R.)”. (B.O N° 5045 del 4 de Junio de 2012, 6)

Un segundo patrón de intersectorialidad, según Veiga y Bronzo (2005) es aquel en que la “política es formulada intersectorialmente, pero es ejecutada de manera sectorial, siguiendo un nivel de coordinación, cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente”. (Veiga y Bronzo: 2005, 10)

Esta modalidad de intersectorialidad es la que se plantea como modalidad de funcionamiento del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro (Co.Ni.A.R.), en el artículo 54 incisos c) y d) de la Ley 4109¹⁹, en los que se explicita que entre las funciones del mencionado Organismo se encuentran la de asesorar y proponer al Gobierno de la Provincia, las políticas de las áreas respectivas, así como la de articular las políticas públicas de todas las áreas de gobierno, en los aspectos vinculados a la infancia y adolescencia. (B.O N° 4438 del 17/08/2006, 1)

Y el tercer patrón de intersectorialidad, planteado por Veiga y Bronzo (2005) es aquel en que “la política establece objetivos y metas consistentes entre sectores. Las metas son desdobladas, generalmente, en políticas consistentes pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma”. (Veiga y Bronzo: 2005, 10).

Tal se ha descrito en el Capítulo precedente, programas tales como:

¹⁹ Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes de la Provincia de Río Negro. Creación del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro - CONIAR. **Sancionada** el 08/06/2006 **Promulgada** el 31/07/2006 por Decreto N° 890/2006 **Publicado** en el Boletín Oficial del 17/08/2006 Pag.: 1 **Entrada en vigencia** el 25/08/2006

Fondo de Desarrollo Juvenil, Programa de Capacitación Laboral Participar, Hueche, Espacio Comunitario de integración Social, Fortalecimiento Familiar, Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal-, así como las acciones que no cuentan con normativa de creación- Conociendo mis Derechos, Ferias y Eventos Juveniles y Preventores Juveniles- tienen sus propios objetivos y metas específicos y su formulación, ejecución y evaluación

Esto se da en el contexto de la falta de una ley de juventud que dé un marco normativo general, y de ámbitos parlamentarios de tratamiento específico y que las áreas destinadas a la población juvenil funcionan sectorialmente y de forma autónoma en cuanto a lo presupuestario

1. b. La coordinación: niveles y alcances

De acuerdo a lo planteado por diversos autores (Repetto, Fernández 2012; Cunill Grau 2016) crece cada vez más el número de problemas que los Estados solo pueden resolver si articulan intereses y recursos propios. En este contexto, la coordinación emerge como un mecanismo de enorme importancia para lograr la integralidad. La coordinación es, entonces, un mecanismo para integrar los aportes especializados, porque las respuestas sectoriales a una realidad multidimensional no son capaces de abordar todos sus aspectos y causas interrelacionadas. (Repetto, Fernández 2012: 39)

Entonces, uno de los componentes necesarios de la intersectorialidad en las políticas públicas es la 'coordinación', esto es la construcción de un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar.

Los actores mencionados en las diferentes normativas y acciones, en materia de política pública de juventud en la Provincia de Río Negro, son el Estado Nacional, el Estado Provincial, los Municipios, las ONG's, las Organizaciones de la sociedad Civil, y los jóvenes.-

Asimismo, la coordinación es una función estatal, que requiere ser cumplida para avanzar en la integralidad más allá del tipo de diseño institucional que la operacionalice y el actor o conjunto de actores que la lideren (Acuña y Repetto, 2006). Es en este juego, además, que se fijan las prioridades, se asignan responsabilidades, se decide qué recursos y cuánto del mismo movilizar para alcanzar los objetivos planteados por los responsables de las políticas públicas (Repetto: 2009).

Existen distintos niveles de coordinación pro-integralidad, que van desde un grado básico a uno avanzado,

a) un nivel básico que comprende la comunicación y consulta entre los actores y el resultado esperado es una delimitación y clarificación de roles;

b) un segundo nivel intermedio básico que implica negociación para evitar

y/o reducir las divergencias y el resultado es una negociación positiva,

c) un tercer nivel es el intermedio avanzado que conlleva la construcción de consensos y el arbitraje para resolver conflictos, el resultado esperado es la concertación entre actores fundamentales;

d) un cuarto y último nivel que es el avanzado que incluye la definición de prioridades y estrategias integradas cuyo resultado es la alineación estratégica (Repetto, 2013)

A continuación se analizarán los niveles de coordinación pro-integralidad (Repetto 2013) establecidos en las normativas de creación de los diferentes programas, que luego serán analizados en profundidad.-

Se trabajará en base a los vínculos, explicitados en la normativa, entre los distintos niveles de gobierno, su alcance y a su vez cómo inciden en la intersectorialidad entre lo público-público y lo público-privado.

En el apartado VI del Decreto 53/2006 que crea el Programa de Capacitación Laboral Participar, se indica que 'se deberá trabajar en coordinación con el Estado Municipal, Organizaciones de la Sociedad Civil, Gremios y Empresas' (B. O. Pcia. de Río Negro N° 4395: 2006, 28) dejando por fuera la instancia de coordinación y/o articulación con otras Áreas del propio organismo y del Estado Provincial y Nacional. Es decir, se estaría propiciando solamente la intersectorialidad a nivel local -micro- en un marco más general y

provincial- macro- con el organismo que tiene a su cargo la implementación del Programa. En relación a este vínculo, de coordinación y articulación, el Fondo de Desarrollo Juvenil en la Ley N° 4352, en su artículo 9° establece:

los Municipios u Organizaciones No Gubernamentales que se adhieren son los receptores de los proyectos productivos aludidos en el artículo 5° y deben realizar el seguimiento de cada proyecto productivo una vez que el financiamiento sea otorgado. A tal fin se faculta a la autoridad de aplicación, a suscribir los convenios respectivos. (B.O N°)

Nuevamente se hace mención a la intersectorialidad a nivel local, más allá de que en este caso particular se acote la articulación y coordinación al seguimiento de los proyectos, que bien podría haberse contemplado durante todo el proceso de implementación de la política pública, incluyendo por ejemplo el asesoramiento para la confección del proyecto, el aval para la presentación del mismo, el acompañamiento técnico en el desarrollo del proyecto, y la evaluación de todo el proceso que abarca el poner en funcionamiento un proyecto servicios de forma autónoma.-

En relación a los Programas Jóvenes en conflicto con la Ley Penal y (Decreto 324/2003 B. O N°4092, 2003) y Fortalecimiento Familiar (Decreto 325/2003 B. O N°4093, 2003) ambas normativas afirman que la sustentabilidad se basa en la articulación y concertación entre los distintos actores sociales Estado Nacional, Provincial, comunidad y Sociedad Civil. Sostiene que los mismos se apoyarán en la capacidad institucional a nivel Local-Regional, en

coordinación con el nivel Provincial. En este punto la coordinación en el nivel micro se ancla en la capacidad institucional instalada, y en los otros niveles, meso y macro no se detalla.

Las modalidades de intervención tenderán a hacer partícipes a los distintos niveles pero fortaleciendo el Local con todas sus instituciones Públicas y en los casos que sea posible, integrando a las privadas, con el fin de fortalecer los espacios locales (intersectoriales) dedicados a tratar la temática de adolescente”. (B. O N°4092, 2003,10; B. O N° 4093, 2003, 9)

En cuanto a la intersectorialidad, no hay claridad a que refiere y confunde los distintos niveles y grados de integralidad. Asimismo no se especifica que significa la articulación y concertación que sustenta la implementación de los Programas.

Paradójicamente, sendos programas que nacieron hermanados en tiempo y en normativa, sostienen la necesidad de fortalecer el nivel local para aumentar la sustentabilidad, pero dejan afuera de esta articulación y concertación a uno de los actores, quizás el más representativo y motorizador a nivel local: el Municipio. Es decir, no se nombra en la normativa como actor, no se lo convoca a ser partícipe de la intervención con el niño/a y/o adolescente y sus familias.

Por su parte, en relación con la coordinación y la articulación, el Programa Redes Juveniles “Hueche: lugar de gente joven” (B.O N° 4093: 2003;

9) sostiene como uno de los principios básicos que sustentan al mismo, el diseño participativo de los proyectos locales a partir de convocar a los múltiples actores sociales que trabajan la temática adolescente para una gestión asociada. Enfatiza, asimismo, que “es primordial la sensibilización dirigida a los distintos actores estatales, de la sociedad civil y comunitaria para lograr su participación e integración al equipo de gestión local”.

Sin embargo, existe una contradicción muy marcada en el mismo texto de la normativa, dado que al momento de definir los actores participantes y sus funciones sólo se nombran como actores de los proyectos, detallando las funciones, la estructura jerárquica del organismo - Ministerio, Secretaría y Dirección- a los coordinadores de núcleos (que son contratados por el Organismo siendo, por ende, parte de la estructura) y a los adolescentes que son los destinatarios de las acciones, dejando por fuera al resto de los actores a los que se intenta convocar a participar del equipo de gestión local, es decir actores de la sociedad civil, referentes comunitarios, familia, otros programas y organismos estatales y a la contraparte municipal.-

El Programa E.C.I.S. (B. O. N° 4938: 12,13) da un paso más en lo referente a la coordinación y articulación, estableciendo que por tratarse de una propuesta intersectorial el proyecto ‘implica la firma de un convenio con el Municipio para la provisión y el mantenimiento del espacio físico’. Asimismo, establece que en cuanto a los recursos humanos locales (profesionales) deben

ser contratados por el Ministerio de Salud y los operadores comunitarios por el Ministerio de Familia.

Queda establecido, en la letra del Programa una mínima articulación necesaria para el funcionamiento del mismo, dejando en claro que la intersectorialidad está es entre el nivel local y el provincial. Es de destacar que este programa es el más reciente en el tiempo, en cuanto a la creación mediante Decreto, es del año 2011, mientras que los otros programas dirigidos a la juventud son anteriores, incluso las modificaciones que se han realizado de algunos de ellos.

En cuanto a las acciones que tiene como destinatarios a la juventud, “Conociendo mis Derechos”, “Feria y eventos Juveniles” y “Preventores Juveniles”, no existe una normativa que establezca pautas en relación con la articulación y coordinación. Lo esperable sería una mayor articulación entre sectores o ámbitos gubernamentales, en las acciones mencionadas, que propicie abordar las temáticas de manera multidimensional, generando la optimización en cuanto a los recursos, así como alcanzar a más destinatarios. En este sentido, la articulación y la coordinación podrían constituirse en una herramienta que propicie y mejore la integralidad de las políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro.

En este punto es importante destacar que si la coordinación, que es un proceso en el cual se van generando acuerdos y uniones entre las acciones y

los recursos de los actores y organismos involucrados en un campo concreto de gestión pública, no está dada ya desde la arquitectura normativa, imposibilita la construcción del sistema de reglas de juego, ya sea formales o informales, y disminuyen los alicientes y estímulos a la cooperación, por lo que los conflictos se acentúan en tanto las ideologías e intereses particulares toman el centro de la escena. (Repetto, 2005)

Mención especial, a este respecto merece la Resolución del Ministerio de Familia²⁰ N° 2438/ 2010 que aprueba en Anexo I el “Protocolo de Atención de Niños, Niñas y Adolescentes detenidos o demorados en oficinas tutelares o en unidades de orden”²¹. En la misma, se establece el compromiso de trabajar conjuntamente en la implementación de medidas destinadas a promover acciones integrales de atención de niños, niñas y adolescentes en situación de detención o demora en las dependencias policiales. Se destaca como necesaria la articulación Interinstitucional entre el Ministerio de Seguridad y Justicia y el Ministerio de Familia, para aunar criterios frente a la problemática atendida y proveer los recursos humanos y financieros necesarios. En este punto se está propiciando la intersectorialidad a nivel meso en un marco más general y provincial entre los organismos que tiene a su cargo la ejecución de este

²⁰ Denominación que fue modificada Ley N° 4712 del año 2011 que reemplaza el nombre por el de Ministerio de Desarrollo Social y modificando algunas competencias del mencionado organismo

²¹ En el protocolo de actuación, se establece muy claramente un objetivo general del instrumento, objetivos específicos de los organismos intervinientes con pasos detallados a seguir por cada uno de los actores necesarios de esta intervención, en este caso particular menciona al Ministerio de Seguridad y Justicia y al Ministerio de Familia, actualmente Desarrollo Social. Este protocolo es un complemento para las intervenciones que se realizan en los programas Fortalecimiento Familiar y Jóvenes en conflicto con la Ley Penal, cada vez que un niño, niña o adolescente es demorado por la fuerza policial.-

protocolo. Constituyéndose, de esta manera en un ejemplo paradigmático de la intersectorialidad en la Provincia de Río Negro.-

En el Cuadro que sigue se caracterizan las políticas analizadas según su grado de coordinación (Repetto, 2013)

Cuadro N° 9 Niveles de coordinación de las políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro 2004-2014

Nivel	Acciones pro-coordinación	Resultados	Programa /Acción Protocolo
Básico	Comunicación entre actores, consulta entre actores	Delimitación y clarificación de roles	* Protocolo de Atención de Niños, Niñas y Adolescentes detenidos o demorados en oficinas tutelares o en unidades de orden. * Capacitación laboral Participar * Fondo de Desarrollo Juvenil * Conociendo mis derechos * Preventores Juveniles * Ferias y Eventos Juveniles
Intermedio Básico	Negociaciones para evitar/reducir divergencias	Negociación	* HUECHE * ECIS * Fortalecimiento Familiar * Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal
Intermedio Avanzado	Construcción de consensos, arbitraje para resolver conflictos	Concertación entre actores fundamentales	No se corresponde con ninguno de los programas y acciones analizados
Avanzado	Definición de prioridades, estrategias integradas	Alineación estratégica	No se corresponde con ninguno de los programas y acciones analizados

Cuadro de elaboración propia a partir de Repetto (2013)

De acuerdo a la normativa analizada y las referencias a las acciones en la Guía de Programas Sociales 2013, los acuerdos y uniones que deben generarse entre los actores y recursos, estableciendo las reglas de juego, estarían pautados en muchas de los programas y acciones dirigidos a la

juventud en la Provincia de Río Negro, aunque con restricciones en el nivel y en las acciones en las que cada actor podría estar participando en los procesos de coordinación y articulación.

Uno de los obstáculos en cuanto a la posibilidad de coordinación y articulación podría estar dado por el arraigo de las políticas públicas al sector de origen, lo que sería sentido como una amenaza al estado de las cosas en un determinado momento, amenaza de pérdida del control en cuanto los recursos, la pérdida de la definición de las acciones.-

Los aspectos subrayados apuntan a resaltar el carácter complejo de una coordinación que promueva la integralidad, en tanto son diversos los involucrados que intervienen en todo el ciclo de política pública. Esto significa, entonces, que la coordinación pro-integralidad no puede limitarse a alguna fase en particular, toda vez que semejante reto requiere darle coherencia sistémica tanto a la decisión como al diseño y la implementación (y reflejarse al momento de evaluar las acciones emprendidas). Este tipo de coordinación pro-integralidad es necesario, entre otras razones, porque

...no es de extrañar que haya incoherencia entre algunos objetivos sectoriales, que se observe falta de comunicación y diálogo y, por consiguiente, descoordinación de acciones y actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas correspondientes: transversalmente (entre áreas funcionales), verticalmente (entre los niveles de gobierno central, estatal y municipal), y longitudinalmente (entre

diversos horizontes temporales). (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005:67).

Complementario a este enfoque, resaltan los aportes de Martínez Nogueira (2005) y Serrano (2003), cuando remarcan algunos problemas fundamentales de la gestión pública, claramente presentes en el ámbito de lo social y cuyas manifestaciones problemáticas reclaman coordinación pro-integralidad: complejidad de ámbitos y niveles, excesiva diferenciación estructural, sectorialización inadecuada, fracturas y segmentaciones organizacionales, predominancia de modelos de gestión de baja interdependencia e interacción (Repetto: 2011, 14)

1. b. 1 Niveles y alcances de la coordinación pro-integralidad

Otro aspecto a tener en cuenta en relación con la coordinación es que exige un mecanismo doble de articulación de las acciones: la vertical y la horizontal. Es necesario considerar primeramente que, tradicionalmente, los gobiernos centrales fueron vistos como los decisores de las políticas y la coordinación que ejercía era vertical. En segundo lugar, los gobiernos subnacionales eran vistos como los implementadores de las políticas, y la coordinación que ejercía era horizontal. Sin embargo, una nueva alternativa es considerar que los gobiernos centrales también se involucran en la implementación y que por consiguiente la coordinación vertical, llamada también

intergubernamental, debe ser vista como una condición indispensable para la coordinación horizontal, siendo ambas inseparables (Peters, 1998). En la coordinación vertical, el nivel superior de gobierno juega un papel normativo, de financiamiento y monitoreo. La coordinación horizontal es también llamada intersectorial, y articula la acción de las distintas agencias sectoriales (Citados en Molina y Licha: 2006, 5)

En este punto es necesario remarcar, que si bien en las diferentes normativas de creación de los programas ²² y las referencias a las acciones en la Guía de Programas Sociales 2013, se menciona la coordinación, no explicita de forma clara a que refiere, ni a los niveles involucrados.

La coordinación puede tener diferentes alcances: local, regional, y/ o nacional y responder a diversos niveles de gestión política y técnica, según las escalas y ámbitos de intervención requeridos. La coordinación constituye un proceso que recurre a múltiples mecanismos, instrumentos, normas y procedimientos de gestión que dependen del grado de desarrollo institucional preexistente, Independientemente de su alcance y nivel. (Molina y Licha: 2006)

Existen tres alcances en cuanto a la coordinación pro-integralidad: un nivel más amplio, de mayor jerarquía, nivel macro en el que se coordina para integrar al conjunto de políticas sociales; un nivel intermedio, nivel meso en el

²² Decreto 259/2011; Decreto 324/2003; Decreto 325/2003; Decreto 53/ 2006; Decreto 454/2008; La Ley N° 4352; Resolución del Ministerio de Familia N° 2438/ 2010.

que lo que resulta coordinado a favor de la integralidad son subsistemas y un nivel de menor amplitud, más restringido, el nivel micro en el que se coordinan y se integran diversas áreas sociales pero sólo alrededor de un programa de alcance significativo (Cunill Grau, Repetto y Bronzo: 2015)

Respecto de los alcances de la coordinación pro-integralidad, el Programa ECIS hace una distinción de responsabilidades, poniendo el acento en el equipo técnico central, quién acompaña la gestión de los recursos y es además, el responsable de generar las articulaciones, coordinaciones.

Equipo técnico que brindará asesoramiento técnico, realizará el seguimiento, acompañará en la gestión de recursos y realizará nexos con otros programas de Promoción Familiar. (Suplemento de B.O N° 4938, Junio 2011, 13)

Se infiere que la coordinación es en el nivel micro, donde se busca propiciar la articulación, de diversas áreas sociales alrededor de la implementación del programa. Asimismo, hay verticalidad en la coordinación en tanto el Equipo Técnico Central -el nivel superior de gobierno- juega un papel normativo, de financiamiento, gestión de recursos y monitoreo.

Y en cuanto a la coordinación horizontal, también llamada intersectorial, que es la que propicia la articulación de acciones de las distintas agencias sectoriales, la normativa en cuanto a las orientaciones para la intervención, en uno de sus ítems expresa que es necesario “desarrollar actividades de apoyo terapéutico integral en caso de ser necesario (requiere articulación con otros

sectores)” (Suplemento de B.O N° 4938, Junio 2011, 12).

En relación con la coordinación pro-integralidad, el Decreto N° 454/2008, que crea el Programa de Redes Juveniles HUECHE describe como principios estratégicos la planificación conjunta de un proyecto local de los “múltiples actores sociales involucrados en la temática” y la gestión asociada que contribuya a un tejido de red que lo sustente. En este se infiere que el alcance proyectado en principio es local, micro, donde se propicia la conformación de un equipo local y de una red, con entidades públicas o privadas, alrededor de la problemática que aqueja a los jóvenes. Asimismo, tiene un alcance meso, en tanto la Dirección Provincial de Juventud, área responsable de la ejecución, “se compromete a articular acciones conjuntas con Organismos Públicos y efectuar gestión asociada con Organismos de la Sociedad Civil”, así como la concreción de “articular acciones con otros programas” (B.O. N° 4634, Julio de 2008:4).

Se puede afirmar que hay verticalidad en la coordinación en tanto la Dirección Provincial de Juventud juega un papel normativo, de financiamiento, gestión de recursos y monitoreo, al ser sindicada como área responsable de la implementación; y horizontalidad en tanto se convoca a entidades públicas o privadas, para diseño de proyecto, conformación de redes y gestión asociada.-

El Fondo de Desarrollo Juvenil, (Ley N° 4352) cuyo objetivo es el otorgamiento de créditos prendarios para la ejecución de emprendimientos productivos, no refiere explícitamente a la coordinación pro-integralidad. Sin

embargo se puede inferir que, respecto de los alcances de la misma, se daría en el nivel micro, donde se propicia la articulación, con entidades públicas o privadas, alrededor de la implementación del programa con fines de brindar capacitación y asesoramiento de los destinatarios. Asimismo, hay verticalidad en la coordinación en tanto la Dirección Provincial de Juventud -el nivel superior de gobierno- juega un papel normativo, de financiamiento, gestión de recursos y monitoreo, al ser sindicada como autoridad de aplicación; y horizontalidad en tanto se convoca a entidades públicas o privadas, para capacitación y asesoramiento (Ley N° 4352, artículos 5° y 9°)

En relación con el otro programa de empleo, Programa Provincial de Capacitación Laboral Participar²³ (Decreto 53/2006), alude a la coordinación al detallar las actividades previstas por el área responsable de la implementación del mismo. Refiere a alcance micro y meso en relación con el relevamiento de las temáticas potenciales de las capacitaciones, así como para la difusión de los cursos y la convocatoria de los beneficiarios.

Relevamiento regional y local de las actividades potencialmente viables para el desarrollo de los cursos, desde la perspectiva de áreas gubernamentales y organizaciones no gubernamentales que trabajen con jóvenes.(...) Comunicación y difusión de la propuesta, coordinando con instituciones y organizaciones no gubernamentales que trabajen con jóvenes la convocatoria... (B.O N° 4395, Marzo

²³ Cuyo objetivo principal es la formación integral de los jóvenes mediante capacitación laboral y asistencia técnica que permita el desarrollo de las habilidades para lograr la potencial inserción en el mercado laboral.

2006, 29)

En cuanto a la articulación de las acciones hay verticalidad en tanto la Dirección Provincial de Juventud -el nivel superior de gobierno- juega un papel normativo, de financiamiento, gestión de recursos y monitoreo, al ser instaurada como autoridad de implementación; y horizontalidad en tanto se convoca a entidades públicas o privadas, para el relevamiento de necesidades, la difusión y convocatoria de jóvenes.-

El Programa Fortalecimiento Familiar y el Programa Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal basan en su formulación la sustentabilidad de sendos programas en la articulación y concertación entre los distintos actores sociales, entre los que mencionan “Estado Nacional, Provincial, comunidad y Sociedad Civil”. (B.O. N° 4092:10; B.O. N° 4093:9)

De la enunciación se puede inferir que refiere a los tres alcances de la coordinación pro-integralidad: macro, meso y micro (Cunill Grau, Repetto y Bronzo: 2015). Sin embargo, al momento de explicitar la estructura organizativa, de ambos Programas, a lo meso y la micro, quedando el nivel mayor en la mera declaración de un ideal. En este punto, se puede afirmar que hay una marcada verticalidad, y cierto indicio de horizontalidad al considerar a otras instituciones, gubernamentales o no, dedicadas a la temática para una gestión asociada.

La Subsecretaría de Asistencia y Promoción Familiar, y sus respectivas Delegaciones o Sub-Delegaciones Regionales, asumirán el rol de

implementación y supervisión del programa teniendo en cuenta otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a -niños y adolescente/ jóvenes- mediante la gestión asociada (B.O. N° 4092:9; B.O. N° 4093:7)

Mención diferencial merece el Protocolo de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, aprobado por Resolución N° 2438/2010 del Ministerio de Familia, cuyo objetivo es “trabajar articuladamente en la implementación de medidas destinadas a promover acciones integrales de atención a niños, niñas y adolescentes en situación de demora o detención en oficinas tutelares o unidades de orden público”. Expresamente en el texto de este documento se refieren al compromiso de trabajar conjuntamente marcando como necesaria “la articulación interinstitucional” para la unidad de criterio frente a la problemática que abordan, así como disponer de los recursos humanos y financieros.

En este punto el alcance de la coordinación pro-integralidad es meso, en tanto involucra dos Ministerios- de Familia y Gobierno- nivel medio de gestión, y es micro en tanto la ejecución misma del Protocolo involucra al nivel local que implica agente policial de calle, El coordinador de la Guardia y operadores de Promoción Familiar.

En este punto, se puede afirmar que hay articulación horizontal en tanto es necesaria la intervención de varios actores de orden local para la implementación del Protocolo y requiere de articulación vertical para la unificación de criterios y la consecución de los recursos humanos y financieros.

Respecto del Seminario de capacitación “Conociendo Mis Derechos”²⁴; cuyo objetivo es brindar conocimientos sobre los principales derechos y obligaciones que los jóvenes tienen como ciudadanos a fin de que puedan ejercerlos plenamente; menciona explícitamente la articulación uno de los objetivos específicos y refiere a la misma en la metodología.

Entre sus objetivos específicos detalla “Colaborar activamente con instituciones, Organizaciones de la sociedad Civil, etc. cuya finalidad sea la de desarrollar tareas que tengan como fin principal la difusión y defensa de los derechos de los jóvenes y la capacitación de estos.” En cuanto a la metodología específica “Difusión del programa a los Consejos Locales y Regionales de Juventud, Áreas Municipales de Juventud, Escuelas Secundarias e Instituciones que trabajen con jóvenes”. (Seminario de Capacitación Conociendo mis Derechos)

En este punto se puede inferir que hay articulación horizontal, en tanto hay una colaboración expresa con instituciones para la difusión, la defensa y la capacitación en los derechos de los jóvenes. Y hay verticalidad en tanto en tanto la difusión del seminario por parte de la Dirección de Juventud es hacia las instituciones que trabajan con jóvenes y no con ellas.-

“Ferias y eventos Juveniles” y “Preventores Juveniles”, no cuentan con

²⁴ Se adjunta en Anexo el Programa que fue aportado por el primer Director de Juventud al momento de realizar la entrevista.

normativa de creación ni con un presupuesto asignado, y es muy escueta la información sobre los mismos volcada en la Guía de Programas Sociales 2013 por lo que no es posible un análisis de los ejes tratados en este apartado.

En este punto se puede afirmar que no se da la intersectorialidad en la política pública de juventud en la Provincia de Río Negro. Hay indicios de acuerdo a lo planteado por Veiga y Bronzo (2005) que la política establece objetivos y metas consistentes entre sectores, es decir que se desdobra las metas, generalmente, en programas, proyectos y acciones que son formuladas y ejecutadas de manera sectorizada e independiente. En síntesis, puede afirmarse que las políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro en su formulación se caracterizan por su desarticulación y fragmentación institucional, lo que conduce a la descoordinación de sus acciones, a la duplicación de funciones y servicios y al ineficiente uso de recursos. En definitiva, faltan prioridades claras y una política social articulada y coherente. Estos hallazgos se presentan sintéticamente en el Cuadro N° 10

Cuadro N° 10 Alcances de la Coordinación Pro-integralidad en la formulación las políticas públicas de Juventud en la Provincia de Río Negro (2004-2014)

Alcance	Programa/ acción
MICRO	Programa de Capacitación Laboral Participar; Fondo de Desarrollo Juvenil; Fortalecimiento Familiar; Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal; Hueche; ECIS; Protocolo; Ferias y Eventos Juveniles; Conociendo mis Derechos; Preventores Juveniles
MESO	Fortalecimiento Familiar; Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal Hueche; ECIS; Protocolo
MACRO	Refieren a este alcance los programas de Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal y Fortalecimiento Familiar

2. Integralidad: inclusividad, mancomunidad e integración

Para referirse a la integralidad, es preciso desentrañar cómo se establece la relación entre los elementos básicos que componen el concepto en el diseño de las acciones, proyectos y programas. Los elementos destacados por Cunill Grau (2005) son: la integración, la inclusividad y la mancomunidad.

En relación con la integración, que refiere a la posibilidad de superar la sectorización que se hace de la realidad para dar respuestas las problemáticas el Decreto de creación del Programa ECIS afirma:

La realidad muestra que los abordajes sectorizados no alcanzan, en consecuencia se propone esta forma de trabajo, focalizando la intersectorialidad de la propuesta en la intención de coordinar acciones entre diferentes áreas del gobierno provincial, con organizaciones no gubernamentales y distintos sectores de la comunidad.”(Suplemento de B.O N° 4938, Junio 2011, 11)

Es decir que desde lo normativo, en el planteo de lo ideal a realizar propone un trabajo que permita la intersectorialidad y la interdisciplinariedad, cuya consecuencia, se sostiene, es un trabajo interministerial, involucrando los distintos niveles de gobierno. Esta propuesta se fundamenta en la generación de un 'sistema articulado e

integral' a partir de poner en marcha estrategias de socialización e integración comunitaria. (Suplemento de B.O N° 4938, Junio 2011, 11)

En este sentido, al respecto de la sectorización que menciona el Decreto 259/2011 de creación del Programa ECIS, Repetto (2011) afirma que la misma es un punto crítico en el Estado, dado que existen límites marcados para afrontar de un modo sectorial, con la tendencia a actuar como 'compartimentos estancos' los problemas que requieren fuertes interrelaciones, enfoques e intervenciones comunes, lo que necesariamente remite a la falta de intersectorialidad.

Esto deja en evidencia algunos indicios de ausencia del trabajo intersectorial, al menos en la letra de la creación del programa ECIS, es decir la inexistencia, al menos en la temática de adolescencia y juventud, de la posibilidad de coordinar, articular, consensuar con otras áreas de gobierno e incluso con otros programas que atiendan a la población objetivo.

En cuanto a la inclusividad (Cunill Grau 2015), en el sentido de que la intersectorialidad afecta desde el diseño hasta la evaluación de las acciones, de acuerdo a lo expresado en el Decreto N° 259/2011, cuando refiere a la intersectorialidad lo hacen respecto a un momento o fase de la política pública, y no a todo el proceso.

En consecuencia el programa de Problemáticas Sociales Complejas del Ministerio de Familia y la Dirección de Salud Mental Comunitaria del Ministerio de Salud, diseñan

en forma conjunta un Proyecto para la creación de Espacios Comunitarios de Integración Social de día (ECIS). (Suplemento de B.O N° 4938, Junio 2011, 10-11)

En este punto, sólo se menciona la etapa de diseño sin otras referencias a las demás etapas que componen el proceso de la política pública, que implicaría, además del diseño, la implementación o ejecución y la evaluación. Es dable destacar que se alude a un trabajo conjunto de diseño a nivel ministerial, en cuanto al proyecto en sí mismo, y que esta Tesis sólo analiza la normativa de creación de los Programas y las referencias dadas en la Guía de Programas 2013 de las distintas acciones que se llevan adelante en la Provincia de Río Negro en relación con los jóvenes.

Mancomunidad, refiere a compartir recursos, responsabilidades y acciones. A este respecto, en el Programa ECIS, se hace mención a este respecto, en relación con los Municipios quienes deben proveer y mantener el espacio físico. (Suplemento de B.O N° 4938, Junio 2011, 13)

En relación con los tres ejes que hacen a la integralidad de la política pública planteados por Cunill Grau (2015), integración, mancomunidad e inclusividad, el Programa Rionegrino de Redes Juveniles HUECHE “Lugar de Gente Joven”, no hace mención específica a ninguno de los tres ejes en su Decreto de creación, y al momento de describir los actores participantes refieren exclusivamente a quienes dependen jerárquicamente del órgano responsable de la ejecución del mismo: Ministerio de Familia, Subsecretaría de Promoción y

Desarrollo Social, Dirección de Juventud, Coordinador General, Coordinador de Núcleo y adolescentes. (B. O. N° 4634, Julio de 2008, 4-5)

El Fondo de Desarrollo Juvenil, en la Ley N° 4352 que lo crea establece en el artículo 9 que:

Los municipios u Organizaciones no Gubernamentales que se adhieren, son receptores de los proyectos productivos aludidos en el artículo 5° y deben realizar el seguimiento de cada proyecto una vez que el financiamiento sea otorgado. A tal fin, se faculta a la autoridad de aplicación, a suscribir los convenios respectivos. (B. O.: N° 4654 Septiembre de 2008, 1)

En este punto se puede afirmar que, de los elementos que hacen a la intersectorialidad- inclusividad, mancomunidad e integración- no está presente la inclusividad, dado que esta afecta desde el diseño hasta la evaluación de las acciones. Cunill Grau (2015: 22) afirma que “se ha resaltado que cuando las instancias creadas para facilitar la relación entre los sectores operan con posterioridad a la planificación del trabajo de cada sector, se tornan estériles tales instancias”. En este punto, de acuerdo a lo expresado en el artículo 9 de la ley citada, se refiere a un momento específico de la política pública, en este caso es al momento de implementación y con un rol de contralor que se incluye como actores participantes a los Municipios y las ONG's, en tanto hayan adherido a la ley. (B. O.: N° 4654 Septiembre de 2008, 1), lo que implica que es una instancia estéril y no propiciadora de la integralidad.-

Los Programas Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal y Fortalecimiento

Familiar fundamentan la sustentabilidad de cada programa en “la articulación y concertación entre los distintos actores sociales”. Al momento de mencionar dichos actores sociales nombran el Estado Nacional, el Provincial, la comunidad y la sociedad civil, sin aludir al Municipio. Sin embargo a renglón seguido sostienen que la modalidad de intervención tenderá a hacer partícipes “a los distintos niveles pero fortaleciendo el Local con todas las instituciones Públicas con el objeto de constituir espacios locales (intersectoriales)”.

Si hablamos de Estado, en el nivel local el referente principal es el Municipio, en este punto se puede sostener que es una contradicción el hecho de pretender fortalecer el nivel local, sin tener en cuenta el referente principal del Estado, que es el Municipio.-

En relación con el Programa Provincial de Capacitación Laboral Participar , la integración, mancomunidad e inclusividad planteados como elementos necesarios de la integralidad de la política pública por Cunill Grau (2015) hay indicios de integración, como posibilidad de superar la sectorización que se hace de la realidad para dar respuestas las problemáticas en tanto se propone que “se deberá trabajar en coordinación con el Estado Municipal, Organizaciones de la Sociedad Civil, Gremios, Empresas” (B. O. N° 4395, 2006: 28)

Se puede inferir hay rastros de que la mancomunidad estaría presente en esta acción específica. Si esta implica compartir recursos, responsabilidades y acciones, en este punto el programa prevé coordinación de actividades tales

como relevamiento de actividades regionales y locales, así como la comunicación y difusión del programa en conjunto con diferentes instituciones y organizaciones, no así de recursos y responsabilidades que queda bajo la órbita de la Dirección Provincial de Juventud.

Y en relación con la inclusividad (Cunill Grau 2005) que refiere a todo el proceso de la política, es un elemento que se infiere no está presente, dado que la convocatoria a los diferentes organismos e instituciones- Estado Municipal, Organizaciones de la Sociedad Civil, Gremios, Empresa- remite a relevamiento, comunicación y difusión, no así a las otras etapas del proceso tales como la implementación y evaluación. Asimismo, se puede inferir que hay actividades exclusivas de la Dirección Provincial de Juventud, tales como determinar los cupos por región; definir los programas, organizar los cursos de capacitación y desarrollarlos; monitoreo. (B. O. N° 4395, 2006: 29)

En relación con el Protocolo de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, cuyo objetivo es realizar un trabajo articulado que propicie la implementación de acciones integrales de atención a niños, niñas y adolescentes, se puede afirmar que existe la integración, dado que para la confección del protocolo se convocó a los actores necesarios, como posibilidad de superar la sectorización lo que posibilitó crear unidad de criterio frente a la problemática que abordan. Asimismo hay mancomunidad en el punto que comparten responsabilidad para disponer de los recursos humanos y financieros

y se puede afirmar que hay inclusividad en tanto que para la confección de instrumento se convocó desde el inicio a los diferentes organismos e instituciones involucrados en la problemática.-

Respecto del Seminario de capacitación “Conociendo Mis Derechos”; que brinda conocimientos sobre los principales derechos y obligaciones que los jóvenes tienen como ciudadanos a fin de que puedan ejercerlos plenamente; hay indicios en relación con la integración, como posibilidad de superar la sectorización, en el punto que para dar respuestas a determinadas problemáticas que afectan a los jóvenes rionegrinos propone “colaborar activamente” con organizaciones e instituciones cuyo fin sea la difusión y defensa de los derechos de los jóvenes, puede inferirse que se intenta aunar esfuerzos para la consecución de un determinado objetivo, en este caso puntual que los destinatarios del seminario conozcan y ejerzan plenamente sus derechos como ciudadanos.

En cuanto a la mancomunidad (Cunill Grau 2005) no hay detalles específicos que permitan afirmar o negar la presencia de este elemento en la ejecución de esta acción concreta que tiene como destinatarios a los jóvenes. Sin embargo se puede inferir que la expresión 'colaborar activamente' incluiría el compartir recursos, responsabilidades y acciones.

La inclusividad (Cunill Grau 2005) es un elemento que se infiere no está presente, dado que la convocatoria a los diferentes organismos e instituciones-

Consejos Locales y Regionales de Juventud, Áreas Municipales de Juventud, Escuelas Secundarios e instituciones que trabajen con jóvenes- remite a la difusión del Seminario, no así a las otras etapas del proceso tales como la capacitación en sí misma y la evaluación. Asimismo, se puede inferir que hay actividades exclusivas de la Dirección Provincial de Juventud, tales como determinar los cupos por región; definir las fechas, organizar los cursos de capacitación y desarrollarlos, así como el monitoreo.

“Ferias y eventos Juveniles” y “Preventores Juveniles”, no cuentan con normativa de creación ni con un presupuesto asignado, y es muy escueta la información sobre los mismos volcada en la Guía de Programas Sociales 2013 por lo que no es posible un análisis de los ejes tratados en este apartado.

A modo de cierre de este capítulo, a partir del análisis del diseño de las acciones y programas que componen la política pública destinada a los jóvenes de la Provincia de Río Negro, éstos se caracterizan por baja intensidad en la intersectorialidad, lo que equivale a decir que, la misma abarca sólo una parte del ciclo de la política pública; pues es un denominador común en los programas analizados que la planificación, elaboración de presupuesto y evaluación sean asumidas en forma sectorial. Los compromisos asumidos con algún nivel de integración son en el orden operacional, hay instancias técnicas multisectoriales sin arreglos para la acción intersectorial.

En este sentido, en su diseño el nivel de coordinación se restringe a la comunicación y consulta entre actores posibilitando así una delimitación y clarificación de roles, y en algunos casos puntuales se logra la negociación procurando evitar o reducir la divergencia.

Es decir, que el patrón de intersectorialidad presente en la arquitectura de las políticas es el que Veiga y Bronzo (2005) plantean como aquel en el que se establecen metas y objetivos por sector, y se ejecutan en forma sectorial y autónoma.

Siguiendo a Cunill Grau (2015) se pueden distinguir distintos matices de la integración/ integralidad que va de un grado básico a un grado de alto compromiso. En el siguiente cuadro, se caracterizan de manera sintética cada programa y acción que se analizaron en la presente capítulo en función de los distintos matices y de la integralidad/ integración de los mismos.

Cuadro N° 11 Caracterización del nivel de integración/integralidad en el diseño de las políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro (2004-2014)

NIVEL DE INTEGRACIÓN	ACCIONES	PROGRAMA/ACCIÓN
	Sólo abarca una parte del ciclo de la política	<ul style="list-style-type: none"> * Capacitación laboral Participar * Fondo de Desarrollo Juvenil * HUECHE * ECIS * Fortalecimiento Familiar * Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal * Conociendo Mis Derechos
	Las actividades básicas de	

Baja intensidad	planificación, elaboración de presupuesto y evaluación siguen asumidas sectorialmente	
	Sólo se comprometen asuntos operacionales	
	El financiamiento de las acciones queda a cargo de la autoridad central	
	No existen arreglos para la acción intersectorial, salvo algún tipo de instancia técnica multisectorial.	
	Intersectorialidad de baja intensidad	
Alta intensidad	Se comparte la formulación de las decisiones y su seguimiento y evaluación	Protocolo de Atención de Niños, Niñas y Adolescentes detenidos o demorados en oficinas tutelares o en unidades de orden público.
	Inclusividad del ciclo de la política	
	Planificación conjunta	
	Programación presupuestaria conjunta	
	Seguimiento y evaluación compartidos	
	Se comparte la ejecución de las decisiones, la información y los recursos	
	Mancomunidad	
	Acciones, recursos y responsabilidades compartidas con un funcionamiento en red	
	Se producen alteraciones en las estructuras organizativas sectoriales	
	Estructuras orgánicas supra-sectoriales al menos para gobernanza común	
	Intersectorialidad de alta intensidad	

Elaboración propia en base al texto de (Cunill Grau 2014)

CAPÍTULO V PARADIGMAS Y TIPOLOGÍAS DE POLÍTICAS DE JUVENTUD

El presente capítulo está destinado a analizar los paradigmas y tipologías de políticas de juventud que se expresan en los diseños de las acciones, programas y proyectos destinados a los jóvenes que se implementaron en la Provincia de Río Negro entre el 2004 y el 2014.

A tal fin se han utilizado como fuentes primarias y secundarias de datos leyes, decretos y resoluciones ministeriales que crean y/o modifican programas destinados a la juventud, así como de datos aportados por informantes claves en las entrevistas realizadas y otras fuentes documentales relevantes (documentos internos, folletos, guías de programas, etc.).

1.1 Paradigmas de las Políticas Públicas de Juventud

Tal como se adelantó en el desarrollo del marco conceptual de esta tesis, con Dina Krauskopf (2003a) podemos distinguir dos enfoques desde los que se enmarcan las políticas públicas de juventud en América Latina:

a) Tradicionales: se caracterizan por el enfoque adultocéntrico y la visión de un desarrollo normativo del período juvenil. Allí podemos encontrar dos

paradigmas: el paradigma etapa de preparación y el paradigma como etapa problema

b) Avanzados: enfocan el desarrollo como proceso de transformaciones, enriquecimiento personal y social de las juventudes en interacción con el entorno y sustentado en la biografía, la historia y el presente de la sociedad. Aquí se encuentran el paradigma de joven actor estratégico del desarrollo, que lo incluye como productor cultural y el paradigma de ciudadanía.

Según el diccionario de la Real Academia Española la palabra paradigma remite a un patrón, un modelo o un enfoque. En las ciencias sociales, el paradigma se encuentra relacionado al concepto de cosmovisión, es decir una forma de ver e interpretar el mundo, o la forma en que se entiende el mundo (Kuhn, 1971; Follari, 2000).

El análisis realizado en el marco de esta tesis, permite sostener que en la Provincia de Río Negro se diseñaron diferentes políticas públicas de juventud sustentadas en distintos paradigmas de acuerdo a los enfoques planteados por Krauskopf (2003a).

Se puede sostener que los paradigmas que predominan y sustentan las políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro, en el período analizado, son el de etapa preparación identificando a la juventud como un momento de transición hacia la adultez y el de etapa problema para la sociedad donde la juventud es vista como riesgosa y transgresora.

Es muy notoria, en los programas de empleo, la concepción de la juventud como un momento de transición de la niñez hacia la adultez caracterizado por la inexperiencia y la falta de instrucción. En el Programa de Capacitación Laboral PARTICIPAR, el objetivo principal apunta a la preparación para su inserción en el mundo del trabajo como un adulto cualificado. El programa es universal, apunta a todos los “jóvenes entre 15 y 30 años” que habiten el territorio provincial, indiferenciado, dado que no hace distinción en cuanto a los destinatarios plantea “ambos sexos”. Con la implementación del mismo se busca “brindar a los jóvenes beneficiarios una formación integral mediante la capacitación laboral y la asistencia técnica, que permita el desarrollo de habilidades para lograr su potencial inserción en el mercado de trabajo” (B.O N° 4395: 2006,28).

En este punto es necesario destacar que se usa indistintamente los términos beneficiario, usuario y destinatario para definir la población objetivo de las diferentes acciones y programas que forman parte de la política pública de juventud. Sin embargo cada término remite a un marco conceptual diferente y con alcance distinto.-

El diccionario de la Real Academia Española (RAE) define el concepto de beneficiario como aquella persona que resulta favorecida por algo, o recibe una prestación. Que se diferencia de usuario es quien usa ordinariamente algo. El término, que procede del latín *usuarius*, hace mención a la persona que utiliza

algún tipo de objeto o que es destinataria de un servicio, ya sea privado o público. En cambio el término destinatario refiere a la persona o cosa a la que se destina o se dirige algo; es una expresión gramatical que designa a la persona, animal o cosa a la que va dirigida la acción del verbo.

Cabe destacar que, bajo estos paradigmas tradicionales, con una marcada visión adultocéntrica conciben a los sujetos de las políticas públicas de juventud como 'beneficiarios'. Beneficiario es una inflexión del vocablo beneficio, por lo tanto las personas que se ven favorecidas, son adjudicatarias o usuarias de las políticas públicas generadas, desde la visión adultocéntrica, desde un rol pasivo. Este concepto se utiliza como sinónimo de *destinatario*, aunque presentan una diferencia conceptual. Este término refiere a quién está destinado algo, es quién recibe o acepta lo que se le ofrece o envía, teniendo un rol más activo, la posibilidad de aceptar o no lo que se le ofrece y la posibilidad de reclamar por aquello que cree es un derecho. En tanto que el término *usuario* se utiliza con mayor asiduidad en el campo de la Salud para referirse a quienes 'usan' un servicio de los que ofrece.-

El otro programa que apunta al empleo es el Fondo de Desarrollo Juvenil que se fundamenta en la necesidad de “disponer un mecanismo ágil de inserción del joven a la actividad económica” (Legislatura de Río Negro Proyecto Ley N° 767/2004 Crea El Fondo de Desarrollo Juvenil dependiente del Ministerio de la Familia).

En este punto se puede afirmar que buscan un mecanismo de reducción del tiempo de preparación, acelerando la entrada de los jóvenes a la adultez por medio de un trabajo cuentapropista, dónde debe hacerse cargo de las responsabilidades adultas, es decir responder por las propias acciones, hacerse cargo de todo lo que se elige hacer, y de las obligaciones que corresponden a los roles que se desempeñan en una sociedad. Asimismo, el Decreto 55/2006 que reglamenta esta ley establece que “el joven solicitante deberá acreditar ser idóneo o encontrarse capacitado para desarrollar la actividad productiva y/o de servicio, acorde al proyecto formulado. Caso contrario se dispondrá la capacitación del mismo” (B.O 4395 20 de marzo de 2006, 30).

A partir de la lectura de la normativa, se puede destacar dos cuestiones con respecto a la terminología utilizada en la normativa de creación del Fondo de Desarrollo Juvenil, por un lado, se solicita que quién quiera acceder a la prestación, un crédito, debe presentar un proyecto y encontrarse capacitado para tal fin, es decir ser idóneo en la materia, cuestión que es contradictoria si se refiere a jóvenes dado que se los considera, desde este paradigma como seres en transición, incompletos que debe prepararse para alcanzar el status adulto como consolidación de su desarrollo. Y por otra parte, el término 'dispondrá', hace referencia a colocar, poner algo en orden y situación conveniente; en este punto el joven no es considerado un sujeto de derecho, sino que el Estado asume el rol de control y de acción sobre el joven. En este punto se puede

afirmar que el joven se constituye como un objeto de preocupación para la política pública, pero no participa -al menos no de manera regular- como un sujeto activo en la formulación de la misma (Sánchez: 2000 en Hein y Cárdenas: 2009).

Las acciones y políticas se definen desde la visión de las personas adultas sin participación real de los sujetos jóvenes, sin reconocimiento efectivo de sus derechos de participación, se actúa desde una visión adultocéntrica²⁵. Los jóvenes son vistos entonces, como una generación de relevo de los adultos y se considera que sólo al alcanzar la adultez llegarían a ser sujetos sociales. La meta es el adulto traducido por los estereotipos sociales²⁶. Se trata de un enfoque adultocéntrico y una relación adultista²⁷ (Krauskopf, 2003a).

En este punto se puede afirmar que existe un planteo de un camino unívoco entre educación y trabajo de manera homogénea, es decir se trata a la juventud como un conjunto uniforme y con una identidad indiferenciada (Chorny: 2016). Asimismo es de destacar la inexistencia de la transversalidad de género

²⁵ “La noción de visión adultocéntrica o adultocentrismo alude a cierta manera de actuar mediante la cual los adultos pretenden marcarles el camino a los jóvenes, diseñar políticas públicas para ellos sin consultarlos, manejándose con grandes cuotas de paternalismo y desconociendo las expectativas, las opiniones, los puntos de vista y las exigencias de los propios jóvenes. Esto es muy frecuente, sobre todo en las grandes políticas sectoriales de juventud”. (Rodríguez: 2014)

²⁶ Un adulto producido por estereotipos sociales pretende y desarrolla una vida autónoma en lo económico y social; es capaz de autodirigirse y tomar decisiones, juega un papel social, que conlleva responsabilidades desde el punto de vista económico y cívico; forma parte de la población económicamente activa y cumple una función productiva, actúa independientemente en sus múltiples manifestaciones de la vida; tiene capacidad para participar en distintas afiliaciones y asociaciones concretas, para desarrollar y cumplir esos compromisos; sus experiencias sexuales y sociales, lo separan del mundo del niño.

²⁷ El adultismo se traduce directamente en las interacciones entre adultos y jóvenes. El enfoque moderno de juventud deja al descubierto los problemas específicos que se presentan actualmente en las relaciones intergeneracionales y que dificultan el desarrollo y la participación. Se traduce en la rigidización de las posturas adultas frente a la ineffectividad de los instrumentos psicosociales con que cuentan para relacionarse con la gente joven. (Krauskopf, 1998).

en las políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro.-

Otra política pública que se enmarca dentro de este paradigma es el seminario de capacitación “Conociendo mis Derechos”, que se sustenta en que “la exposición y capacitación le permita a los jóvenes asistentes, obtener el conocimiento sobre los principios fundamentales del estado de derecho, organización política nacional y provincial, división de poderes, derechos, garantías constitucionales, cargas públicas”. Asimismo fundamenta el dictado del seminario en que existen “derechos y obligaciones que regulan la vida en sociedad” por lo cual los jóvenes como “miembros activos de la sociedad” no pueden ignorarlas dado que se las considera que las leyes son “obligatorias para todos los que habitan el territorio de la república” (Art. 1 del Código Civil).

En este sentido, la acción “Preventores Juveniles” cuyo objetivo es “formar preventores juveniles en el ámbito de la Provincia que lleven adelante el trabajo preventivo en VIH, prevención de embarazo adolescente, prevención de adicciones, alimentación saludable” (Ministerio de Desarrollo Social, Guía de programas sociales 2012-2013) se encuentra enmarcado en este paradigma en el punto en que propicia la adquisición de las habilidades y las herramientas que fortalezcan las capacidades resilientes y desarrollen factores de protección, permitiéndoles a los jóvenes enfrentar los diversos escenarios y situaciones complejas que la cotidianidad les impone. Busca preparar para la adultez, hay una propuesta de uso del tiempo libre y a lo recreativo, que apunta, asimismo, a

cuidar la salud.-

Según Krauskopf (2007) la resiliencia es un concepto que aporta al desarrollo de los seres humanos en el siglo XXI. Fue relacionada con una multitud de factores que promueven respuestas positivas del ser humano, en diversas situaciones. Su principal aplicación es el énfasis en los factores de avance de la salud y el desarrollo, para desplazar la mirada patologizante del funcionamiento humano, que buscaba más bien erradicar las disfuncionalidades. Asimismo, sostiene que la posibilidad y modalidad de aplicación de las capacidades resilientes dependen de las condiciones sociodinámicas en que encuentran los y las adolescentes. La oferta de opciones debe comprometer enfoques que involucren a la familia, la comunidad y las instituciones del entorno. En el medio son necesarias las personas en que provean de empatía y afecto al adolescente en sus experiencias, que le brinden confianza, aceptación, reconocimiento de debilidades sin descalificación, lo que influye en el desarrollo de competencias sociales y protege la salud mental. (Krauskopf: 2007)

Para fomentar la resiliencia juvenil, afirma la autora, deben hacerse evidentes los paradigmas positivos sobre la fase juvenil; que la juventud sea reconocida fundamentalmente, como un grupo meta de alto valor para el desarrollo de la sociedad e impulsar acciones que impacten este segmento, como capital humano y actor protagónico de su propio desarrollo, con derechos y capacidades para intervenir en su presente y lograr una participación

protagónica en su propio destino y en el desarrollo colectivo.

El predominio de los paradigmas avanzados facilita la resiliencia, basada en la construcción de la identidad con sentimientos de valor personal, el reconocimiento positivo a los esfuerzos por lograr la incorporación social, el estímulo del de control interno, el incremento de la protección integral frente al riesgo en las actividades exploratorias. (Krauskopf: 2007)

La resiliencia es opuesta a la resistencia. La resistencia tiene que ver con la oposición a determinada cuestión. La palabra resistencia, se puede definir como una '*acción en la que una persona, animal, cosa u organismo resiste o que tiene la capacidad de resistirse*'. (RAE²⁸) El vocablo resistencia proviene del latín "*resistentia*", que a su vez está compuesta por el prefijo "*re*" que explica la intensificación de la propia acción, y del verbo "*sistere*" que también deriva del verbo "*stare*" que traduce mantenerse o estar en pie, lo cual explica perfectamente que su significado tiene que ver con la acción de contraposición.

La búsqueda de la preparación para la adultez, la propuesta de uso del tiempo libre y a lo recreativo, es un punto de concordancia, con la otra acción llevada adelante por la Dirección Provincial de Juventud, "Ferias y Eventos Juveniles" cuya meta "es brindar un espacio de contención y participación de jóvenes entre 18 y 30 años, a partir de organizar en cada localidad de la provincia encuentros en los que se nuclea un cúmulo de actividades que

²⁸ Disponible en <http://dle.rae.es/?id=IYwPBb3>, consulta 20 de diciembre de 2016

abarquen los aspectos culturales, deportivos y educativos”.-

Se puede afirmar, entonces, que la juventud es vista como inexperta, que necesita capacitarse, que debe estar socialmente activa y por lo tanto no puede no conocer sus derechos y obligaciones, por lo tanto debe estar bajo la rectoría de algún adulto que 'enseñe' con ser adulto en esta sociedad. Es decir desde un enfoque adultocéntrico, que pretende una 'normativización' de la juventud.

Esta frecuente visión de la juventud como seres en transición y período preparatorio implica en la mayoría de los casos, una postergación de la acción y una subordinación del aporte participativo del sujeto juvenil ciudadano. Ser adulto es el modelo ideal de persona por el cual el sujeto puede integrarse, ser productivo y alcanzar el respeto en la sociedad.

Parecería existir una falta el reconocimiento de que los jóvenes están asentándose en el presente y encarnan los cambios más fuertes hacia el futuro. Se requiere validar su calidad de sujetos sociales y proyectar su futuro a partir del sentido presente de sus vidas (Krauskopf, 2003^b).

Cabe destacar que esta visión adultocéntrica incide directamente en la concepción de los sujetos destinatarios de las políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro. Son concebidos como '*beneficiarios*', es decir como personas que se ven favorecidas, son adjudicatarias o usuarias de las políticas públicas generadas desde una visión adultocéntrica, son vistos como personas o individuos pasivos.

En cuanto al paradigma que considera a la juventud como etapa de riesgo y transgresión, enmarca varias de las políticas públicas de juventud implementadas en la Provincia el programa tipo es Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal. Este programa, creado mediante Decreto 324/2003 tiene por objetivo

instalar en el joven en situación de conflicto con la Ley Penal conductas o formas de vida fundadas en la apropiación de la responsabilidad ante cada uno de sus actos, a partir de una actitud reflexiva que le permita construir un proyecto de vida como sujeto de derecho en una convivencia social democrática (B. O N°4092, 2003, 4)

Es necesario subrayar que cuando se describen los aspectos psicosociales²⁹ de los destinatarios una de las cuestiones que destacan es que:

los jóvenes en conflicto con la Ley Penal con quienes trabajamos cotidianamente pertenecen a una clase social baja, significativa no sólo por la falta de recursos materiales para atender sus necesidades básicas sino por las consecuencias que sobre el núcleo familiar tiene esa falta (...) Los barrios a los que pertenecen no están comunalmente organizados para 'contenerlos' adecuadamente (B.O. N°4092: 2003, 4)

Hay un pre-juzgamiento del joven que comete una infracción a la ley penal, presuponiendo que es de clase social baja y que vive en determinado

²⁹ Relativo a la psicología individual y a la vida social. For Larousse Diccionario Enciclopédica: psicosocial. (n.d.) *Diccionario Enciclopédico Vox 1.* (2009). Retrieved November 17 2016 from <http://es.thefreedictionary.com/psicosocial>

barrio que no le puede brindar contención adecuada frente a su situación de vulneración social y familiar. En este punto hay una criminalización de la pobreza (Capello, 2011) y un intento de judicialización de la cuestión de los niños y/o adolescentes que transgreden las normas. A este respecto, tal como lo sostiene Cano Menoni (2014) el proceso de criminalización de los jóvenes en situación de pobreza ocurre a través de operaciones discursivas policiales, judiciales, políticas y técnico científicas que operan efectos estigmatizadores sobre dicho grupo social de referencia y lo instituyen como amenaza para la sociedad.-

Asimismo, en la letra de la normativa, se excluye como destinatario de los centros de contención, una de las modalidades de intervención del programa, “a los jóvenes que presenten patologías mentales graves, discapacidades severas y con conductas adictivas”.

En este punto se puede sostener que en el marco referencial de estas políticas públicas, la juventud no tiene lugar, se mantiene la invisibilidad del sujeto juvenil, que pasa a ser visible cuando altera el orden social y se constituye en un riesgo para la sociedad. Así la juventud, que desde el paradigma de preparación es vista como la promesa del futuro, pasa a ser vista como la amenaza del presente. (Krauskopf 2004^b)

En el mismo año se crea el programa Fortalecimiento Familiar por Decreto 325/2003, cuyo objetivo es:

...orientar la recomposición y el fortalecimiento de los vínculos del grupo de

convivencia para disminuir situaciones de riesgo familiar y social, favoreciendo un entorno adecuado para el desarrollo de los niños y/o adolescentes, y/o brindar contención temporal, en los casos que fuera necesario, mediante sistemas alternativos como Familia Solidaria y Hogar Solidario (B. O N°4093, 2003, 3)

Es importante notar que, estos dos programas, que nacieron hermanados en el año 2003, se fundamentan en la ley 3097 sancionada en el año 1997 que es el antecedente de la Ley 4109 que entró en vigencia en el año 2006, en cuyo proyecto uno de los fundamentos más fuertes en cuanto a la necesidad de reformulación es “la obsolescencia del régimen instituido por la ley 3097³⁰”. (Proyecto de Ley 441/2005 redactado por la Comisión Especial de Análisis y Reforma Ley 3097 Derechos del Niño)

Mención especial, a este respecto merece la Resolución del Ministerio de Familia³¹ N° 2438/ 2010 que aprueba en Anexo I el “Protocolo de Atención de Niños, Niñas y Adolescentes detenidos o demorados en oficinas tutelares o en unidades de orden”. Este instrumento es un complemento para las intervenciones que se realizan en los programas Fortalecimiento Familiar y Jóvenes en conflicto con la Ley Penal, cada vez que un niño, niña o adolescente es demorado por la fuerza policial.-

A partir del compromiso de trabajar conjuntamente entre los agentes de las Fuerzas de Seguridad y Agentes de Protección Integral, se implementa un

³⁰ La obsolescencia refiere a la **calidad de obsolecente**. Este adjetivo hace mención a algo que se está volviendo obsoleto, antiguo o arcaico y que, por lo tanto, cae en desuso.

³¹ Denominación que fue modificada Ley N° 4712 del año 2011 que reemplaza el nombre por el de Ministerio de Desarrollo Social y modificando algunas competencias del mencionado organismo.

“Dispositivo Especial de Guardias”. El mismo implica llevar adelante medidas destinadas a promover acciones integrales de atención de niños, niñas y adolescentes en situación de detención o demora en las dependencias policiales. Se destaca como necesaria la articulación Interinstitucional entre el Ministerio de Seguridad y Justicia y el Ministerio de Familia, para aunar criterios frente a la problemática atendida y proveer los recursos humanos y financieros necesarios³².

Se puede afirmar, entonces que hay una prevalencia del diseño de políticas públicas implícitas, omisas y aisladas que mantiene la invisibilidad del sujeto juvenil, que pasa a visibilizarse cuando altera el orden social. La juventud, los jóvenes de la Provincia son vistos y considerados como la amenaza del presente. A partir de esta visibilización negativa emergen respuestas de política pública para tratar el déficit, el riesgo y la transgresión juvenil con perspectivas reactivas y reduccionistas. La juventud es vista como etapa problema. (Krauskopf 2004^b)

En este enfoque, la atención se presta a problemas específicos, se desarrolla desde políticas sectoriales y compensatorias y los grupos 'destinatarios' relevantes se encuentran en la juventud urbana popular. Se traduce en programas orientados a los comportamientos de riesgo y transgresión, su asistencia y prevención, así como programaciones que se

³² Se hace referencia a la cuestión presupuestaria en el Capítulo III, de la presente Tesis.

inspiran en matrices de corte autoritario para la rehabilitación de jóvenes. Se ocupan de la juventud en el presente para que no altere el orden social en el futuro, sin embargo no hay referencia al pasado, a la historia vital ni al entorno; ni se tiene en cuenta que el/la adolescente o el/la joven es un emergente social - de la familia- inmerso en un contexto determinado (Bourdieu, 2005).-

Asimismo es importante destacar que en ninguno de los programas o acciones se hace referencia, o se piensan acciones con los jóvenes que no se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

Análisis diferencial merecen dos programas cuyos destinatarios son los jóvenes entre 12 a 21 años, que son denominados como preventivos promocionales³³: Programa Rionegrino de Redes Juveniles HUECHE y E.C.I.S (Espacio Comunitario de Integración Social), por hallarse en un punto de transición entre los paradigmas tradicionales y avanzados. Podrían pensarse que su diseño o formulación resulta una bisagra, punto de inflexión, respondiendo más bien a un paradigma híbrido, que se propone denominar “paradigmas tradivanzados”: tradicionales en cuanto a la descripción de la juventud -desde la problematización y negativización de la misma- y avanzados en cuanto a la intervención. Es decir que conjuga elementos de los diversos

³³ La prevención es entendida como anticipación. Son acciones centradas en las causas, que pretenden evitar que los problemas o se intensifiquen, favoreciendo actitudes y hábitos de vida saludables, creando condiciones de desarrollo alternativo de las personas y grupos sociales. La promoción es el fin al que están orientadas las acciones de prevención y contención, constituyendo un proceso político y social global que abarca tanto las acciones dirigidas a fortalecer habilidades y capacidades de los individuos, como las dirigidas a modificar las condiciones sociales, ambientales y económicas, con el fin de mitigar la exclusión social. Suplemento de B.O N° 4938, Junio 2011, 10-11

paradigmas en una interrelación imbricada que no permite ubicarlos en un paradigma específico. Existe una contradicción interna, una lucha de sentido que se trasluce en la imposibilidad de simbolizar, de poner en palabras la conceptualización del/la joven desde un lugar diferente a los paradigmas tradicionales, quedando atrapados en la definición de las problemáticas desde un lugar negativizado, haciendo hincapié en la patologización de la juventud; más allá de que las propuestas de acción e intervención estén ancladas en los paradigmas avanzados donde las juventudes son consideradas como sujetos de derechos y actores estratégicos del desarrollo (Varsi, 2014; Balardini- Gerbert, 2004)

Ambos programas consideran a los adolescentes y los jóvenes como sujetos de derechos, parten de entender el universo juvenil como “una composición heterogénea” (B.O. N° 4632, julio 2008, 2) a la que es necesario brindar la posibilidad de desarrollar actividades acordes a sus intereses” (Suplemento de B.O N° 4938, Junio 2011, 11). En cuanto a la fundamentación de la necesidad de implementar dichas políticas refieren a las problemáticas que afectan a los destinatarios las describen desde situaciones de riesgo y de la exclusión; sin embargo se reconoce que esto está ligado a cuestiones tales como ‘fallas’ en la contención social, falta de articulación entre instituciones y falta de referentes significativos e inexistencia de espacios significativos en los que la palabra de los adolescentes y jóvenes sea escuchada.

La normativa del Programa Rionegrino de Redes Juveniles HUECHE, en la fundamentación de ésta política pública destinada a adolescentes y jóvenes, hace mucho hincapié en la inserción en el sistema educativo, sosteniendo que “una sociedad que no educa e incluye a sus nuevos miembros se achica a partir de excluir a las personas de la participación, en la producción y consumo de riqueza”.

Lamentablemente, muchos adolescentes viven en hogares en situación de pobreza. Gran parte de ellos, sale del sistema educativo formal antes de haber adquirido las habilidades básicas esenciales para el trabajo y para la participación social y, debido al bajo nivel educativo, y al escaso capital social, ingresan a los sectores más precarios del mercado laboral, en ocupaciones donde tampoco adquieren nuevas calificaciones (B.O. N° 4632, julio 2008, 2)

Los jóvenes destinatarios son caracterizados como “en situación de vulnerabilidad o exclusión social, es decir que no están integrados en los ámbitos educativos o laborales, y sus lazos vinculares, con familia, pares, se encuentren debilitados”, (B.O. N° 4634 julio de 2008, 4) por ello lo que busca es integrarlos a la sociedad por el riesgo de exclusión social al que están expuestos, asimismo, se propicia la equiparación de oportunidades que contempla como prioridad dar continuidad a la formación educativa- ya sea facilitando el acceso, el reinicio, la continuidad y/o permanencia en el sistema educativo- y de salud.

Este programa sostiene que busca darle relevancia a la juventud,

compensando algunas falencias, en este sentido se establece un estipendio dinerario para generar un incentivo en los jóvenes y una forma de reconocer el esfuerzo que hacen (B.O. N° 4634 julio de 2008, 3) Asimismo, indica que apunta a trabajar cuestiones identitarias³⁴ a partir de lo grupal, es decir de la identificación con los pares, “con la creación de los 'Núcleos' se busca crear conciencia del 'nosotros' y establecer normas y principios de acción para alcanzar metas o fines comunes asumiendo la responsabilidad con el grupo.” (B.O. N° 4634 julio de 2008, 6)

Por su parte, el Programa E.C.I.S., afirma que la existencia de adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social se puede desagregar en descriptores³⁵:

... podemos desagregar como descriptores del mismo son: distorsión de valores, conductas delictivas, violencia social, violencia familiar, adicciones (abuso, dependencia de sustancias), facilidad de acceso a la droga, deserción escolar/ expulsión; conductas de riesgo en la sexualidad, desocupación, embarazo adolescente, estigmatización del adolescente, falta de límites, desentendimiento

³⁴ La palabra « identidad » puede definirse de varias maneras según las distintas corrientes sociológicas. En este texto, nos proponemos ofrecer algunos elementos teóricos y provenientes de las vivencias sobre la identidad juvenil. ¿Qué es una identidad? Es la construcción de uno mismo. Cada cual se construye por etapas durante toda su vida. Las diversas construcciones de cada persona crean conflictos con su entorno (familia, grupo social, etc.) La identidad es un proceso dinámico. Construimos nuestra identidad a través del contacto con los demás: con el entorno familiar que transmite sus valores, su patrimonio y su capital cultural, económico y social, con el entorno social, económico y cultural (como el lugar en que se vive y su situación socioeconómica, sus equipamientos en servicios, su urbanismo), y con las « instancias de socialización » como la escuela, el trabajo, la religión, la política, etc. Estas instancias tienen la función social de enseñarnos el modelo cultural de nuestra sociedad y de facilitarnos la posibilidad de vivir en ella. Albert, C. 2005

³⁵ El descriptor, según la RAE es un adjetivo, aquello que describe algo; es un término o símbolo válido y formalizado que se emplea para representar inequívocamente los conceptos de un documento o una búsqueda.

familiar, problemas culturales de género, exclusión social, valor del consumo, ausencia de figura paterna, falta de pautas de conducta y obediencia, chicos en situación de calle, excesivo tiempo de ocio (Suplemento del B.O. N° 4938, Junio 2011, 12)

Es necesario destacar que estos 'descriptores' mencionados en la normativa hacen referencia a variables, dimensiones e índices. Es decir, son de distinto orden, tiene características diferentes, están en niveles lógicos diferentes, que afectan áreas de pertenencia distintas y remiten incluso a concepciones de las Ciencias Sociales y Médicas diversas, sin embargo se los menciona juntos y de manera indiferenciada en un mismo párrafo.-

Se propone un trabajo intersectorial e interdisciplinario que aborde la problemática de la adolescencia y juventud en situación de vulnerabilidad, a partir de generar espacios de integración social que brinde a los adolescentes y jóvenes la posibilidad de desarrollar actividades acorde a sus intereses y posibilite la integración social. Los dispositivos se constituyen en espacios de contención en el que los adolescentes y jóvenes encuentran referentes dispuestos a escucharlos y ofrecerles su atención, es así como éste ámbito opera como continente y referente social y funciona como matriz de identidad, donde las personas establecen lazos sociales primarios que le permiten constituir lo comunitario; instaurando espacios de restitución de derechos, de fortalecimiento a las relaciones familiares y de integración social.-

Este programa, asimismo, pretende propiciar la superación de abordajes

sectorizados, focalizando la intersectorialidad de la propuesta con intención de coordinar acciones entre diferentes áreas del gobierno provincial, con organizaciones no gubernamentales y con distintos sectores de la comunidad. Cada dispositivo/centro cuenta con un coordinador, técnicos profesionales, operadores comunitarios y servicios generales, que funcionará en un espacio físico y con pautas horarias.

Sendos programas intentan trascender los paradigmas tradicionales, al tratar a los adolescentes y jóvenes como sujetos plenos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos, incentivando la participación, propiciando la equiparación de oportunidades y la no discriminación, con fuertes intentos de instalar la transversalidad institucional. Sin embargo, se piensa a la adolescencia y la juventud como problema revelándose al definirla en relación al embarazo adolescente, la delincuencia, las drogas, la deserción escolar, falta de proyecto de vida, conductas de riesgo en la sexualidad, se construye, entonces una visión de los mismos a partir de polos sintomáticos y problemáticos. Lo que implica acciones que apuntan a la prevención y la atención para mitigar o eliminar problemas y peligros sociales más que para el fomento del desarrollo integral de los grupos de adolescentes y jóvenes.- (Krauskopf, 2003)

Se puede afirmar, de acuerdo a lo planteado en párrafos precedentes que los paradigmas que predominan y sustentan el diseño de las políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro, en el período analizado, son

el de etapa preparación, identificando a la juventud como un momento de transición hacia la adultez y el de etapa problema para la sociedad donde la juventud es vista como riesgosa y transgresora. Si bien existe una excepción a esta norma, que son los dos programas bisagras, que pueden enmarcarse en un nuevo paradigma, el Tradivanzado.-

1.2 Tipos de Políticas públicas de Juventud

Continuando con el análisis de las políticas públicas de juventud diseñadas en la Provincia de Río Negro en el período 2004-2014, se puede afirmar que, de acuerdo a la tipología propuesta por Balardini³⁶ (2000) se tratan de *políticas para la juventud*, cuyas características principales se resumen en el paternalismo: los jóvenes son vistos como vulnerables, receptores pasivos de la protección y control social. En la formulación del Programa Fortalecimiento Familiar, son representados como vulnerables y sin experiencia; ubicados en lugares periféricos del cuerpo social activo; la normativa describe:

El Estado, desde el conjunto/la totalidad de los organismos que lo componen,

³⁶ Los jóvenes son definidos desde la actual retórica política como “actores estratégicos del desarrollo” y en este sentido Sáez Marín distingue tres tipos de políticas de juventud: a) **Políticas para la juventud**. Cuyos rasgos esenciales se resumen en paternalismo,... los jóvenes son vistos como vulnerables y sin experiencia; b) **Políticas por la juventud**. Es decir, “por medio” de los jóvenes... No sirve a los jóvenes, se sirve de ellos y c) **Políticas con la juventud**. Es la más moderna en el tiempo y la más innovadora. Su principio base es la solidaridad y es en esencia participativa, no sólo en el aspecto ejecutivo, sino en aquellos procesos que hacen al análisis y a la toma de decisiones. Activa desde los jóvenes e interactiva en la dialéctica juventud-sociedad. No impuesta desde arriba. Creativa, abierta y sujeta a mutuo debate.

tiene la responsabilidad de brindar apoyo, seguimiento, orientación y supervisión, junto con los organismos no gubernamentales, respecto de los sectores más vulnerables: grupos convivientes en riesgo social (...) El fin deseado por el Programa es que cada familia logre autonomía para resolver sus conflictos” (B. O N°4093, 2003, 2-3)

El texto de Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal apunta a un fuerte proteccionismo y control social:

...instalar en el joven en situación de conflicto con la Ley Penal, conductas o formas de vida fundadas en la apropiación de responsabilidades ante cada uno de sus actos, a partir de una actitud reflexiva que le permitirá construir un proyecto de vida como sujeto de derecho en convivencia social y democrática.”(B. O N°4092, 2003, 1)

En la propuesta del seminario taller “Conociendo mis derechos” los adolescentes y jóvenes son vistos como inexpertos y pasibles de vulneración: “Tanta cantidad de derechos y obligaciones que regulan la vida en sociedad, hace casi imposible su conocimiento, más aún en los jóvenes que comienzan a forjar su futuro, quedando expuestos a marginaciones, aprovechamientos y explotaciones”, sostiene.

En el caso de los programas de empleo diseñados por la Dirección Provincial de Juventud para ser implementados a partir de 2006, refieren a la empleabilidad de los jóvenes, haciendo foco en las capacidades y habilidades a partir de capacitarlos, u ofreciendo el acceso a créditos para emprender como

cuentapropista un proyecto productivo o de servicio.

En el Programa de Capacitación Laboral PARTICIPAR, los jóvenes son ubicados en lugares periféricos del cuerpo social activo: “la crisis de empleo Juvenil significa para los jóvenes una crisis de oportunidades, impidiéndoles adquirir de forma independiente los medios mínimos necesarios para establecer sus familias y participar de la vida en sociedad”. Asimismo son vistos sin experiencia, y se les ofrece una capacitación que comprende no sólo conocimientos, habilidades y destrezas propios de cada oficio; normas y códigos del ámbito laboral, sino que se les brindan competencias tales como interpretación de textos, sistemas numéricos, como también cuestiones relacionados con la expresión oral y escrita para analizar y resolver diferentes situaciones que se le presenten en la cotidianeidad laboral. (B.O N° 4395, marzo 2006)

En la fundamentación del Programa Fondo de Desarrollo Juvenil se sostiene que “la finalidad del proyecto es permitir el ingreso de los jóvenes en la economía formal, fomentando además la responsabilidad en el trabajo” (4352/2008). Es desde una mirada paternalista de la juventud y un enfoque adultocéntrico con el acento puesto en el desarrollo normativo del período juvenil que se diseña esta política pública. Esto se ve 'reforzado' por la reiteración de la misma idea con distintas palabras un poco más adelante del texto

... por un lado el joven acceda a una fuente de trabajo, se inserte en el mercado

laboral, participe de la economía formal y por otro, comprenda e internalice, que debe ser responsable, que su emprendimiento debe ser seriamente elaborado y darle continuidad, ya que en su caso, la garantía de ese crédito que solicita, consiste en las herramientas o bienes muebles de trabajo objeto del crédito”

En este punto puede afirmarse que se trata de un dirigismo social generalizado, que los jóvenes ingresen al mercado laboral, siendo partícipes de la economía, ejercido bajo la tutela «omnipresente y omniprovidente» de los adultos que estimulan en los jóvenes conductas pasivas y conformistas, es decir que comprendan, internalicen y sean responsables tal como lo es un adulto. (Balardini: 2000).

En síntesis, gran parte de los textos normativos analizados refieren a políticas para la juventud, en las que los jóvenes son considerados, desde un fuerte paternalismo, como vulnerables, sin experiencia, ubicados en lugares periféricos del cuerpo social activo, objetos de un fuerte proteccionismo y control social. Sostienen una extrema confianza en los resultados de procesos de enseñanza, inequívocamente dirigidos, en la orientación prevista por los adultos.

Como se mencionara en el apartado anterior, existen dos Programas que en su formulación se diferencian de las otras políticas públicas que se analizan. Son los denominados programas preventivos promocionales: Programa Rionegrino de Redes Juveniles HUECHE y E.C.I.S (Espacio Comunitario de Integración Social). Es importante destacar que ambos programas, aunque uno por modificación y otro por creación son los de aprobación más reciente en el

tiempo (2008-2011 respectivamente). Se trata de diseños que podrían enmarcarse como políticas con la juventud. Por ser innovadoras, tener como principio base la solidaridad que es en esencia participativa, en los aspectos ejecutivos, así como en los procesos que hacen al análisis y a la toma de decisiones.

Ambos programas contemplan en su letra la participación como un elemento esencial, tal es así que en el Programa E.C.I.S., se la define en el inicio del anexo I que forma parte del Decreto 259/2011 como “proceso que propicia el involucramiento personal en acciones conjuntas, comprendiendo la planificación, la toma de decisiones y la ejecución de la tarea”.

La metodología a utilizar será la de taller, generando un espacio que resulte significativo y fortalezca la interacción grupal, la participación y la reflexión colectiva respecto a las temáticas planteadas y la construcción cooperativa de conocimientos y revalorizando la experiencia personal (de los adolescentes y jóvenes) (Suplemento del B.O. N° 4938, Junio 2011, 13)

Es decir, una política pública que se piensa activa desde los jóvenes e interactiva en la dialéctica juventud-sociedad. No está impuesta desde arriba, sino que trabaja desde la horizontalidad; es creativa, abierta y sujeta a mutuo debate crítico. Asimismo, respetuosa y no excluyente (Krauskopf: 2003). Los jóvenes son considerados como sujetos de derechos y la política pública, en este caso, se convierte en garante de la protección frente a la exclusión y vulneración.

En relación con las actividades propuestas que posibiliten el cumplimiento de los objetivos propuestos, el que atañe específicamente a los jóvenes propone “asambleas juveniles, charlas debate, espacios de planificación y evaluación conjuntos, formación e inclusión de los adolescentes para su inclusión en ámbitos formales de participación ciudadana” (Suplemento del B.O. N° 4938, Junio 2011, 13)

En tanto que en el Programa Rionegrino Redes Juveniles HUECHE, en el apartado Planteo del problema afirma 'los jóvenes necesitan espacios significativos en los que su palabra sea escuchada, espacios en los que ellos puedan crear y recrear distintas estrategias que favorezcan su inserción en el mundo adulto” (B.O. N° 4634 julio de 2008, 2)

... se debe pensar en un acompañamiento, en un 'hacerse presente', que considera a los jóvenes en tanto personas con derecho, superando la lógica de la carencia. Un acompañamiento en el pasaje hacia la vida adulta que favorezca la construcción por parte de los jóvenes de estrategias para enfrentarlo, que le permita articular demandas para el ejercicio de la ciudadanía, que favorezca la apropiación y participación de los jóvenes en las propuestas” (B.O. N° 4634 julio de 2008, 2)

Las actividades propuestas por el programa intentan fomentar el desarrollo de un proyecto de vida legítimo y autónomo- desde la mirada de quienes formulan la política- son deportivas, culturales, y de capacitación que apunta a la inserción laboral. Asimismo aparece la idea de la educación (inserción, permanencia, continuidad y terminalidad de la escuela media en el

sistema educativo (B.O. N° 4634 julio de 2008, 3) como la solución a los problemas de la vulnerabilidad y la exclusión. (Rodríguez: 2011)

Los objetivos del programa están dirigidos al acompañamiento de los adolescentes para el establecimiento de un proyecto vital-profesional, como paso previo a la inclusión social efectiva (Llobet: 2013).

1.3 Destinatarios de las Políticas Públicas de Juventud

En este punto, es necesario conceptualizar teóricamente a los destinatarios de las políticas públicas de juventud de la Provincia de Río Negro. Si bien se utilizan los términos niño, adolescente, joven y adulto son utilizados indistintamente en diversos textos, no existen definiciones precisas sobre su significado lo que a menudo conduce a confusión e interpretaciones diversas.

Los niños son los únicos que cuentan con una definición jurídica de aceptación universal, de acuerdo a lo señalado en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, ratificada por 191 países: "...se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad...". Si bien en el Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación Argentina (en vigencia desde el 2015), se establece una diferenciación desde el punto de vista legal, doctrinario y jurisprudencial en cuanto a la autonomía progresiva de las personas y sus aptitudes, entre un menor de edad - persona que no ha cumplido los 18 años- y

adolescente – persona menor de edad que ha cumplido 13 años-(Highton, 2015)
En este punto se hace necesario problematizar esta mirada sesgada y estigmatizante que los considera un todo homogéneo. La realidad de la Provincia es que existen regiones bien diferenciadas que enfrentan problemáticas particulares y el carácter de constructo social que tienen las juventudes, orientan a referir a las heterogeneidades de las juventudes (Krauskopf, 2005; Vázquez, 2013)

Distinguir entre niños y adolescentes es necesario, dado que las políticas para la niñez exigen una fragmentación de franjas etáreas más específica. Por lo tanto, es común la distinción entre niños y adolescentes; los primeros estarían comprendidos en el tramo de 0 a 10 o 14 años, y los segundos de los 10 o 14 hasta los 18 años. Dependiendo principalmente de factores culturales y de las preferencias de ciertas especializaciones disciplinares como la Psicología y la Pediatría, se utilizan también subdivisiones tales como primera infancia, pubertad, adolescencia intermedia, etc (Feldman, García Méndez, Araldsen, 1997).

Sin embargo, resulta más compleja la definición de lo que se entiende por juventud. El inicio de esta etapa de la vida coincide y se confunde con ciertas fases de la adolescencia, y su término marcado por el inicio de la etapa adulta presenta amplias variaciones dependiendo del contexto socioeconómico y cultural.

Tradicionalmente, se ha definido a la juventud como un período

intermedio que comienza con la adquisición de la madurez fisiológica y termina con el de la madurez social, definida esta última como el momento en el que se asumen los derechos y responsabilidades del adulto, en los planos sexual, económico, legal y social. Desde un punto de vista económico y social se ha señalado que la juventud finaliza cuando un individuo constituye su propia familia y asume un rol ocupacional estable.

A partir de estas definiciones un tanto ambiguas, no es de extrañar que abunden diversas interpretaciones sobre el inicio y, especialmente, el término de la juventud, encontrándose definiciones que ubican la cota superior en los 21, 25 o 30 años. El permanente aumento del número de años que los individuos deben destinar a la adquisición de mayor capital educativo, la postergación del matrimonio, y las dificultades que generalmente marcan el período previo a la inserción plena en el mercado laboral, contribuyen a la ampliación de la etapa juvenil (Pilotti, Camacho 2003).

La duración de la juventud también difiere de un grupo social a otro, por lo que en ocasiones se señala que no existe una juventud sino varias. En el caso latinoamericano, por ejemplo, se puede afirmar que la juventud es una etapa muy prolongada entre los estratos medios y superiores; más breves entre los trabajadores; muy reducidos entre los grupos urbano-marginales; y entre los campesinos a menudo se le considera prácticamente inexistente. (Pilotti, Camacho 2003) A lo anterior se agrega la dimensión de género, la que determina que la distinción entre niño, joven y adulto adquiera matices

diferenciales de acuerdo a las diversidades de géneros.

Del total de habitantes de la Provincia, 213.842 son niños comprendidos entre 0 y 18 años, representando el 33,48% de la población de la Provincia, siendo una diferencia del 1% la variación de los sexos a favor de los varones. Si a la población denominada juventud nos referimos, el total es de 171.273 habitantes comprendidos entre 15 y 30 años lo que representa el 26,82 % de la población, siendo sin diferencias significativas (0,82%) la variación por sexo a favor de los varones (Instituto Nacional De Estadísticas y Censos: 2010).

La aclaración de que la juventud no es una categoría definida exclusivamente por la edad y con límites fijos de carácter universal se encuentra en casi todos los textos revisados. Diversos autores toman precauciones para no pensar la juventud como un período fijo en el ciclo de vida de los hombres y las mujeres, un momento universalizable, en el que todos entrarán y saldrán en el mismo momento más allá de sus condiciones objetivas de vida, su pertenencia cultural o su historia familiar (Margulis, 1994; Margulis y Urresti, 1996 y 1998; Elbaum, 1996; Urresti, 2000; Saltalamachia, 1999 y 2004; Chaves 2005; Eleonora Faur, 2006; Vázquez, 2013; Vázquez & Vommaro, 2012, Pérez Islas, 2009)

Reconociendo que la definición de juventud presenta grandes variaciones debido a circunstancias políticas, económicas y socioculturales, en la presente investigación, intentando delimitar el campo, y como ya se adelantó, se entienden por jóvenes a las personas entre 15 y 24 años, tal como lo define las

Naciones Unidas a partir de 1985, declarado Año Internacional de la Juventud.-

Entre los sentidos posibles de ser asignados a la cuestión de ser joven, se distingue la lógica predominante que considera la juventud como una etapa de transición de la vida, de la niñez a la adultez, delimitada por una franja etárea (cuyos márgenes se encuentran en permanente debate) y que acarrea cambios, posicionamientos contradictorios y quiebres de estereotipos.

Es la etapa de lo ambiguo, donde prevalecen, por un lado, los condicionantes de una sociedad que los reconoce como el “motor del cambio” pero que, a su vez, los sitúa en el lugar de la incompletud formativa y la falta de experiencia. Además, una situación social y cultural, que simultáneamente, los restringe a vivir entre altos índices de desempleo, pobreza y dificultades en el acceso a la educación. (Verdi, 2007).-

La heterogeneidad, así como la temporalidad juvenil simbolizada en cuestiones biológicas, psíquicas, físicas, sociales, culturales o políticas remiten a la constitutividad de la condición juvenil (Verdi: 2007). Abordar la cuestión juvenil implica revisar las marcas que los distintos procesos (económicos, políticos, sociales, entre otros) imprimen en los jóvenes y que permiten redescubrir e identificar disímiles juventudes a partir de la situación que atraviesan.-

Coexisten diversos modos de abordar lo juvenil, ya sea desde la visión de juventud como período preparatorio, de transición a la adultez que define a la juventud a partir de las crisis y las contradicciones; ya sea como etapa problemática, no necesariamente desde una asignación negativa restringida a

temas tales como delincuencia, drogas, violencia, deserción escolar, sino a partiendo de la existencia de problemas que afectan a gran parte de la sociedad (desempleo, pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso, falta de oportunidades).-

Es interesante notar que en la Provincia están en vigencia dos leyes, que se contraponen o contradicen en algunos tópicos: por un lado la Ley N° 3277 de Promoción de la participación de la juventud en el territorio de la Provincia, y por otro la Ley N° 4109 de Promoción Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro.-

En cuanto a la Ley N° 3277³⁷, que se enmarcará dentro de los contenidos previstos en la Ley N° 3097³⁸ (Ley de Protección integral y promoción de los derechos del niño y del adolescente) define en su artículo 4° a la juventud como una etapa “comprendida en el segmento etéreo de 15 a 30 años” y en su artículo 6° crea un órgano especial el Consejo Provincial de la Juventud “como espacio de representación de los jóvenes de las distintas regiones de la provincia y como órgano natural donde se conjugue la articulación entre gobierno y juventud, en el diseño de las políticas sociales de promoción y prevención de problemáticas que afectan a la juventud y de desarrollo social comunitario.”

Por su parte la Ley N° 4109, en relación a los sujetos explicita en su

³⁷Sancionada: 25/02/99, Promulgada: 10/03/99 - Decreto 213/1999; Boletín Oficial N° 3665 del 5/04/1999 página 1.

³⁸Legislatura de Río Negro Sancionada el 20/05/1997 Promulgada el 02/06/1997 por Decreto N° 506/1997. Según la página oficial todavía se encuentra en vigencia.

artículo 2° “a los efectos de esta ley, se entiende por niña, niño y adolescente a toda persona menor de dieciocho años de edad”.

En este punto, se puede afirmar, que si bien no existe contraposición en ambas leyes, que se encuentran vigentes, existe una franja etaria compartida, la que va desde los 15 a los 18 años, mientras que en una ley- 3277- se los considera parte de la juventud, en la otra -4109- se los considera como parte del grupo de menores de 18 años.

Es de destacar que ambas leyes, están vigentes pero se enmarcan en dos paradigmas distintos, mientras la 3277 se basa en el paradigma de la situación irregular o patronato, la 4109 se basa en el paradigma de derechos. Es decir se pasa de considerar a las personas menores de edad "objetos de tutela" y considerarlas "sujetos de derecho", tal como lo prevé la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por la Argentina en 1990.

Un recorrido por los distintos discursos vigentes acerca de las y los jóvenes, sostiene que la juventud está signada por 'el gran no' (Chaves, 2005), siendo negada por el modelo jurídico, negativizada en el modelo represivo, negando su existencia como sujeto total con términos tales como en transición, incompleto, ni adulto ni niño; o negativizando sus prácticas: juventud problema, juventud gris, joven desviado, tribu juvenil, ser rebelde, delincuente. (Chaves op.cit.:1)

Asimismo, la investigadora sostiene que se parte de una perspectiva

adultocéntrica, construyendo la definición por diferencia de grado en relación al parámetro elegido, estableciéndose características desde la falta, las ausencias y la negación atribuyéndoselas al sujeto joven como parte esencial de su ser. Dentro del campo de representaciones, la autora identifica las siguientes el Joven como ser inseguro de sí mismo, el Joven como ser en transición, el Joven como ser no productivo; el Joven como ser incompleto, el Joven como ser desinteresado y/o sin deseo, el Joven como ser desviado; Joven como ser peligroso; el Joven como ser victimizado, el Joven como ser revolucionario y/o rebelde, y el Joven como ser del futuro. (Chaves: 2005)

Un análisis más detallado de la normativa permite afirmar que en el caso de los Programas de empleo, Fondo de Desarrollo Juvenil y Programa de Capacitación Laboral Participar, los jóvenes son vistos como seres en transición, no productivos e incompletos. (Chaves: 2005)

En relación con las acciones “Conociendo mis Derechos”, “Ferias y Eventos Juveniles” y “Preventores Juveniles” el Joven es pensado como un ser incompleto, no productivo, le faltan cosas va camino a la completud que implica ser adulto, y por lo tanto existe el derecho a intervenir sobre él. El ciclo de vida es tomado como una competencia, meta a lograr. Pero también como un ser inseguro de sí mismo, lo que legitima la intervención es su vida para mostrarle el camino, para hacer por él en tanto es inseguro de sí mismo y de los demás. En este punto, la sociedad encontró en la juventud el espacio social donde depositar al enemigo interno, chivo expiatorio de los males sociales. (Chaves:

2005)

En cuanto a los Programas Fortalecimiento Familiar y Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal el joven es visto como un ser desviado. En esa inseguridad, no productividad y no deseo, del período de transición por el que transita en tanto ser incompleto aparece con mayor tendencia a desviarse, siendo las posibilidades de desviarse del camino mayores en tanto no tiene claros sus objetivos y esto además lo hace sujeto peligroso, peligroso en tanto la posibilidad de acción que posee. Es sospechoso en tanto carga con un estatus cronológico como marca de peligro. No importa que se porten mal, el problema es que son peligrosos, en tanto se desvía del camino, agrede, es violento, molesta, no produce, no respeta normas, etc. Asimismo, se lo piensa como ser revolucionario y/o rebelde porque su estado bio-cronológico le otorga capacidad de rebeldía y revolución. En este punto se piensa que la tarea del joven es la transformación social, la protesta, si no lo cumplen son ineptos por no cumplir con su papel histórico predeterminado. (Chaves: 2005).-

En cuanto a los Programas preventivos promocionales Espacio Comunitario de Integración Social y Programa Rionegrino de Redes Juveniles HUECHE, el joven es ser victimizado, no tiene capacidades propias es víctima del acontecer social, o si su potencial es aplastado, dominado u oprimido en tanto no lo dejan ser también es víctima. Asimismo, sus actos de desafío o quebrantamiento de la ley son justificados por su posición social de víctima del sistema. Y se los trata desde la 'comprensión' o lástima y no desde el

reconocimiento legítimo (Chaves: 2005)

En relación con la victimización de los jóvenes el programa ECIS (2011), afirma que los principales problemas que afectan a los adolescentes son:

dificultades para construir un proyecto de vida futuro, falta de contención social, falta de instituciones que le ofrezcan contención social, falta de articulación institucional entre los espacios destinados a los adolescentes, falta de referentes adultos significativos para la construcción de un proyecto de vida (Suplemento del B.O. N° 4938, Junio 2011, 12)

En relación a con la victimización de los jóvenes, el Programa Rionegrino Redes Juveniles Hueche, sostiene que:

Ciertamente, el adolescente en su pasaje a la vida adulta atraviesa por numerosas situaciones de incertidumbre, de prueba, de avance y retroceso. A muchas instituciones les resulta difícil poder tolerar tales incertidumbres, cambios permanentes y las diferentes pruebas que realiza el adolescente en su reposicionamiento subjetivo (B.O. N° 4634 julio de 2008, 2)

En cuanto a los destinatarios, de acuerdo a las diferentes normas legales que enmarcan la implementación de los diferentes programas y acciones, la juventud es definida, en algunos casos por rangos etáreos acotados a la etapa de la adolescencia. Tal es el caso del Programa Rionegrino Redes Juveniles Hueche '13 a 18 años', o el Programa Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal "14

a 18 años”, o el Programa Espacio Comunitario de Integración Social que atiende la población comprendida entre los '12 y 21 años'. En otros, la franja que abarca es más amplia, como por ejemplo el Programa de Capacitación Laboral 'Participar' de '15 a 30 años'; o el Fondo de Desarrollo Juvenil que está destinado a jóvenes entre '18 y 30 años'; en el caso puntual del Programa Fortalecimiento Familiar, se destinan las acciones a *'Familias que atraviesen situaciones de riesgo, que requieran de la asistencia, acompañamiento y orientación por parte del Estado'*.

Es dable destacar que, en el caso puntual de las acciones que no están legalizadas mediante decreto o ley, se delimita una edad específica pero no se caracteriza a la población destinataria, Ferias y Eventos Juveniles abarca la franja etaria de 18 a 30 años, Preventores juveniles de 14 a 30 años y en el caso de Conociendo mis Derechos de 16 a 30 años.

En el caso puntual del protocolo de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes demorados en oficinas tutelares o unidades de orden público no especifica edades, solo menciona niñas, niños y adolescentes, por lo que se puede inferir que refiere a personas menores de 18 años detenidas en unidades de orden público.

En la denominación que se utiliza en la normativa de creación de las diferentes políticas públicas de juventud, no hay unidad de criterio para definirlos cuestión que está atravesada por la orientación y el objetivo del Programa;

asimismo, es llamativa la ausencia de la perspectiva de género.

Existe un extenso recorrido³⁹ en relación a las políticas públicas de juventud y la cuestión juvenil, del cual es posible deducir un marco general de consenso, tal lo expresado por Verdi (2007). Algunas conclusiones que se destacan en este sentido son: el Estado orienta sus intervenciones materia de juventud en dos direcciones: por un lado, hacia una mirada fragmentaria y sectorial de la realidad juvenil y de la acción estatal, y por el otro, hacia una mirada agregativa y generalista, con la consecuente pérdida de la especificidad del sujeto joven. Asimismo, existe una frágil legitimidad de las áreas de juventud en la estructura organizacional del Estado, así como una débil incorporación de temáticas de juventud en la agenda pública y gubernamental.

En relación a los destinatarios de las intervenciones- los jóvenes- son tratados como objeto y beneficiario de la política pública, lo que genera, una relación de tipo instrumentalista con los jóvenes en los programas implementados.

El abordaje de la intervención estatal se implementa, en general, desde

³⁹ En este sentido y sin pretensiones exhaustivas, se distinguen entre otros los aportes brindados por Fernando Ulloa, Miguel Abad, Julio Bango, Luis Montoya, Oscar Dávila León, Mario Margulis, Andrea Iglesias Larroquete, Ernesto Rodríguez, Sergio Balardini, Héctor Morales, Moisés Domínguez, Martín Hopenhayn, Dina Krauskopf y por destacados institutos y/o centros de investigación con relevancia en la materia como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT/ CINTERFORD), el Centro Latinoamericano de la Juventud (CELAJU), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES).

escenarios de socialización tradicionales- salud-educación-trabajo- favoreciendo a los jóvenes ya integrados socialmente; y si son ser re-direccionados hacia espacios de socialización menos formalizados se interviene desde el control social y la prevención de conductas antisociales. (Verdi: 2007).

En el cuadro que sigue se presenta sintéticamente una categorización de las políticas públicas de juventud de la provincia de Río Negro (2004-2014) según paradigma (Krauskopf, 2004) y tipo de política (Balardini, 2000) en el que se enmarca su diseño o formulación.

Cuadro N° 12 Tipos y Paradigmas en los que se enmarcan el diseño de las políticas públicas de juventud de la Provincia de Río Negro (2004-2014)

Nombre de la Política (Programa/ Proyecto)	Destinatarios (definidos en la letra del programa)	Caracterización (si la hay) de los destinatarios	Objetivo General	Paradigma de política de juventud en que se enmarca	Tipo de política de juventud
Programa de capacitación laboral Participar	jóvenes de 15 a 30 años	jóvenes de ambos sexos entre 15 y 30 años que se encuentren desocupados, tengan escasa o nula experiencia laboral, no hayan completado el nivel medio de instrucción, provengan de hogares de escasos recursos y estén o no incluidos en programas sociales	Brindar a los jóvenes beneficiarios una formación integral mediante la capacitación laboral y la asistencia técnica, que permita el desarrollo de habilidades para lograr su potencial inserción en el mercado de trabajo	Etapa preparación para la adultez, transición	PARA
Fondo de Desarrollo Juvenil	jóvenes de 18 a 30 años que cuenten con tres años de residencia en Río Negro	Tiene prioridad en el otorgamiento del crédito los jóvenes que se encuentren desocupados y que tiene hijos a cargo	El fondo tiene por finalidad el otorgamiento de créditos destinados a emprendimientos productivos y de servicios	Etapa preparación para la adultez, transición	PARA
Fortalecimiento Familiar	Familias que atraviesen situaciones de riesgo, que requieran de la asistencia,	Un grupo se encuentra en situación de vulnerabilidad cuando las condiciones imperantes en su medio socio-familiar estén afectándolos perjudicialmente tanto en el desempeño de sus roles, como en el desarrollo integral de cada integrante, y/o se estén vulnerando o restringiendo algunos de los derechos reconocidos en la convención, la constitución nacional	Orientar la recomposición y el fortalecimiento de los vínculos del grupo de convivencia para disminuir situaciones de riesgo familiar y social, favoreciendo un entorno adecuado para el desarrollo de niños y/o adolescentes y/o brindar contención temporal, en los casos que fuera necesario, mediante sistemas	Etapa de riesgo y transgresión	PARA

	acompañamiento y orientación por parte del Estado		alternativos como Familia Solidaria u Hogar Solidario		
Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal	Jóvenes de 14 a 18 de edad que se encuentren en situación de conflicto con la Ley Penal	El problema de la desadaptación social que muestra una conducta delictiva es un producto de muchos factores que se interrelacionan. Para la elaboración de una tarea terapéutica que tenga como meta la inclusión social de los jóvenes infractores, es importante tener en cuenta dos factores fundamentales el factor psicológico y el factor social.	Instalar en el joven en situación de conflicto con la Ley Penal, conductas o formas de vida fundadas en la apropiación de la responsabilidad ante cada uno de sus actos, a partir de una actitud reflexiva que le permitirá construir un proyecto de vida como sujeto de derecho en una convivencia social democrática.	Etapa de riesgo y transgresión	PARA
ECIS (ESPACIOS COMUNITARIOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL)	Adolescentes entre 12 y 21 años	Los principales problemas que presentan los adolescentes involucrados son: dificultades para construir un proyecto de vida futuro, falta de contención social, falta de referentes adultos significativos para la construcción de un proyecto de vida	Generar un espacio en el que se implementen estrategias preventivo promocionales brindando contención temporal a adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad psicosocial.-	TRADIVANZADOS	CON

<p>HUECHE</p>	<p>Adolescent es entre 13 y 18 años de edad</p>	<p>En situación de vulnerabilidad o exclusión social, es decir que no están integrados en los ámbitos educativos o laborales, y sus lazos vinculares, con familia, pares, se encuentren debilitados</p>	<p>Promover la integración de los adolescentes entre 13 y 18 años, en riesgo de exclusión social, mediante la implementación de proyectos que permitan mejorar su vinculación social y promover el desarrollo pleno de ciudadanía, como así también fomentar la responsabilidad de esta franja etárea</p>	<p>TRADIVANZADOS</p>	<p>CON</p>
----------------------	---	---	---	----------------------	------------

Elaboración propia

CONCLUSIONES

Esta tesis se propuso ampliar la comprensión sobre las políticas públicas de juventud implementadas en la provincia de Río Negro entre los años 2004 y 2014, período en el que funcionó la primera y única Dirección Provincial de Juventudes.

Se trata de un trabajo inicial, sobre un campo de vacancia: no se han encontrado otras investigaciones que identifiquen y sistematicen las políticas provinciales en esa área. Por ello, recuperando entre las tradiciones de investigación en el campo de las políticas públicas, las ofrecidas por la propuesta curricular de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la UNRN (Cohorte 2010-2012), esta tesis se propuso tres objetivos específicos que suponían una progresiva profundización en el análisis de las políticas públicas de juventud provinciales.

En este sentido, en el capítulo 3 de este informe se logran identificar y sistematizar esas políticas públicas formuladas en el período en estudio. En el capítulo 4 se avanza en una caracterización de las mismas en función de su intersectorialidad - coordinación y articulación- así como de la inclusividad, mancomunidad e integración de cada programa, acción y protocolo (Cunill Grau, 2016; Repetto y Fernández, 2012; Repetto, 2006, 2009, 2013); y finalmente en el capítulo 5, como corolario del análisis se identifican los paradigmas y tipo de

políticas de juventud en los que se enmarcan esas iniciativas.

Si se entiende a la política pública como un conjunto de sucesivas tomas de posición del estado frente a cuestiones socialmente problematizadas (Oszlack, 2009), en esta tesis se examinó con algún detalle un aspecto parcial de este tema: los así llamados "procesos de diseño y formulación" de políticas públicas de juventud. Es decir, el trabajo se ha abocado – en un campo no abordado hasta el momento- a sistematizar, caracterizar y analizar ciertos supuestos que aparecen en los instrumentos que el estado provincial ha generado destinados a las juventudes y que se materializan en leyes, decretos, resoluciones, documentos, discusiones parlamentarias.

Se trata de una indagación que focaliza su análisis fundamentalmente en la dinámica intraburocrática y, dentro del ciclo de las políticas públicas (Repetto, 2004), en el momento del diseño de su arquitectura normativa, por entender que allí ya son susceptibles de análisis las sucesivas tomas de posición (o políticas) del estado.

Excede los objetivos de esta tesis, aun cuando resulta sumamente importante avanzar en su comprensión, considerar tanto las restantes etapas del ciclo de la política pública de juventud (implementación, evaluación, rediseño) así como también las complejas vinculaciones del estado con los actores sociales. Máxime si se consideran las particularidades en la configuración territorial, sociodemográfica, institucional y política de la provincia de Río Negro

y en consecuencia de sus juventudes: territorio amplio, sumamente heterogéneo en su demografía y desarrollo, fragmentado y con escasa conexión interna, con una historia signada por la permeabilidad a los vaivenes políticos nacionales e internacionales (Navarro Floria y Nicoletti; 2001). Características, todas éstas, que no se evidencia hayan sido consideradas a la hora de formular los marcos normativos institucionales de las políticas públicas de juventud analizadas.

Ciertos cambios en la terminología y en el discurso sobre las formas de entender y tratar a la niñez y la adolescencia que se inician a finales de la década del 80 y que tienen un fuerte impulso a partir de las políticas sociales implementadas en el orden nacional luego de la crisis de la convertibilidad (a partir del año 2001), caracterizadas por la restitución de derechos y por la instalación de los 'jóvenes' en la agenda pública, crean las condiciones regias para la creación de la Dirección de Juventudes en el año 2004.

Esta área hipotéticamente, debía constituirse en el actor rector de las políticas específicas para la juventud en la provincia de Río Negro. Esta tesis da cuenta de las vicisitudes que esta instancia institucional atravesó en los diez años de vigencia, así como también, de las políticas públicas de juventud que se formularon en ese período.

De las políticas relevadas, se pueden definir en términos programáticos, que existe un grupo de programas y acciones que presentan una intervención regular, sostenida en el tiempo, con un presupuesto asignado y suponen una planificación a mediano y largo plazo, entre las que podemos mencionar los

programas de Fortalecimiento Familiar, Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal, Programa de Capacitación Laboral Participar, Espacios Comunitarios de Integración Social, Programa de Redes Rionegrinas HUECHE y Fondo de Desarrollo Juvenil. Otro grupo de programas y acciones que no se definen en términos programáticos, se basan en la realización de acciones específicas- como concursos, talleres, encuentros, jornadas- de corta duración- entre uno y tres o cinco días- no cuentan con presupuesto asignado a priori, no tiene continuidad en el tiempo, entre los que podemos mencionar “Conociendo Mis Derechos”, “Preventores Juveniles” y “Ferias y Eventos Juveniles”.

Mención especial a este respecto merece el “Protocolo de Atención de Niños, Niñas y Adolescentes detenidos o demorados en oficinas tutelares o en unidades de orden” dado que es una acción puntual que no se define en términos programáticos, pero si cuenta con presupuesto asignado y es sostenida en el tiempo y especifica claramente cuáles son los criterios para la ejecución de las acciones en él comprendidas.

Como se advierte existe un campo específico de intervención del Estado del que se prevé participen distintos actores sociales y un cúmulo de políticas transversales dirigidas a distintos aspectos de la vida de los jóvenes tales como la educación y la salud, desarrolladas en el marco de la consolidación del paradigma de políticas sociales universales.

Pero el diseño normativo-legal muestra (lo que ha sido refrendado por los responsables del área en las entrevistas desarrolladas) que las políticas públicas

de juventud en la provincia de Río Negro desde el año 2004 al 2014 se caracterizan por su debilidad administrativa. La creación del área, más allá de algún intento de jerarquizarla en articulación con otras Direcciones a nivel nacional, no fue acompañada del respaldo legal que delimitara sus misiones, funciones y dependencia; de la asignación presupuestaria y de personal necesarias para dotar de contenido a las políticas específicas y del respaldo político que asegurara su viabilidad. No resulta extraño, en ese contexto, que esta área haya rápidamente sucumbido a las primeras medidas de ajustes que el gobierno provincial toma en el año 2014, en el marco de las crisis económico financieras globales.

Todo esto se ha traducido, además, en que la Dirección de Juventudes no ha desempeñado un papel rector de las políticas del área identificadas, las que carecen de una dirección común o de un eje articulador.

El corpus analizado no permite conjeturar sobre otras razones del débil desarrollo institucional y de la escasa continuidad de la política de juventud, más allá de las arriba expuestas. Sería interesante continuar indagando en el rol que esa cultura institucional signada por las discontinuidades de la política estatal y el lugar simbólico que se le otorga a la juventud a su interior tienen en el destino de las políticas públicas destinadas a este sector social.

Sobre estas políticas se puede afirmar en una descripción general, tal como sostiene Sergio Balardini (2004) que ya desde su formulación son previstas como acciones sectorizadas, concebidas como políticas de área y no

como política específica de juventud, presentan escasa articulación y coordinación entre los diferentes organismos, en su mayoría son masivas, sin concepción de pluralidad de sujetos, con pretensión de generalidad, y sólo pretenden llegar a ciertos sectores juveniles; poco participativas dado que los jóvenes han sido, y muchas veces son aún hoy, pensados como objetos y no sujetos de políticas, por lo cual presentan una visión adultocéntrica, son centralistas y de baja articulación con la sociedad civil. Sólo en algunas de las normativas se fija la necesidad de coordinación para la implementación de las acciones contempladas en los Programas, y no es en la totalidad del proceso de la política pública, sino más bien se restringe a uno de los momentos o etapas de las mismas.

Se advierte asimismo que ya en gramática de las políticas analizadas se advierte desarticulación y solapamiento entre diferentes dependencias que enfocan en los jóvenes en situación de vulnerabilidad. En ese sentido, esta falta de previsión de un accionar conjunto, de espacios de intercambio de información, es uno de los factores que más resalta.

En relación con la lógica de implementación, prevista en los instrumentos normativos de las políticas públicas de juventud, analizadas, la acción se diseña de una forma sectorizada, es decir, como compartimentos estancos y la intersectorialidad se ve obstaculizada en los diferentes niveles, ya sea en la articulación, coordinación y/o concertación (Balardini: 2004).

Se puede afirmar entonces que los problemas fundamentales de la

gestión pública de las temáticas relacionadas con los jóvenes, en la Provincia de Río Negro, reclaman, ya desde su formulación, coordinación pro-integralidad (Repetto; 2011) en tanto presentan complejidad de ámbitos y niveles, excesiva diferenciación estructural, sectorización inadecuada, fracturas y segmentaciones organizacionales, predominancia de modelos de gestión de baja interdependencia e interacción.

Otro aspecto a destacar, identificado en los textos de los programas, proyectos y acciones analizadas, es la debilidad institucional, rasgo compartido por las áreas de gestión de políticas de juventud existentes a nivel Ministerial que se extiende, a su vez, hacia el nivel provincial. En relación con el presupuesto asignado a la temática de juventud, sería pertinente iniciar una discusión acerca de cuáles deben ser las áreas responsables de la ejecución de los programas para jóvenes, ya que esto implica pensar en los distintos niveles de articulación que permitan desarrollar políticas integrales, así como definir los montos en función de las metas a mediano y largo plazo.-

Del análisis, se puede afirmar que el Estado Rionegrino orienta sus intervenciones en materia de juventud en dos direcciones: por un lado, hacia una mirada fragmentaria y sectorial de la realidad juvenil y de la acción estatal, y por el otro, hacia una mirada agregativa y generalista, con la consecuente pérdida de la especificidad del sujeto joven. Asimismo, existe una frágil legitimidad de las áreas de juventud en la estructura organizacional del Estado, así como una débil incorporación de temáticas de juventud en la agenda pública y gubernamental.

En relación a los destinatarios de las intervenciones- los jóvenes- se puede afirmar, en términos de Verdi (2007) que son tratados como objeto y beneficiario de la política pública, lo que genera, una relación de tipo instrumentalista con los jóvenes en los programas analizados. El abordaje de la intervención estatal prevé implementar, en general, desde escenarios de socialización tradicionales- salud-educación-trabajo- favoreciendo a los jóvenes ya integrados socialmente; y si son ser re-direccionados hacia espacios de socialización menos formalizados se interviene desde el control social y la prevención de conductas antisociales.

Esto es, en primer lugar, la juventud es representada como inexperta, necesita capacitarse, debe estar socialmente activa y por lo tanto no puede no conocer sus derechos y obligaciones, por lo tanto, debe estar bajo la rectoría de algún adulto que 'enseñe' con ser adulto en esta sociedad. En este punto, se interviene desde un enfoque adultocéntrico, que pretende una 'normativización' de la juventud.

En segundo lugar, es frecuente la visión de la juventud como seres en transición y período preparatorio implica en la mayoría de los casos, una postergación de la acción y una subordinación del aporte participativo del sujeto juvenil ciudadano. Ser adulto es el modelo ideal de persona por el cual el sujeto puede integrarse, ser productivo y alcanzar el respeto en la sociedad.

En tercer lugar, la juventud es vista como una etapa problema, tal como lo plantea Krauspokf (2004^b). Se atiende los problemas específicos que presentan

los jóvenes, se implementan políticas sectoriales y compensatorias y los grupos 'destinatarios' relevantes se encuentran en la juventud urbana popular. Esto se traduce en programas orientados a los comportamientos de riesgo y transgresión, su asistencia y prevención, así como programaciones que se inspiran en matrices de corte autoritario para la rehabilitación de jóvenes.

En este sentido, se infiere que el grado de participación que tuvieron los jóvenes en el proceso de construcción de las políticas públicas destinadas a ellos es mínimo, dado que no hay en la normativa analizada indicios de la participación de los mismos, lo que significa que quienes efectivamente participaron en este proceso de construcción son los adultos que se asumen como referentes de los jóvenes.

Se puede afirmar, de acuerdo a lo planteado en los capítulos precedentes que los paradigmas que predominan y sustentan las políticas públicas de juventud en la Provincia de Río Negro, en el período analizado 2004- 2014, son el de etapa preparación, identificando a la juventud como un momento de transición hacia la adultez (Programa de Capacitación Laboral Participar, Seminario de capacitación Conociendo mis Derechos, Fondo de Desarrollo Juvenil, Preventores Juveniles y Ferias y Eventos Juveniles) y el de etapa problema para la sociedad, donde la juventud es vista como riesgosa y transgresora (Fortalecimiento Familiar, Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal, Protocolo de Atención integral de Niños, Niñas y Adolescentes detenidos o

demorados en oficinas tutelares o en unidades de orden). Existe una excepción a esta norma, que son los dos programas bisagras (Espacio Comunitario de Integración Social y Programa Rionegrino de Redes Juveniles HUECHE) que pueden enmarcarse en un nuevo paradigma, el Tradivanzado.

En relación a estos programas, existe una contradicción interna, una lucha de sentido que se trasluce en la imposibilidad de simbolizar, de poner en palabras la conceptualización del/la joven desde un lugar diferente a los paradigmas tradicionales, quedando entrampados en la definición de las problemáticas desde un lugar negativizado, haciendo hincapié en la patologización de la juventud; más allá de que las propuestas de acción e intervención estén ancladas en los paradigmas avanzados donde las juventudes son consideradas como sujetos de derechos y actores estratégicos del desarrollo.

Los resultados de este trabajo de investigación permiten avanzar en recomendaciones para la formulación de políticas públicas de juventud. En primer lugar es imprescindible fortalecer la institucionalidad del organismo rector en materia de políticas públicas destinada a los jóvenes. La sanción de una ley integral que los tenga no sólo como destinatarios sino partícipes de todo el ciclo de la política (nivel parlamentario – legislativo de la institucionalidad), que prevea una instancia administrativa coordinadora de las políticas, que asigne los recursos necesarios y que, en la medida de lo posible, resguarde a estas políticas de los vaivenes de las gestiones de gobierno resulta un instrumento

pertinente en esa dirección.

Resulta necesario además, prever la institucionalización de mecanismos de articulación y coordinación entre sectores del Estado (Provincial, Nacional y Municipal), así como también con la sociedad civil, de manera de poner en valor la transversalidad de este tipo de políticas, lo que no puede quedar en manos de iniciativas personales. En síntesis se trata de construir la viabilidad política para instaurar la intersectorialidad como política de estado.

Se trata de formular políticas desde la juventud, sustentadas en un paradigma donde el joven sea concebido como actor estratégico del desarrollo, productor cultural y ciudadano.

Para esto es necesario profundizar el conocimiento de los jóvenes rionegrinos, reconociendo el caleidoscopio de identidades juveniles, sus demandas, el derecho a la participación, en síntesis, sistematizar, visibilizar y promover el reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos.

Este trabajo deja abiertas múltiples líneas susceptibles de ser investigadas, recurriendo a otros marcos conceptuales y metodológicos. Además de la relevancia – ya expuesta- de estudiar las restantes etapas del ciclo de la política pública de juventud (implementación, evaluación, rediseño); las vinculaciones del estado con los actores sociales y su incidencia en las políticas públicas de juventud; las particularidades que la configuración territorial, sociodemográfica, institucional y política de la provincia de Río Negro y de sus juventudes imprimen a las acciones estatales destinadas a las mismas; resulta

enriquecedor ampliar el período en estudio, identificando, caracterizando y analizando los tipos y paradigmas vigentes en las políticas públicas de juventudes en los períodos previos y posterior al estudiado. Así como también, explorar la coordinación entre los diferentes niveles de organización de los estados (supranacional, nacional, subnacional y local).

El campo de los estudios de juventudes resulta sumamente desafiante para el análisis de las políticas públicas. De ahí que el listado previo sea solo un primer intento de enunciar posibles nuevas indagaciones.

Los jóvenes son el presente y el futuro, por lo que no debemos olvidar: que en estas temáticas no existen rutas trazadas, es a partir de la experiencia cotidiana donde se aprende de los aciertos y también de los errores; adelante hay mucho camino por recorrer.

Bibliografía

Abad, Miguel (2001): Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil. Medellín. Exposición presentada en el «Primer simposio internacional sobre juventud y violencia», Medellín, octubre del 2001.

Abad, Miguel (2002): Las Políticas de Juventud desde La Perspectiva de la Relación entre Convivencia, Ciudadanía y Nueva Condición Juvenil Última Década N°16, CIDPA Viña Del Mar, Marzo 2002, Pp. 117-152. Segunda parte del texto de la exposición presentada en el «Primer simposio internacional sobre juventud y violencia», Medellín, octubre del 2001.

Albert, Catherine (2005) “Barrios del mundo: historias urbanas” Sistematización del primer año de proceso .Abril de 2005. Identidades Juveniles. Disponible en http://www.quartiersdumonde.org/uploads/documento/archivo/45/Documento_de_sistematizaci_n_del_tema_Identidades_juveniles_para_el_primer_a_o_del_proyecto.pdf Consulta realizada el día 20 de noviembre de 2016.-

Alvarado, Elsa del Carmen (2007) Las políticas de empleo orientadas a Los jóvenes, en La provincia de San Juan: cambios y continuidades. Revista ISSE, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas.- Disponible en

file:///D:/Documents/Downloads/Dialnet-

LasPolíticasDeEmpleoOrientadasALosJovenesEn LaProvi-5537905%20(1).pdf

Consulta realizada el 15 de Abril de 2016

Alvarado Silvia; Rodríguez Ernesto y Vommaro Pablo (2013) Políticas de Inclusión Social de Jóvenes en América Latina y El Caribe: situación, desafíos y recomendaciones para la acción. CLACSO- UNESCO. Disponible en http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0005/7083/INFORME_CLACSO_UNESCO.pdf Consulta 20 Diciembre de 2015

Álvarez, Mabel (2007) Mi lugar en el mundo En Francisco Suarez, E Martínez, S Guerrero, M Fiorito y S, Bertoldi (Eds.) Más allá de las rupturas. Desarrollo Local en una capital patagónica (pp 45-63) Neuquén. EDUCOnder Egg, Ezequiel (1995) Técnicas de Investigación Social, 24º edición, Lumen. Buenos Aires.-

Andrenacci Leandro y Repetto Fabián (2006). Universalismo, ciudadanía y estado en la política social latinoamericana. Washington D.C.: *INDES*.

http://www.fcpolit.unr.edu.ar/politicassocial2/files/2014/08/RepettoAndrenacci_U2.pdf Consulta 15 mayo de 2015

Aparicio, Pablo Christian(s/d) Los jóvenes y la política de juventud en la Argentina. Límites y desafíos de la integración socioeducativa en el contexto de

la globalización. Universidad de Tübingen, Alemania, en Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681-5653)

Atucha, Ana Julia, Volpato Gustavo Guillermo (s/d) "El Producto Bruto Geográfico como herramienta: alcances y limitaciones" Centro de Investigaciones Económicas- Facultad de Ciencias Económicas y Sociales- UNMdP. Disponible en <http://nulan.mpd.edu.ar> consulta 8 de agosto de 2017

Auyero, Javier (1993) Otra vez en la vía (Notas e interrogantes sobre la juventud de los sectores populares). Buenos Aires: Espacio.

Balardini, Sergio y Gerber Elena (comp.) (2004) "Políticas de Juventud en Latinoamérica: Argentina en Perspectiva". Buenos Aires: FLACSO. FRIEDERICH EBERT STIFTUNG. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/50183.pdf> Consulta realizada 20 de Noviembre de 2015.-

Balardini, Sergio (2004). "Políticas de Juventud en Argentina: balances y perspectivas". En Gerber, Elena y Balardini, Sergio. (comp.). Políticas de Juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva (pp. 26-31). Buenos Aires: FLACSO.

Balardini, Sergio; Dávila León Oscar ; Paciello Andrea, Souza Raquel y De Freitas María Virginia (2005) Políticas Locales de Juventud. Experiencias en el Cono Sur. PROSUR. FRIEDERICH EBERT STIFTUNG. Disponible en www.fes.org.ar. Consulta 20 Noviembre de 2015

Balardini, Sergio (1999) Políticas de Juventud: conceptos y la experiencia Argentina. Última Década, núm. 10, mayo, 1999, p. 0 Centro de Estudios Sociales Valparaíso, Chile. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19501004>; y www.cinterfor.org.uy/public/libro3 Consulta 2 Diciembre de 2014

Balardini, Sergio (2000): “De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud”, en Última Década, n.º 13, Viña del Mar, CIDRA.

Balardi, Sergio. (2005) «Políticas Locales de Juventud en municipios argentinos» . En Políticas Locales de Juventud. Experiencias en el Cono Sur. Serie PROSUR.. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/06788.pdf> Consultado el 20 de abril de 2016

Balardini, Sergio. (2010) *“El Gabinete Joven. Una política innovadora del Gobierno de Santa Fe”*. Fundación Friedrich Ebert. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/07701.pdf> Consulta 20 Noviembre de 2015

Balardini, Sergio (2015) Políticas locales de juventud en Santa Fe. Friedrich Ebert Stiftung

Barilá, María Inés (2012) Proyecto de Investigación “Las subjetividades juveniles en la escuela media nocturna” cuyo interés se centra en el estudio de las subjetividades de este grupo de estudiantes y del sentido que le asignan a la

escuela media nocturna en el contexto actual. Aprobado por Ordenanza N° 425/09 del Consejo Superior de la UNComa, período de ejecución 2009-2012. CURZA. Directora: Mag. Lic. María Inés Barilá- Co Directora Mag. Prof. Teresa Iuri.-

Barilá, María Inés; Poliszuk, Sandra y Ortiz Marín Arturo Manuel Coordinadores (2014)“Las subjetividades juveniles en los entramados culturales contemporáneos. Un estudio con jóvenes argentinos y mexicanos.” Universidad de Baja California y Universidad Nacional de Comahue.-

Bárcena Ibarra, A., & Prado, A. (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. CEPAL.

Beloff, M. (2013). Un modelo para armar—y otro para desarmar!: protección integral de derechos vs. derechos en situación irregular. Recuperado el, 30(08).

Bertoldi, Sandra y Bolletta, Viviana (2005) “Las técnicas de recolección de información: supuestos epistemológicos y procedimientos operativos”. Documento de Trabajo. Cátedra. Métodos y Técnicas de Investigación. CURZA-UNCo. Viedma. Río Negro.-

Borzese, Dana; Botinelli, Leandro y Luro, Vanesa (2009) Hacia una ley nacional de Juventudes en Argentina. Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina. Fundación SES, Fundación

Carolina (España) a través de Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI)

Bourdieu, Pierre (1990) [1978] “La «juventud» no es más que una palabra” en Bourdieu, P. Sociología y cultura. México: Grijalbo

Bourdieu, Pierre; Wacquant; Louis (2005) [1992] “Una invitación a la sociología reflexiva”. Siglo XXI Editores Argentina S.A. Traducido por: Ariel Dillon ISBN 987-1220-34-01. Disponible en <https://sociologiaycultura.files.wordpress.com/2014/02/bourdieu-y-wacquant.pdf>.

Consulta realizada 24 de noviembre de 2016

Buschiazzo, Valentina y Lambrosquini, Florencia (2014) Trabajo presentado en el V Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014

Cajías, Huáscar (1995) Políticas De Juventud En América Latina: Evaluación Diseño: Ser La Juventud en Bolivia ¿Divino Tesoro O Castigo De Dios? Un Informe sobre Políticas Juveniles en Bolivia Consultor OIJ, Bolivia OIJ – IDRC, Montevideo.

Cano Menoni, Agustín (2014) Pobres Peligrosos. Análisis del Proceso de Criminalización de la Pobreza y la Juventud en Uruguay y de los Desafíos que representa Para la Psicología Comunitaria en Athenea Digital - 14(1): 91-

109 (marzo 2014) -Tema Especial-ISSN: 1578-8946 Disponible en <http://atheneadigital.net/article/view/v14-n1-cano>. Consulta 20 noviembre de 2016

Cappello, Marina (2011). "Cuestión social, cuestión penal, tensiones y debates de la intervención profesional ante la criminalización de la pobreza" En Cuestión social, reproducción de la fuerza de trabajo y políticas de asistencia. UNICEN, Tandil Disponible en http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/36519062/Mallardi-M..pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1480591629&Signature=mpzxtBgeLAqfSzthU%2B4v1IE6r%2B4%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DProcesos_de_intervencion_en_Trabajo_Soci.pdf#page=219 Consulta 20 noviembre de 2016

Cardona Llorens, Jorge (2012) "La Convención Iberoamericana y su integración en los sistemas existentes de derechos a nivel regional y universal" en AA.VV., Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes: Balances y reflexiones a cinco años de su entrada en vigor, OIJ y UNFPA.

CEPAL- OIJ (2004) La juventud en Iberoamérica Tendencias y urgencias. Buenos Aires, agosto de 2007. 2da. Edición Hopenhayn, Martín (Coord.). Santiago de Chile: OIJ-CEPAL. Disponible en http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20121127114302_39.pdf OIJ-CEPAL (2004). Consulta 20 Noviembre de 2015

CEPAL/SES (2008) Juventudes e integración sudamericana: diálogos para construir la democracia regional. Informe Argentina 2008. Disponible en <http://dds.cepal.org/redesoc/portal/publicaciones/ficha/?id=587> consulta realizada 20 de septiembre de 2016.

CIPPEC/CFI (2012) Proyecto Empleo Joven en la Provincia De Río Negro. Informe Final. Buenos Aires.

Chaves, Mariana (2009) “Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983-2006” en Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. ISSN: 1851-2577. Año 2, nº 5, Buenos Aires.-

Chaves, Mariana (2005) JUVENTUD NEGADA Y NEGATIVIZADA: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. ULTIMA DÉCADA Nº23, CIDPA VALPARAÍSO, DICIEMBRE 2005, PP. 9-32.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2005). Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. México: CEPAL y Siglo Veintiuno.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2015) Juventud: realidades y retos para un desarrollo de igualdad. Santiago Septiembre de 2015. Trucco, Daniela y Ulmann Heidi (Editoras)

Cozachcow, Alejandro (2015) La construcción de la juventud como problemática de política pública: análisis de iniciativas recientes de legislación sobre juventudes en la Argentina. VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones GINO GERMANI. . Universidad de Buenos Aires. 4,5 y 6 de Noviembre de 2015. Disponible en http://jornadasjovenesiigg.sociales.uba.ar/files/2015/05/eje11_cozachcow.pdf

Consulta 10 Febrero de 2016

Cristini, María Romina (2009) El derecho de participación-opinión de niños, niñas y adolescentes. En el ordenamiento jurídico argentino.

Cubides C Humberto; Borelli, Silvia; Unda, Raquel y Vázquez, Melina (2015) Editores Juventudes latinoamericanas: prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas CLACSO. Buenos Aires. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20150522115424/juventudes.pdf>

Consulta 10 Febrero de 2016

Cunill Grau, Nuria (2005) “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.

Cunill-Grau, Nuria (2014) La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales Un acercamiento analítico-conceptual. En Gestión y política pública versión impresa ISSN 1405-1079. México. Disponible en

<http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf> Consulta realizada el 20
Abril de 2016

Dall' Armellina, Pedro Alberto y Posse, Hernán Manuel (2014) El sistema Político de la Provincia de Río Negro bajo la interpelación kirchnerista. Disponible en <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/historia/article/download/866/898>. Consulta realizada el 10 de agosto de 2017

Daroqui, A., & Guemureman, S. (1999). Los menores de hoy, de ayer y de siempre. Un recorrido histórico desde una perspectiva crítica. *Delito y Sociedad*, 1(13), 35-70.

Dávila León Oscar (2000) Política Pública e Institucionalidad en Juventud. Última Década N°12, CIDPA Viña Del Mar, Marzo 2000, Pp. 17-22. Disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/udecada/v8n12/art04.pdf> Consulta 20
Noviembre de 2015

Dávila León, Oscar (2001) "Hacia una política pública de juventud" Última Década, No. 14. Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas, Viña del Mar, Chile.

Dávila León, Óscar y Silva, Claudio. (1999) Políticas de Juventud en Chile. Disponible en www.cinterfor.org.uy/public/ libro 20. Consulta 20
Noviembre de 2015

Delgado Godoy, Leticia (2009) Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 3. http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=49a4638b-b064-44a6-b640-97e52ea0da7c&groupId=10129

Duro, Elena (2006). *Adolescencias y políticas públicas. De la invisibilidad a la necesaria centralidad.* En http://www.unicef.org/argentina/spanish/Adolescencias_y_politicas_publicas.pdf
Consulta 21 Noviembre de 2015

Elbaum, Jorge (1996) "Comunicar lo joven" en Causas y Azares, Nro. 4. Invierno. Buenos Aires.

Elizalde, Silvia (2005) "La otra mitad. Retóricas de la 'peligrosidad' juvenil. Un análisis desde el género". Tesis Doctoral. Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Directora: Dra. Dora Barrancos. Co-directora: Lic. Silvia Delfino. Inédita.

Faur, Eleonor (2006) "Proyecto: Estudio Nacional sobre Juventud en la Argentina" Disponible en [http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=49a4638b-b064-44a6-b640-7e52ea0da7c& groupId=10129](http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=49a4638b-b064-44a6-b640-7e52ea0da7c&groupId=10129)

Feldman, García Méndez, Araldsen, (1997) Los niños que trabajan. UNICEF Argentina. Disponible en https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEninosquetrabajan.pdf consulta 20 enero de 2017

Follari, Roberto (2000). "Sobre la inexistencia de paradigmas en ciencias sociales". En: Epistemología y Sociedad. Rosario: HomoSapiens. (Capítulo 7).

Giaretto, Mariana y Zapata, Yamai (2013) Relaciones entre políticas estatales y experiencias concretas en Río Negro. Aportes para el análisis de los conflictos de tomas de tierras. En Favaro, Orietta -luorno, Graciela (Editoras) La trama al revés en años de cambio. Experiencias en la historia argentina reciente. Publifadecs ISBN 978-987-1549-59-7 Disponible en cehepuc.uncoma.edu.ar/archivos/final%20IMPRENTA.pdf. Consulta realizada el 10 de agosto de 2017.

Giddens, Anthony (1999) La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. Taurus, Madrid.

Herrera, Soledad Inés- Herrera, Silvina Amalia (2014) Desequilibrios territoriales en la Provincia de Río Negro: análisis cuantitativo. Revista Pilquén, Sección Ciencias Sociales. Año XVI. Vol. 17 N° 1. 2014. ISSN: 1666-0579 Disponible en <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/Sociales/article/view/1469> Consulta realizada el 7 de agosto de 2017

Highton, Elena I.(2015) Los jóvenes o adolescentes en el código civil y comercial. Publicado en LA LEY, el 13 de abril de 2015. Disponible en <http://www.nuevocodigocivil.com/wp-content/uploads/2015/05/LOS-J%C3%93VENES-O-ADOLESCENTES-EN-EL-C%C3%93DIGO-CIVIL-Y-COMERCIAL-Highton.pdf> Consulta 14 de marzo 2017

Iuri, Teresa (2012): “Jóvenes, educación y trabajo: algunos aspectos de la situación general y en el Aglomerado Viedma –Carmen de Patagones” (inédito).

Iuri, Teresa: “Relaciones entre educación y trabajo que perciben los jóvenes de las escuelas medias nocturnas” Ponencia presentada en la III Reunión Nacional de Investigadores en Juventudes Argentina. “De las construcciones discursivas sobre lo juvenil Hacia los discursos de las y los jóvenes”, realizada en Viedma, Río Negro durante los días 2,3 y4 de octubre de 2012. Coautora: estudiante Guadalupe Magali Ibáñez. Expositora: Iuri, Teresa.

Jiménez, Edwin (1998). Participación en el Primer Encuentro Inter-Institucional para la promoción de la Participación Adolescente como estrategia para promover el Desarrollo Humano. San José, Costa Rica.-

Krauskopf, Dina (2004) “Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas” en “Políticas de Juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva”. FLACSO y Friedrich Ebert Stiftung. Argentina

Krauskopf, Dina (2007) Sociedad, Adolescencia y Resiliencia en el Siglo XXI, en Adolescencia y resiliencia. Coeditora. PAIDOS. Tramas Sociales Buenos Aires.

Kropff, Laura (2004) «Mapurbe», jóvenes mapuches urbanos”. En Kairos, N°14. San Luis: Universidad Nacional de San Luis. Disponible <http://www.fices.unsl.edu.ar> Consulta 20 Noviembre de 2015

Kuhn, Thomas. (1971). La estructura de las revoluciones científicas. México: Fondo de Cultura Económica. Epilogo (pág. 301-326).

Llomovate, Silvia (1988) “Adolescentes Y pobreza” Documentos INDEC. N° 7. Buenos Aires: IPA-INDEC.

López, Andreu y Walther Andreas (Coordinadores del número) Estudios de Juventud N° 65/04 Políticas de juventud en Europa. Revista de Estudios de Juventud: un contexto de flexibilidad e incertidumbre.. Disponible en <http://www.injuve.es/observatorio/valores-actitudes-y-participacion/n%C2%BA-65-politicas-de-juventud-en-europa-un-contexto-de-flexibilidad-e-incertidumbre> Consulta 20 Mayo de 2016

Macri, Mariela y Van Kemenade, Solange (1993) Estrategias laborales de jóvenes en barrios carenciados. Buenos Aires: CEAL.

Manzanal, Mabel (2007) “Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio” en Mabel Manzanal, Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer (comps.) Territorios en construcción.

Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

Margulis, Mario y Urresti, Marcelo (1996) "La juventud es más que una palabra" en Margulis, Mario (ed.) La juventud es más que una palabra. Buenos Aires: Biblos.

Margulis, Mario y Urresti, Marcelo (comps.) (1997) La cultura en la Argentina de fin de siglo. Ensayos sobre la dimensión cultural. Buenos Aires: Oficina de publicaciones CBC-UBA.

Margulis, Mario (comp.) (1994) La cultura de la noche. Vida nocturna de los jóvenes en Buenos Aires. Buenos Aires: Espasa Calpe.

Margulis, Mario y otros (2003) Juventud, cultura, sexualidad. Buenos Aires: Biblos.

Margulis, Mario, Rodríguez Blanco, Maricel y Wang, Lucía (2003) "Cambios en la pareja" en Margulis, Mario y otros (2003) Juventud, cultura, sexualidad. Buenos Aires: Biblos.

Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe. Observatorio de Políticas (2014) Jóvenes Santafesinos/as, sujetos de derecho: apuntes para la discusión de una Ley de Juventudes, Rosario, 1ª edición

Navarro Floria, Pedro y Nicoletti, María Andrea (2001) Río Negro mil voces en una historia. Prologado por Hector Rey. Manuscritos Libros. Neuquén.

Argentina. Disponible en <https://es.scribd.com/document/358116287/Rio-Negro-mil-vozes-en-una-historia-2001-pdf>. Consulta realizada el 20 de septiembre de 2017. ISBN 987-98674-3-2

Nuñez, Pedro (2003) “Aportes para un nuevo diseño de políticas de juventud: La participación, el capital social y las diferentes estrategias de grupos de jóvenes”, en Serie Políticas Sociales N° 74. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

O’ Donell, Guillermo (1978): Apuntes para una teoría del Estado, Revista Mexicana de Sociología. Año XL, Vol. XL/N° 4 Octubre – Diciembre 1978, UNAM, México.

OIJ/DINAJU (2000) Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud de América. Informe de la República Argentina: marco normativo-legal. Oferta programática. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Dirección Nacional de la Juventud de Desarrollo Social.

Oszlak, Oscar (1982) Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. Desarrollo Económico, Vol. 21, No. 84, pp. 531-548.

Oszlak Oscar y O’ Donnell Guillermo (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento CEDESCLACSO N° 4. Bs. As.: CLACSO.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, (1981) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1984) Estado y Políticas estatales en América Latina Hacia una estrategia de investigación. Disponible en <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/Oszlak-O-y-ODonnell-G-1984-Estado-y-Polticas-estatales-en-Amrica-Latina-Hacia-una-estrategia-de-investigacin.pdf> Consulta 23 de marzo de 2016

Pérez Islas, José Antonio (2009) Las cuatro transformaciones históricas de la condición juvenil. Revista Rutas de Campo N° 56. Secretaría de Cultura de los Estados Unidos Mexicanos. Mediateca de INAH ISSN: 2448-4822. Disponible en <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/rutasdecampo/article/view/7640>. Consulta realizada 2 de octubre de 2017.

Pérez, Rodrigo (2017) Las campañas electorales en la provincia de Río Negro: 1983- 2015. Revista Identidades. Dossier 5, Año 7. Abril 2017, pp 69-79. ISSN 2250-5369. Disponible en <https://iidentidadess.files.wordpress.com/2017/04/6-perez-dossier-5-identidades-2017.pdf>. Consulta realizada 9 de agosto de 2017.

Posse, Hernán Manuel (2009) El derrotero radical en 25 años de gobierno provincial: La territorialización del Partido en Río Negro (1983-2008). Revista

Pilquen - Sección Ciencias Sociales, núm. 11, junio-diciembre, 2009, pp. 1-14
Universidad Nacional del Comahue Viedma, Argentina ISSN: 1666-0579 .
Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347532055007> . Consulta
realizada el 7 de agosto de 2017

Pilotti, Francisco y Camacho, María Cristina (2003) Políticas y Programas
De Juventud en América Latina y El Caribe: Contexto y Principales
Características. Social Protection Unit Human Development Network .The World
Bank. Disponible en
<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0312.pdf>. Consulta realizada el 20 de
noviembre de 2016

Poliszuck Sandra y Cabral, María Cristina “Políticas de visibilidad y
agenda de lo juvenil en Viedma. Proyecto de Investigación en ejecución (2015-
2019) Disponible en <http://www.curza.net/cms/wp-content/uploads/2016/04/Proyecto-POLISZUK.CABRAL-1.pdf> Consulta 20 Mayo
de 2016

Poliszuck, Sandra y Borobia, Raquel (2010) Trayectorias Juveniles y
Sentidos de la Política. QUESTION Revista Especializada en Periodismo y
Comunicación. Volumen, 1 Número 28. ISSN 1669 6581. Disponible en
<http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/977/897> Consulta 20
Mayo de 2016

Repetto, Fabián (2005) ; “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina” . En Repetto, Fabián (Ed.) ; La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina . INDES - Guatemala, Ciudad de Guatemala

Repetto, Fabián. (2009) “Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad”. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (org.) Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. UNGS/Prometeo, Buenos Aires.

Repetto, Fabián (2011) Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. Disponible en <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/6.-repetto-2010-jgm>. Consulta realizada 20 de noviembre de 2016

Repetto, Fabián (2013) Guatemala <http://es.slideshare.net/EUROsociAL-II/el-reto-de-la-integralidad-y-la-coordinacin-de-las-polticas-sociales-fabin-repetto-cippecc>

Rodríguez, Ernesto (2003) Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Empoderamiento de Los Jóvenes, Enfoques Integrados, Gestión Moderna y Perspectiva Generacional. Texto presentado en el Seminario Internacional “Producción de información y Conocimiento para la Formulación e Implementación de Políticas Públicas de Juventud”, organizado por el Centro de

Investigaciones y Estudios Avanzados en Niñez, Juventud, Educación y Desarrollo de la Universidad de Manizales, con el apoyo del Proyecto “Fomento de Políticas Públicas de Juventud en Colombia (Programa Presidencial Colombia Joven y Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ), UNICEF, OPS y OIJ (Manizales, Colombia, 7 al 9 de Mayo de 2003).

Rodríguez, Ernesto (2004) “Participación Juvenil y Políticas Públicas en América Latina y el Caribe: algunas pistas iniciales para reflexionar colectivamente”. Documento base del Foro Electrónico sobre Organizaciones Juveniles en la Región Andina (CELAJU, 6 al 17 de diciembre de 2004) disponible en http://www.sasia.org.ar/sites/www.sasia.org.ar/files/PARTICIPACION%20JUVENIL%20Y%20POLITICAS%20PUBLICAS.Rodriguez.Uruguay_0.pdf Consulta 20 Mayo de 2016

Rodríguez, Ernesto (2011) Políticas de Juventud y Desarrollo en América Latina: Bases para la construcción de respuestas integradas. Documento de Trabajo VIII Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina. Oficina Regional de Ciencia en América Latina y El Caribe. San Salvador 11 y 12 de Julio de 2011.-

Rodríguez, Ernesto. (2013) CELAJU. “Participación Juvenil en América Latina Fundamentos, Estrategias y Resultados”. V Foro Internacional RedEAMERICA. Antigua, Guatemala, 28 de febrero 2013, en

www.redeamerica.org/Portals/0/.../V_foro_mesa02_ErnestoRodriguez.pdf

Consulta 20 Abril de 2016

Sáez Marín, Juan (1988). *El Frente de Juventudes: política de juventud en la España de la posguerra (1937-1960)*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.

Saltalamacchia, Homero (1990) "La juventud hoy: un análisis conceptual" en Revista Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico: Puerto Rico. Disponible en <http://saltalamacchia.com.ar> Consulta 20 Abril de 2012

Saltalamacchia, Homero (s/f) "La juventud y sus estigmas" en <http://saltalamacchia.com.ar>. Acceso 2004. Consulta 20 Abril de 2012

Sánchez, Silvana (coord.) (2005) *El mundo de los jóvenes en la ciudad*. Rosario: Laborde- Cea-Cu.

Sánchez, Silvana (1997) "Territorios y fronteras de un grupo de jóvenes indígenas en la ciudad de Rosario", ponencia presentada en la II Reunión de Antropología del MERCOSUR, Piriápolis.

Scaglia, Gisela (2016) Proyecto Ley de Juventud, en Gisela Scaglia | Jovenes Pro Santa Fe, www.jovenesprosantafe.com.ar/tag/gisela-scaglia/ Consulta 20 Abril de 2016

Serra, Albert (2005), "La gestión transversal: Expectativas y resultados", *Revista del clud Reforma y Democracia*, núm. 32

Solano Cornejo, David Ricardo Francisco (2007) La transversalidad y transectorialidad en el sector público. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, 2007. Disponible en <http://siare.clad.org/fulltext/0056804.pdf>. Consulta realizada el 21 de noviembre de 2016

Spielmann, Graaciela (1997) breve Diccionario Sirvent. Conceptos iniciales básicos sobre investigación en ciencias sociales. UBA. Bs. As.

Tagliani, Pablo (2014) Hechos estilizados del desarrollo económico de la Provincia de Río Negro. Revista Pilquén, Sección Ciencias Sociales. Año XVI. Vol. 17 N° 2. 2014. ISSN: 1666-0579 Disponible en <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/Sociales/article/view/1480>. Consulta realizada el 7 de agosto de 2017.

Tagliani, Pablo Río (2013) Negro: situación económica y social. La revista del Plan Fénix año 4 número 28 septiembre 2013 , pp 24-31. Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/content/r%C3%ADo-negro-situaci%C3%B3n-eco%C3%B3mica-y-social>. Consulta realizada el 7 de agosto de 2017.

Tamayo Saez Marín (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comp.) *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

Tartarolo y Pastor (2013) La propuesta del traslado de la Capital Federal a la ciudad de Viedma, y su importancia en el marco de la Reforma del Estado impulsada por Raúl Alfonsín (1987-1988)

Urresti, Marcelo (2000) “Paradigmas de participación juvenil: un balance histórico”, en Balardini, S. La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del Nuevo Siglo. Buenos Aires: CLACSO.

UNICEF (2013) “Superando el adultocentrismo”, Chile Disponible <http://unicef.cl/web/wp-content/uploads/2014/12/Guia-de-Ejercicios-para-la-Participacion-Adolescente.pdf>. Consulta realizada 27 de septiembre de 2016.-

UNICEF- CIPPEC (2012a) Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales / María Mercedes Di Virgilio y Romina Solano. - 1a ed. - Buenos Aires. Fundación CIPPEC http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_monitoreo_evaluacion.pdf. Consulta 27 de septiembre de 2016.-

UNICEF- CIPPEC (2012b) “Planificación de políticas, programas y proyectos sociales”/ Nicolás Fernández Arroyo y Lorena Schejtman. Primera Edición. Buenos Aires. Disponible en http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_planificacion.pdf . Consulta 27 de septiembre de 2016

Varsi Rospigliosi, Enrique: (2014) *Tratado de Derecho de las personas*, 1ra. edición, Lima, Coedición Universidad de Lima - Gaceta Jurídica, Lima, Mayo. ISBN 978-612-311-183-0

Vázquez, Melina (2013). En torno a la construcción de la juventud como causa pública durante el kirchnerismo: principios de adhesión, participación y reconocimiento. *Revista Argentina de estudios de juventud*, 1.

Vázquez, Melina, & Vommaro, Pablo (2012). La fuerza de los jóvenes: aproximaciones a la militancia kirchnerista desde La Cámpora. *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerist*, 149-174

Vázquez, Melina (2015). Entre la movilización y el Estado. Las políticas participativas de juventud en la Argentina Actual. *Última década*, N° 43, diciembre de 2015, 166-206. Centro de Estudios: Valparaíso. Disponible en <https://Dialnet-EntreLaMovilizacionYEIEstadoLasPoliticat-5502890.pdf>
Consulta 30 de agosto de 2017

Veiga, Laura y Bronzo, Carla (2005) Integración/articulación en programas para combatir la pobreza y la exclusión. Marco conceptual y caracterización de los programas, s/d, abril.

Vila, Pablo (1985) "Rock nacional, crónicas de la resistencia juvenil", en Jelin, Elizabeth *Los nuevos movimientos sociales*. Vol 1, N° 124. Buenos Aires: CEAL. pp. 83-156

Wortman, Ana (1991) Jóvenes de la periferia. Buenos Aires: CEAL.
Disponibile en <http://agora.ceem.org.es/wp-content/uploads/documentos/proyectos/manualproyectos.pdf> Consulta realizada 20 de mayo 2016.

Fuentes

Boletín Oficial N° 3479 de fecha 23/06/ 1997

Boletín Oficial N° 3665 de fecha 05/04/ 1999

Boletín Oficial N° 4092 de fecha 28/04/ 2003

Boletín Oficial N° 4093 de fecha 01/05/ 2003

Boletín Oficial N° 4156 de fecha 08/12/ 2003

Boletín Oficial N° 4202 de fecha 17/05/ 2004

Boletín Oficial N° 4212 de fecha 15/07/ 2004

Boletín Oficial N° 4318 de fecha 27/06/ 2005

Boletín Oficial N° 4364 de fecha 01/12/ 2005

Boletín Oficial N° 4395 de fecha 20/03/ 2006

Boletín Oficial N° 4411 de fecha 15/05/ 2006

Boletín Oficial N° 4438 de fecha 17/08/ 2006

Boletín Oficial N° 4445 de fecha 11/09/ 2006

Boletín Oficial N° 4634 de fecha 03/07/ 2008

Boletín Oficial N° 4870 de fecha 07/10/ 2010

Boletín Oficial N° 4938 de fecha 02/06/ 2011

Boletín Oficial N° 4993 de fecha 08/12/ 2011

Boletín Oficial N° 5102 de fecha 20/12/ 2012

Boletín Oficial N° 5142 de fecha 09/05/ 2013

Boletín Oficial N° 5221 de fecha 03/02/ 2014

Convención Iberoamericana de Derechos de Los Jóvenes de 2005.
(CIDJ) [www.unicef.org/lac/CIDJpdf\(3\).pdf](http://www.unicef.org/lac/CIDJpdf(3).pdf) Consulta 20 Abril de 2015

Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes Balances y reflexiones. A cinco años de su entrada en vigor. OIJ. UNFJPA.
www.oij.org/file_upload/.../document/20130114165345_51.pdf Consulta 20 Abril de 2015

Convención sobre los Derechos del Niño Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989
www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_MNcdn.pdf Consulta 20 Abril de 2015

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial Nueva York, 13 de julio de 1967.

www.senado.gov.ar/bundles/.../pdf/70/con-int-elim-discrim-racial.pdf Consulta 20
Abril de 2015

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación
contra la Mujer.

www.cnm.gov.ar/.../ConvencionEliminacionTodasFormasDeDiscriminac

Consulta 20 Abril de 2015

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos
o Degradantes Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas- 10
de diciembre de 1984. www.senado.gov.ar/.../con-tort-trat-penas-cruelles-inhm-degradantes.pdf Consulta 20 Abril de 2015

Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina
(CEPAL).La juventud en Iberoamérica Tendencias y urgencias en
www.oij.org/file_upload/publicationsItems/.../doc1202813603.pdf Sección
Psicopedagogía • Vol. 12 N° 2 • 2015 ISSN 1851-3115 •
<http://www.revistapilquen.com.ar/> Teresa Iuri 45 Consulta 24 Abril de 2016

Donda, V. Proyecto de ley 0651-D-2013–Ley nacional de la juventud en
www.victoriadondaperez.org.ar/proyecto-de-ley-nacional-de-juventud/ Consulta
24 Abril de 2016

Faieta, Jessica “¿Cómo puede América Latina y el Caribe impulsar la
participación e inclusión juvenil?” - Subsecretaria General de la ONU y Directora

del PNUD para América Latina y el Caribe: www.cl.undp.org/.../-c-mo-puede-am-rica-latina-y-el-caribe-impulsar-la- . Consulta 24 Abril de 2016

Jarque, M. y Fundación Friedrich Ebert. 2003. Proyecto De Ley Nacional de Juventud. [www.fes.org.ar/ PUBLICACIONES/ Juventud_Proj_de %20Ley.pdf](http://www.fes.org.ar/PUBLICACIONES/Juventud_Proj_de%20Ley.pdf) Consulta 20 Abril de 2015

Ley Nacional N° 23.849.

Ley 3097/97 -Provincia de Río Negro.

Ley N° 3277/99 - Provincia de Río Negro.

Ley Nacional 26.061/05

Sirvent, María Teresa. “Poder, participación y múltiples pobreza: la formación del ciudadano en un contexto de neoconservadurismo, políticas de ajuste y pobreza” en. web.tau.org.ar/upload/.../doc_debate_sirvent.doc Consulta 20 Abril de 2012

www.juventud.gob.ar/.../primer-foro-por-la-ley-nacional-de-juventud Consulta 20 Abril de 2012

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en www.aduba.org.ar/wpcontent/.../10/Pacto-Internacional-desc-1966.pdf Consulta 20 Abril de 2015

Pacto internacional de derechos civiles y políticos en
www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015 Consulta

20 Abril de 2015

“Las subjetividades juveniles en la escuela media nocturna” Proyecto de Investigación. 04/ V060, Tipo I, período 2009/2013: “CURZA. Viedma. R.N.

“Significados, experiencias y participación de los jóvenes de las escuelas nocturnas de Viedma” Proyecto de Investigación 04/ V078 Tipo I, período 2013-2016. CURZA. Viedma. R.N.