

Participación juvenil y políticas públicas en la década del ochenta en Argentina. El caso de la creación de la Subsecretaría Nacional de Juventud.

Analia Garcia y Mariana Liguori.

Cita:

Analia Garcia y Mariana Liguori (2015). *Participación juvenil y políticas públicas en la década del ochenta en Argentina. El caso de la creación de la Subsecretaría Nacional de Juventud. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/695>

“Participación política de jóvenes y políticas públicas en la década del ochenta en Argentina. El caso de la creación de la Subsecretaría Nacional de Juventud”

Lic. Analía García (IIGG – UBA)

analiagarcia1981@gmail.com

Lic. Mariana Liguori (IIGG - UBA)

liguori.mariana@gmail.com

“La juventud argentina tiene en esta hora de la democracia, un papel protagónico que cumplir. En su pluralidad militante y en su presencia protagónica en los más diversos ámbitos de la vida argentina mucho es lo que depende de ella. Viene de una historia de sospechas, violencias, y frustraciones. Es depositaria de un mensaje de paz que puede y debe construir con su participación activa”

Presidente Raúl Alfonsín - Discurso en la apertura del 1er Congreso Nacional y Multisectorial de la Juventud Argentina, año 1985.

I. Palabras Iniciales

El siguiente trabajo tiene como finalidad brindar un panorama general acerca de los procesos desarrollados en relación a la creación y funcionamiento de la Subsecretaría Nacional de Juventud (SSNJ) en los años '80 durante el gobierno de Raúl Alfonsín, en tanto primer organismo sectorial dedicado específicamente al tratamiento de la cuestión juvenil a nivel nacional¹. Se trata de realizar un trabajo que nos permita reconstruir las particularidades que presenta la emergencia de la SSNJ en ese momento histórico atendiendo tanto a las condiciones de posibilidad nacionales e internacionales, así como a las características y dinámicas institucionales que adopta esta gestión.

En esta aproximación, nos interesa poder dar cuenta de aquellas producciones de la categoría de “juventud” y de la “participación juvenil” impulsadas por la SSNJ a través de sus distintas regulaciones y acciones. Para ello, partimos de entender al Estado como aquel que detenta el *poder de nominación* (Bourdieu, 2007) y por ende, el *monopolio legítimo de la producción de las categorías sociales* (Lenoir, 1979) en función de las cuales - en este caso - las políticas públicas construyen a los jóvenes en relación a sus prácticas participativas. Estas indagaciones adquieren especial centralidad y sentido en relación a las masivas experiencias de organización y movilización política desarrolladas en este contexto de “recuperación democrática”, en el ámbito de estudiantil, universitario y mayormente político-partidario (Berguier, Hecker y Schiffrin, 1986, Toer, 1988).

¹ Este trabajo forma parte de una de las líneas de investigación del Equipo de Estudios sobre Políticas y Juventud (IIGG – UBA) coordinado por el Dr. Pablo Vommaro, la Dra. Melina Vázquez y el Dr. Pedro Núñez. La misma, apunta al abordaje de los procesos institucionales desplegados desde la década de 1980 a la actualidad en relación con la gestión de lo juvenil. Específicamente, el abordaje que aquí presentamos se focaliza en los años '80 buscando mostrar y resumir los principales resultados, reflexiones y claves de lectura que se desprenden de estas aproximaciones analíticas.

El análisis es realizado a partir de fuentes secundarias y entrevistas en profundidad a funcionarios que han sido parte de la gestión de juventud en los años '80, y que continúan vinculados a la misma en la actualidad².

En primer lugar, nos focalizamos en los postulados e intervenciones en materia juvenil impulsados por agencias internacionales y organismos intergubernamentales. También, tomamos la gestión en juventud desarrollada en estos años en España bajo el mandato del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). En un segundo apartado, brindamos una aproximación a las experiencias centrales a nivel nacional que contribuyen al proceso de instalación pública de las juventudes al interior del gobierno alfonsinista y a la aparición en este contexto socio-político de la SSNJ. Allí, haremos referencia a la estructura institucional adoptada por este organismo y a sus principales lineamientos, funciones y objetivos. En un tercer apartado, se busca mostrar los rasgos centrales de esta gestión así como las disputas y conflictos que se dirimen en torno a ella. Finalmente, en los últimos dos apartados nos referimos a modo de primeras aproximaciones a aquellas configuraciones de sentido acerca de la participación juvenil y de la “juventud”.

II. Las juventudes en la arena internacional

Los organismos internacionales y la cuestión juvenil

Los años '80 vienen a expresar la emergencia y configuración de las juventudes como un importante objeto de interés y de intervención para un conjunto de organismos como lo son la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), en relación a los cuales es posible observar la paulatina instalación de “lo juvenil” como un tema de agenda pública internacional. A la vez, este proceso va a dar lugar a la incorporación de la “juventud” como un asunto de políticas públicas en distintos países de Europa primero y posteriormente, de América Latina.

El acontecimiento central será la proclamación por parte de la ONU del “Año Internacional de la Juventud” en 1985 bajo el lema “Participación, Desarrollo y Paz”. Esta declaración, establecida a través de la Resolución 34/151 (1979), es presentada como una oportunidad para “movilizar esfuerzos a los niveles locales, nacionales, regionales e internacionales” con

² En cuanto a las entrevistas en profundidad, fueron realizadas a dos trabajadores SSNJ que son parte del equipo técnico desde sus inicios. También, se analizaron algunas intervenciones públicas realizadas por Alejandro Tullio acerca de las políticas públicas en los años '80, en el marco del “Encuentro 30 años de la Democracia: Juventud y Políticas Públicas en tres décadas” organizado por FLACSO, en Diciembre de 2013.

la finalidad de que los gobiernos miembros examinen la situación de las juventudes, sus necesidades y aspiraciones, y dispongan de las medidas para atender a los *problemas* que afectaban a los jóvenes sobre todo en lo concerniente a cuestiones como la educación, el empleo, el consumo de drogas y la cultura. De esta manera, es que se hace especial énfasis en la promoción de distintas instancias gubernamentales, programas y políticas específicamente dedicadas a la atención de la cuestión juvenil; y en la garantía del acceso de las juventudes a mecanismos de participación política y social. En este proceso, el apoyo brindado por “los gobiernos, todos los organismos especializados, las organizaciones internacionales intergubernamentales y no gubernamentales, y del público en general” son enunciados como factores claves para la efectiva realización de esta celebración.³

Por su parte, la UNESCO⁴ en el marco del Plan a Plazo Medio (1977-1982) y de manera preparatoria para el AIJ, va a realizar distintas actividades que tendrán como eje principal el abordaje de temáticas específicas referidas a las juventudes. Entre ellas, se destaca la elaboración de un variado universo de publicaciones⁵, y la organización de importantes encuentros regionales⁶ que culminan con la denominada “Mesa Redonda sobre los jóvenes en el decenio de 1980” llevada a cabo en el año 1982. En la misma participaron una diversa red de actores representantes de distintos países -como la Argentina-: funcionarios públicos, técnicos, dirigentes y organizaciones civiles, científicos sociales, y algunos centros de investigaciones sobre la “juventud”. Sus objetivos centrales fueron la definición de recomendaciones para el impulso de políticas juveniles, y de nuevas perspectivas y enfoques con vistas al AIJ. En los países de América Latina, estos objetivos definidos por la ONU serán promovidos particularmente por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (CEPAL) en articulación con otras agencias y redes a nivel regional como el Centro Latinoamericano de Juventud (CELAJU).

³ Fuente: <http://www.un.org/es/documents/ag/res/34/ares34.htm>

⁴ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), es una de las agencias de la ONU. En su misión, incorpora a la cuestión juvenil como una temática de especial interés. De hecho, desde 1955 cuenta con un Programa y una División de Juventud.

⁵ Entre otras, podemos referir las siguientes publicaciones: “La juventud en los años ‘80”, París, 1981 – “Lo dicho y lo hecho: la juventud frente a un nuevo orden económico internacional”, París, 1980 – “Nuevos enfoques sobre la juventud rural y el desarrollo en América Latina y el Caribe”, París, 1981.

⁶ De manera consecutiva fueron realizados distintos encuentros: reunión europea - Venecia (1977) “Juventud y Trabajo: la incidencia de la situación económica en el acceso de los jóvenes a la educación, la cultura y el trabajo en Europa”; reunión asiática - Nepal (1978) “La movilización de los jóvenes en pro del desarrollo en los contextos asiáticos”; reunión en África - Kenia (1979) “Juventud, tradición y desarrollo en África”; reunión de América Latina y el Caribe - Barbados (1980) “Los problemas socioeconómicos de la juventud rural, en particular en creación a la educación y el empleo; y reunión de los estados árabes - Túnez (1981) “Juventud, urbanización y cultura en la región árabe, los problemas de los jóvenes en el medio urbano y el papel que pueden jugar en el desarrollo cultural”.

Siguiendo a Plesnicar, la importancia de estas reuniones radica en darles visibilidad a una multiplicidad de sentidos acerca de la “juventud” dominantes en la década de 1980. Sobre todo, en lo referido a la generalización de la utilización del singular “juventud” como una expresión del modo en que los y las jóvenes son concebidos en este contexto histórico, principalmente como un todo monolítico y homogéneo donde se dejan de lado las diferencias. También, pone en evidencia aquellas representaciones de las juventudes que circulan en relación al mundo adulto, a las condiciones económicas y políticas, y a los tópicos de *participación y desarrollo*.

En efecto, la celebración del AIJ logró abrir una ventana de oportunidades para la configuración de diversas interpretaciones sobre la cuestión juvenil, -tanto desde el mundo académico como en el plano institucional- y para la conformación de las primeras áreas organizativas estatales de juventud (Balardini, 2004) en singularidades coyunturas socio-políticas. Las primeras experiencias serán las registradas en Europa Occidental, y luego en países del Este.

En el caso de América Latina, estos festejos se conjugan con un contexto político de recuperación democrática, luego de las dictaduras militares en países sudamericanos y de guerras civiles en Centroamérica. En este momento de transición, también se registra la proliferación de diversos movimientos juveniles orientados principalmente a la lucha por los derechos humanos. Comienzan también a ponerse en discusión y elaborarse las primeras políticas de juventud en distintos países de la región, y más tarde, se produce el surgimiento de las instituciones públicas encargadas específicamente del tratamiento de lo juvenil. Algunas de las experiencias nacionales fueron la de México, Venezuela, Costa Rica, Colombia y Perú⁷.

Finalmente, hacia fines de la década de 1980 se realizan las primeras Conferencias Intergubernamentales sobre Políticas de Juventud en Iberoamérica por parte de la OIJ. Las mismas tenían como finalidad reflexionar y construir un diagnóstico de situación inicial acerca de la “juventud iberoamericana” en relación principalmente a sus problemáticas y derechos, y a la participación y el desarrollo. En sus primeras tres ediciones realizadas respectivamente en los años 1987 (España), 1988 (Buenos Aires) y 1989 (San José de Costa Rica) fue posible observar la activa participación de los funcionarios públicos y directivos de las áreas nacionales de juventud, de los representantes de los organismos internacionales

⁷ Es importante destacar que estas experiencias al igual que otras como en Chile y Uruguay, no respetan el mismo orden cronológico. Más bien, la referencia se orienta a señalar los efectos que el AIJ tiene en estos países como un estímulo para el desarrollo de las instituciones públicas en juventud.

como la UNESCO y la CELAJU, y de distintos intelectuales que ya se prefiguraban como especialistas en la temática juvenil.

El caso español

En línea con este proceso, en el caso del gobierno español en particular, la década del ochenta constituye también un momento de recuperación democrática post-franquismo en el cual comienza a asentarse la nueva organización política y administrativa del Estado⁸ con el gobierno del PSOE. En efecto, a la luz del fortalecimiento de las comunidades autónomas y de la celebración del AIJ, las políticas de juventud adquieren un importante impulso en el plano municipal como respuesta no solamente a las “a los problemas y realidades de los jóvenes” sino también a la fuerte demanda social. Estas incipientes políticas, tenían como objetivo principal “que los jóvenes no fueran expulsados de la sociedad y evitar que quedaran al margen”. (DOCII, 1999:9).

En lo que respecta a la gestión pública de las juventudes, específicamente, en el año 1983 se crea el Consejo Nacional de Juventud de España integrado por los Consejos de Juventud de las comunidades autónomas y por organizaciones juveniles, con la finalidad principal de alentar la *participación juvenil* en el desarrollo del Estado. Un poco más tarde, también, se conforma el *Centro Nacional de Información y Documentación de la Juventud* orientado a la difusión de las actividades realizadas para jóvenes, la construcción de un banco de datos, y la constitución de espacios de intercambio internacional, nacional y municipal.

En 1985 es posible observar la convergencia de distintos procesos: por un lado, se constituye el Instituto de la Juventud (INJUVE) en el ámbito del Ministerio de Cultura en tanto organismo encargado de desarrollar las políticas juveniles, fomentar el *asociacionismo* y establecer instancias de cooperación internacional con Europa y los países iberoamericanos a través de la OIJ. Por otro, la aprobación del “primer Proyecto Joven” en España presentado por el ayuntamiento de Barcelona que propone una serie de lineamientos de acción y un “modo de hacer políticas de juventud” que será reproducido en muchos otros ayuntamientos. De esta manera, el AIJ viene a consolidar este proceso desarrollado en materia de política juvenil, favoreciendo el intercambio con distintas organizaciones juveniles y sociales, y la realización de estudios sobre la temática.

⁸ En relación al marco normativo, durante este proceso se redacta el artículo 48 de la Constitución Nacional, que sostiene que “los poderes públicos promoverán las condiciones de participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”.

Otro de los hechos institucionales centrales, es la creación en 1986 de la “Comisión Interministerial para la Juventud” que apuntaba específicamente a promover la participación de los departamentos ministeriales tanto en la coordinación, concertación e implementación de las políticas juveniles.

Ahora bien, lo que nos interesa remarcar en este breve recorrido realizado es la significativa influencia que este proceso de establecimiento de las instituciones de juventud en España tuvo para la creación en América Latina de ámbitos de gobierno dedicados a la juventud y, especialmente, en Argentina donde el gobierno alfonsinista mantenía una fuerte vinculación con la gestión del PSOE. En el caso argentino, además, es posible identificar otras importantes continuidades con la experiencia española en lo que respecta a los principios y lineamientos de acción definidos para las políticas públicas juvenil como lo son la *integralidad*, los *servicios sociales y personales*, la *participación* y el *asociacionismo*; y también, en la concepción predominante de la “juventud” en tanto *problema* ligada a cuestiones tales como la educación, el trabajo y la familia asociadas a una mirada adultocéntricas. Estos ejes que abarcan desde la organización administrativa hasta el contenido y el enfoque en las políticas públicas van a ser recuperados casi de manera similar por la SSNJ.

III. Los años ‘80: entre la tensión restauradora y la centralidad de las juventudes

La declaración del AIJ junto con la referencia inmediata de la estructura y gestión implementada por el gobierno español, van a representar un hito histórico que actúa como una suerte de catalizador de una serie de condiciones inmediatas generadas en el contexto nacional de restauración democrática, y que impulsa la instalación pública de la cuestión juvenil.

En este marco, la “juventud” emerge como un importante objeto de abordaje público, problematización y reflexión, superando incluso un conjunto de contradicciones al interior del proyecto político alfonsinistas vinculadas sobre todo a la reciente vivencia de la “juventud” en los años ’70. Esto se expresa en la confluencia de dos procesos: la configuración del campo de estudios sobre las juventudes en Argentina, y la constitución del primer organismo gubernamental de juventud a nivel nacional como síntesis de una serie de experiencias anteriores. Paralelamente, se vislumbra la conformación de un entramado de relaciones entre funcionarios estatales, intelectuales, profesionales técnicos, expertos, y agencias internacionales (UNESCO, OIJ) que contribuye a la construcción de una mirada acerca de lo juvenil.

En el plano institucional y en vistas al cumplimiento de las exigencias del AIJ, se crea en el año 1984 un Comité Nacional de Coordinación del AIJ a cargo del Dr. Ángel Bruno en el ámbito de la

Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social⁹. La finalidad del mismo fue elaborar un Plan de Medidas y Actividades para este evento (Decreto 1982/83) y dar “una apertura a canales concretos de participación para los jóvenes” (DOCIV, 1985:11). Este Comité, estuvo integrado por diversas organizaciones y agrupaciones juveniles, por áreas estatales y por representantes de aquellas provincias que ya contaban con incipientes espacios dedicados al tratamiento de lo juvenil, como era el caso de Catamarca, La Rioja y Córdoba. Esta propuesta fue valiosa en cuanto a su importante composición social y territorial, y por su impulso a la creación de instancias de juventud a nivel provincial y municipal que en el corto plazo adquirieron mayor poder político que la nacional. Algunas experiencias sobresalientes en este sentido, además de las preexistentes, fueron las presentadas por la Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Río Negro y Mendoza, entre otras¹⁰.

Sobre esta base, y al calor del Juicio a las Juntas Militares, en el año 1985 el Comité Nacional realizó la primera actividad de alcance nacional en la Ciudad Universitaria de Córdoba entre el 9 y 12 de Mayo bajo la denominación de “Primer Congreso Nacional y Multisectorial de la Juventud Argentina”. Entre los objetivos principales se destacaba el fomentar la *participación juvenil* abriendo un espacio plural de reflexión y dialogo propicio para el intercambio de ideas y la puesta en discusión de la situación actual de la juventud argentina, sus requerimientos y expectativas (DOCIV, 1985:7). Este Comité contó con la asistencia de 1.500 jóvenes provenientes de distintas provincias del país y de “sectores” con inscripciones y pertenencias ideológicas, políticas, sociales, económicas y religiosas diferentes. También, estuvieron presentes agrupaciones juveniles y muchos de los referentes de la Juventudes Radicales y Peronistas. La organización y desarrollo de este evento no solamente puso de manifiesto la adopción de los lineamientos juveniles definidos por la ONU, sino que también adquirió una notable importancia a nivel institucional y para las autoridades renovando su impulso para la conformación de instancias nacionales de juventud. A la vez, este Congreso significó un gesto

⁹ Hasta el año 1988 la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia estuvo a cargo del Dr. Enrique De Vedia, quien renuncia según consta en el Decreto 1460/88 y se designa en su lugar como nuevo secretario al Dr. Juan Carlos O'Donnell hasta el final del gobierno alfonsinista.

¹⁰ Por ejemplo, la provincia de Mendoza contó con la Asesoría de la Juventud hasta el año 1993 y en la Ciudad de Buenos Aires su funcionamiento local se formaliza a partir de la conformación en Julio de 1987 de la Subsecretaría de la Juventud. La misma, va a replicar el formato español, creándose un Centro de Documentación e Información Juvenil y llevándose a cabo distintas políticas como fueron el Programa Tarjeta Joven, la apertura de dos Casas de la Juventud y la realización de la Primera Bienal Joven, entre otras.

de época en lo referido a la masiva participación de distintas fuerzas políticas y al apoyo otorgado por las mismas a través de sus juventudes al gobierno alfonsinista. También, se convirtió en un canal de expresión de una serie de tensiones latentes sobre todo en lo referido a la política de derechos humanos que de algún modo jugaron un papel trascendental en términos de consenso para el proyecto político. De acuerdo al testimonio brindado por Alejandro Tullio, entonces dirigente de la Juventud Radical (JR) y parte de este Comité Coordinador desde sus inicios:

“al Congreso Nacional y Multisectorial de la Juventud fueron los cuadros más importantes de todas las organizaciones políticas. Hubo una fuerte militancia y hasta una fuerte tensión. 1985, juicio a las Juntas. 20 comisiones desde políticas de inserción laboral de los jóvenes hasta derechos humanos. La discusión más fuerte, por supuesto, era la política de derechos humanos. Pero eso duró el congreso y luego se fue diluyendo, las agrupaciones políticas le volvieron a sacar el apoyo y terminó el año de la juventud casi les diría sin pena ni gloria”

Más allá de la disolución del Comité y de la manifiesta quita del acompañamiento de las organizaciones políticas, en el año 1986 se crea un Área de Juventud en el ámbito de la misma Secretaría.

En ese mismo año en el campo académico comienzan a producirse los primeros estudios y publicaciones sobre las juventudes¹¹. Al año siguiente, desde la entonces Área de juventud se desarrolla un seminario-taller sobre la “Juventud Argentina y su problemática actual” junto con la Escuela de Salud Pública de la Universidad Nacional de Buenos Aires, orientado a la participación de funcionarios estatales, investigadores y especialistas en la temática juvenil. En el documento de cierre y síntesis de las reflexiones del evento, se sostiene: “los adultos, frente a la demanda de los jóvenes, y al sentirse sin instrumentos, ponen en marcha sus propios mecanismos de defensa que los tranquilizan, pero no resuelven el conflicto. En la medida en que la sociedad no ofrezca un marco referencial estable y coherente, la salida es difícil para cualquier generación. Pero el discurso de las autoridades es uno y la acción es otra. (...) La juventud continúa siendo ‘objeto’ de estudio y no ‘sujeto’” (Guemuereman y Macri, 2013:5). Esto perfila de alguna manera el modo en que comienza a ser interpretada la juventud, favoreciendo una mirada anclada en su capacidad de intervención y participación en tanto que sujetos sociales.

Estos distintos hechos constituyen los antecedentes inmediatos de la creación en el año 1987 de la Subsecretaría Nacional de la Juventud (SSNJ) a cargo del Dr. Victorio Pugliese (Decreto 280/87).

¹¹ En este sentido, con notoria importancia la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) organiza el primer seminario sobre estudios de juventud con el nombre de “Juventud, educación y Trabajo”, y sale a la luz en 1986 el trabajo fundante de Cecilia Braslavsky titulado “La juventud argentina: Informe de Situación”.

La SSNJ va a ubicarse bajo la órbita de la Secretaria de Desarrollo Humano y Familia y surge en estrecha vinculación con la creación de la Subsecretaria de la Mujer. En su estructura institucional, como antes señalamos, este organismo va a replicar el formato español y va a funcionar hasta el año 1989 a través de dos Direcciones: la Dirección de Promoción y Participación Juvenil a cargo de Atilio Richieri, y la Dirección de Estudios, Proyectos y Cooperación cuyo responsable fue Alejandro Tullio. Como rasgo compartido, los funcionarios que encabezaban esta gestión eran jóvenes, con formación profesional en derecho, militantes y dirigentes de la Unión Cívica Radical (UCR).

Los principales fundamentos y definiciones de la SSNJ son planteados en un documento de trabajo titulado “Lineamientos de una política nacional de Juventud” (1987), en el cual se hace un esfuerzo por encuadrar su accionar dentro de la política del gobierno nacional, al mismo tiempo que se remarca la “imposibilidad de lanzar a corto plazo política nacional de juventud”. En este sentido, se señala que la SSNJ no será un “órgano necesariamente ejecutor de programas de juventud, sino quien, a partir de un conjunto de oferta estatal para este sector etario de la sociedad enlace, ordene, coordine y defina objetivos frente a los jóvenes” (DOCV,1987:29). Para ello se presenta como principal objetivo el conocimiento y atención de la “problemática juvenil”; la coordinación de tareas con distintas áreas estatales y también con organizaciones civiles e internacionales; y la promoción de espacios a través de los cuales “los jóvenes participen del gobierno y sean protagonistas”. Este último aspecto es concebido en relación y desde las instancias provinciales y locales reconociéndolos como los ámbitos de mayor cercanía con los jóvenes.

Los lineamientos de las políticas de juventud propuestos por la SSNJ y sistematizados en este documento, van a ser definidos a partir de distintos diagnósticos realizados sobre los jóvenes:

a. Política Integral de Juventud: a partir de la identificación de la necesidad de un *cambio de orientación* en las políticas de juventud respecto de lo desarrollado hasta el año 1984 (vinculado a lo estrictamente recreativo), dispone el trabajo coordinado entre áreas de gobierno y la difusión de los servicios, programas e iniciativas para los jóvenes que brinda el Estado Nacional. También, destaca la importancia de sumar la participación de *asociaciones representativas, particularmente, aquellas que agrupan a los jóvenes* entendiéndolas como: partidos políticos, fuerzas armadas, sociedades de fomento, sindicatos, etc.

b. Política de Participación: Desde el propósito de la construcción de una *nueva sociedad* sustentada en principios de *solidaridad* y en el *reconocimiento de la vida en común*, propone el aumento del protagonismo juvenil, en tanto *factor dinamizador, activo y permanente*, desde la promoción de un *enfoque participativo* y el *asociacionismo juvenil*.

c. Política de Servicios: Hace referencia a la generación de programas que contemplen las heterogéneas realidades de las juventudes y se adapten a sus propios medios de desarrollo. Se destaca como herramienta fundamental la difusión de la *información*.

d. Política Nacional: Entendida a partir del carácter federal del Estado y la necesidad de contar con un alcance nacional desde la vinculación con las provincias y municipios. Esto es propuesto con el objetivo de garantizar la atención de las demandas y particularidades de las juventudes en cada región, reconociendo su singularidad. Desde allí, el gobierno nacional sería el encargado de la *ejecución de una activa política de cooperación internacional*, junto con el desarrollo *la investigación, el estudio y el análisis de la problemática juvenil*.

IV. Principales rasgos de la gestión de la SSNJ: 1987-1989

Este apartado busca reconstruir las principales características que finalmente asumió la gestión de la SSNJ, de acuerdo al testimonio de funcionarios estatales y distintos análisis académicos en temática juvenil.

En primer lugar, en relación a los orígenes de la SSNJ de los testimonios se desprende la referencia al fuerte peso que el clima de época adquiere para la creación por parte del Gobierno de áreas estatales, y en el caso de la juventud, incluso más que las influencias del AIJ. Tal como sostiene Alejandro Tullio:

“En los orígenes – los años ‘80 - crear áreas desde el Gobierno, desde el Estado para atender los casos juveniles no era tanto una cuestión basada en la noción de políticas públicas sino en reivindicación. (...) La juventud hasta ese momento y a pesar de todo el año de la juventud, no era sujeto de las políticas.”
(Fragmentos de la exposición de Alejandro Tullio en el Encuentro 30 años de la Democracia: Juventud y Política de Juventud en tres décadas – FLACSO)

En efecto, la movilización de debates y temáticas a nivel público van a encontrar su traducción a nivel institucional y ello se evidencia en el propio surgimiento de la SSNJ en estrecha vinculación con las políticas de género y con la creación de un área nacional de la mujer. El relato de una de las entrevistadas permite reflejar este momento:

“la Subsecretaría de la Mujer, se arma, digo, lo que hace Alfonsín, es aggiornar el Estado con unas áreas. Siguiendo un poco el modo de transición española, entonces pone mujer, indígena, niñez y juventud”.

En cuanto a su organización administrativa, la SSNJ va a replicar la estructura del modelo español. En este sentido, el funcionamiento del organismo desde sus Direcciones va a basarse en tres grandes ejes de acción:

“Una pata es bienes, servicios y oportunidades para jóvenes. Entonces esa es una pata. Adonde entra todo: premios y concursos, actividades para hacer, viajes, tiempo libre, educación, información para el trabajo, las asesorías laborales, etc. La otra pata es la de investigación. Para lo cual están: biblioteca y hemeroteca, en sus versiones papel y digital. (...) Y otra pata documental, orientada a jóvenes, con otro tipo de biblioteca, fonotecas, otro tipo de recursos más orientado a jóvenes”
(Entrevista a trabajador profesional del SSNJ)

De todas maneras, de acuerdo a los testimonios la SSNJ tuvo dificultades para implementar el mismo plan de gestión español, por la confluencia de varios factores: por un lado, frente a la necesidad de llevar adelante un proceso de fortalecimiento de las estructuras estatales, el organismo orientó fundamentalmente sus acciones hacia su organización administrativa y consolidación a nivel institucional en clara adecuación con los criterios definidos por el gobierno alfonsinista (Balardini, 1999). Por otro lado, el federalismo representó un importante obstáculo para la construcción de un entramado de relaciones entre los distintos niveles estatales y para instalar en la agenda pública la necesidad de contar con estas áreas específicas de juventud para la promoción nacional de una política juvenil. Si bien, desde el gobierno nacional no se ponían trabas al trabajo en este sentido “el sistema en red en los tres niveles nacional, provincial y municipal nunca llegó a funcionar”.

Sin embargo, durante esta gestión es posible reconocer el alcance de logros importantes en materia juvenil: se lleva adelante la creación del **Centro Nacional de Información y Documentación Juvenil** (CENID) en el ámbito de la Dirección de Estudios, Proyectos y Cooperación, y la constitución de la **Plataforma o Comité de Iniciativas Juveniles** compuesta por las principales organizaciones juveniles que funcionó en la órbita de la Dirección de Promoción y Participación.

En especial el CENID es presentado por los entrevistados como uno de los espacios principales cuyas funciones eran: la recolección de información, documentación y realización de diagnósticos de situación sobre las juventudes, sin poder en esos años, generarse instancias reales de divulgación y de difusión orientadas hacia los jóvenes. Lo interesante, es la concepción del conocimiento como herramienta central para la implementación de políticas juveniles y la apertura de la gestión a la participación de intelectuales, consultores de organismos internacionales y especialistas en la temática juvenil.¹²

Otra importante cuestión a destacar, es la conformación en el año 1988 de la Comisión Interministerial de Juventud (Decreto 1618/88), también siguiendo el modelo español, con el fin de “asegurar la integración de las distintas áreas en una política global” de juventud. La *misión* de esta Comisión era coordinar las iniciativas del Poder Ejecutivo que estuviesen orientadas a la población joven. El funcionamiento de la Comisión quedó muy ligado a las dificultades políticas de la época - crisis económica y falta de presupuesto - y solo funcionó durante un año (Balardini, 2004).

¹² Con sus redefiniciones el CENID es la única iniciativa que adquiere vigencia hasta la gestión de Mariana Grass (2006-2010).

En lo que respecta, a las *relaciones internacionales* y de cooperación con otros *organismos de otros países*, tanto en el documento de la UNESCO (1988) como en los testimonios de los entrevistados se hace una referencia positiva en este sentido. Se trata de un aspecto íntimamente vinculado con la propia política internacional adoptada por el Gobierno Nacional que permitió “integrar activamente los foros iberoamericanos (OIJ), ejercer a vicepresidencia del CLACJ y recibir cooperación, entre los que destacan España y Unesco, de las experiencias sobre la materia” (DOCI,1988:19).

En última instancia, recuperamos la palabra de los entrevistados respecto a algunas de las limitantes que encuentran las políticas de juventud y la SSNJ en este momento relacionadas con: su *funcionamiento aislado de la SSNJ*, y *la falta de una decisión y de acompañamiento política para la instalación real de una política que sea orientada a las juventudes*.

V. La participación política juvenil desde la SSJ

En esta sección nos interesa mostrar algunos de los principales sentidos de la “participación juvenil” que pueden ser percibidos en relación con la SSNJ. En primer lugar, a nivel internacional y en el marco del AIJ es significativo observar una configuración de la *participación juvenil* ligada a una forma de intervención en la sociedad y en pos del desarrollo, sin ser concebida en tanto participación política. Esta definición cobra especial importancia, como referimos más arriba, considerando el rol que los organismos internacionales (ONU y la UNESCO) vienen a desempeñar en relación a la definición de un marco normativo y lineamientos de acción para el impulso de organismos sectoriales y políticas juvenil. Es esperable, por lo tanto, que esta producción de la participación juvenil disociada de lo político adquiera a nivel nacional un fuerte peso a través de la gestión de la SSNJ.

En línea con lo anterior, pueden encontrarse referencias a la dimensión de la *participación juvenil* en el documento de la SSNJ del año 1987 vinculadas al involucramiento y contacto de los jóvenes con sus espacios cotidianos, en tanto elemento necesario para la recomposición del lazo entre sociedad civil y Estado. Estos espacios de la sociedad civil son presentados como “canales apropiados” para el *protagonismo juvenil*.

“es necesario crear canales de participación juvenil, o lo que es fundamental, desaparecer toda traba, dificultad o prejuicio que pueda haber para lograr una verdadera participación. Los centros de estudiantes secundarios y universitarios, fomentados y apoyados por el Estado, la participación del claustro estudiantil en el gobierno de las universidades, la absoluta libertad de asociación, expresión y movilidad interna, son algunos buenos ejemplos reales de incentivo de este objetivo”. (DOCV, 1987:33)

La interpelación a la participación de las juventudes aparece ligada directamente a las organizaciones no gubernamentales y ello también, puede ser leído como una estrategia para fortalecer y consolidar el entramado social en este momento de restauración democrática¹³. El peso que adquiere este tipo de consagración de la *participación juvenil* es ilustrado con la organización en el año 1988 del “Encuentro Nacional de Organismos No Gubernamentales de Juventud” (ENONGJ '88) al cual asistieron 22 instituciones provinciales en representación de alrededor de 100.000 jóvenes.

Por último, esta noción de la participación va a estar emparentada con el *asociacionismo juvenil* en tanto uno de los ejes principales de las políticas de juventud. Este término viene a dar cuenta de las relaciones e interacciones de los jóvenes entre sí en el marco de programas e iniciativas, con la finalidad de desarrollar colectivamente sus capacidades tanto para el debate, la confrontación de ideas, la defensa de sus posturas y el respeto del resto de las opiniones (DOCV,1987). Es decir, espacios colectivos de intercambio juvenil pero esta vez por fuera de las organizaciones civiles, y también de lo político-partidario.

Ahora bien, más allá de la preeminencia de esta concepción más ciudadana de la *participación juvenil*, es posible observar también una importante articulación con las agrupaciones político-partidarias durante la primera etapa de la gestión de la SSNJ. La relación con las Juventudes Radicales es expresada tanto en la participación de algunos de sus principales referentes en la gestión, como en relación al desarrollo de actividades juveniles convocadas desde esta área y dirigidas a acompañar las políticas impulsadas por el gobierno nacional. Un ejemplo significativo de ello, fue la organización de campamentos en los que participaban militantes de la JR con motivo del traslado de la Capital a Viedma o los concursos de afiches de jóvenes sobre la “Paz y Desarme”. El testimonio de uno de los entrevistados es ilustrativo en este sentido:

“Lo veía en que estaban, aparecían referentes que eran de Franja... de la universidad. Había bastante de la universidad de Lomas de Zamora, porque de hecho los dos directores nacionales que estaban (...) En los radicales el perfil que se repetía eran abogados, o estudiantes de Derecho. Militantes de la Franja o de la JR”. (Entrevista a trabajador profesional del SSNJ)

En este sentido y considerando el clima de proliferación de distintas experiencias de organización política, se pueden interpretar a estas formas de participación juvenil cercanas a lo civil no como una falta de politización, sino como el impulso de una forma de participación juvenil en política por fuera de las estructuras partidarias y como parte del entramado civil.

¹³ De acuerdo a lo que surge de los documentos aquellas organizaciones consideradas como “civiles” eran: organizaciones vinculadas al accionar de la iglesia como las asociaciones y fundaciones religiosas, las cooperativas y algunos centros de estudios acerca de la temática juvenil (DOC V, 1987).

De todas maneras, ello no anula la posibilidad de que los jóvenes puedan participar políticamente en agrupaciones partidarias y que algunos de ellos, también sean funcionarios estatales. En tal caso, y en diálogo con lecturas realizadas acerca de periodo posteriores como el “kirchnerismo” (Vázquez, 2014; Vommaro y Vázquez, 2012), habrá que ver de qué modo se produce esta articulación entre el trabajo en el Estado, el quehacer de los funcionarios públicos y la condición militante.

VI. A modo de cierre: aproximaciones a las iniciales configuraciones socioestatales sobre “juventud” en Argentina

En este recorrido realizado fue posible vislumbrar diversos modos en qué la categoría de “juventud” es producida y definida por distintos actores como los organismos internacionales, y los organismos gubernamentales de juventud, puntualmente, en los casos de España y Argentina. En todos ellos, surge como concepción predominante el pensar a la “juventud” como un *problema* ya sea en relación con experiencias políticas pasadas, o con cuestiones consideradas como *amenazantes y conflictivas* que, al mismo tiempo, dan cuenta de una demanda hacia el *deber ser* de los jóvenes de corte más tradicional ligadas a la educación y al trabajo.

Específicamente, en relación a los lineamientos de juventud de la SSNJ, es posible observar la presencia de distintas configuraciones de las juventudes que se entrecruzan con aquellos sentidos del “ser joven” que son esperables o legítimos para este momento de restauración democrática. En relación a la participación y mostrando otra posible lectura respecto de la presentada, puede notarse que la *participación juvenil* se constituye en un elemento definido desde el Estado en relación con la posibilidad de consolidación de la estructura institucional, y ejerciendo un rol de tutelaje de las vías por las cuales los jóvenes son protagonistas.

En última instancia, en vistas a futuros abordajes, dejamos planteadas algunas posibles líneas de indagación: ¿cuáles fueron las formas y tipos de *participación juvenil* que las iniciativas propuestas por la SSNJ han activado en gestiones posteriores como las desarrolladas en los años ’90?, ¿en qué medida fue posible construir una política pública inherentemente nacional con orientación a los jóvenes que no esté velada por la influencia de las tendencias/lineamientos hegemónicos en la materia?, y por último, ¿Cómo se constituye el entramado institucional, que actores participan en él, y qué manifestaciones cobra la articulación entre las prácticas políticas, y las funciones públicas?

Bibliografía

Balardini, S. (1999). “Políticas de Juventud: conceptos y la experiencia argentina”. *Última década*, (10).

Balardini, S. (2004). “Políticas de Juventud en Argentina: balances y perspectivas”. En Gerber, E. y Balardini, S. (comp.). *Políticas de Juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva* (pp. 26-31). Buenos Aires: FLACSO.

Krauskopf, D. (1998) “Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes”. En Balardini, S. (Comp.) *La Participación Social y Política de los jóvenes en los horizontes del nuevo siglo*. Buenos Aires: CLACSO.

Guemuereman, S. y Macri, M. (2013). “La configuración del capo de estudios sobre juventud, adolescencia e infancia en Argentina a partir de la recuperación de la democracia”. *Sudamérica*, 2.

Vázquez, M. (2014). “‘Militar la gestión’: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina”. *Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico*. (51) 74.

Vommaro, P y Vázquez, M. (2012). “La fuerza de los jóvenes: aproximaciones a la militancia kirchnerista desde La Campora”, CLACSO, Bs. As.

Fuentes documentales:

Decreto PEN 1854 publicado en Boletín Oficial, año 1973.

Decreto 280 publicado en Boletín Oficial, año 1987. Creación de la Subsecretaría Nacional de Juventud en el ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social.

Decreto 1618 publicado en Boletín Oficial, año 1988. Creación de la Comisión Interministerial, en el ámbito de la Subsecretaría de Juventud.

ONU. Resolución Plenaria de las Naciones Unidas N° 34/151. Año 1979. “Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo, Paz”. Disponible en: <http://ww.un.org/es/documents/ag/res/34/ares34.htm>

UNESCO, “Hacia el Año Internacional de la Juventud”. Mesa Redonda sobre la Juventud en los años '80. 31 de Marzo – 5 Junio de 1982. Costinesti, Rumania. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000506/050690so.pdf>

I, II y III Conferencia Iberoamericana de Juventud, (año 1987, 1988 Y 1989 respectivamente), Madrid. Disponible en: <http://www.oij.org/>

Documento I: Rodríguez, E. (1988). “Promoción de la participación de la juventud argentina en el desarrollo sociocultural”. *Informe de Misión. Movilización de la Juventud en pro del desarrollo*. Paris: UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001577/157764sb.pdf>

Documento II: Publicaciones disponibles en <http://www.injuve.es>

Documento III: “Las políticas afirmativas de Juventud. Una propuesta para la nueva condición juvenil”. Año 1999. Ajuntamiento de Barcelona.

Documento IV: “Primer Congreso Nacional y Multisectorial de la Juventud Argentina”. Conclusiones de las Comisiones de Trabajo. Año 1985. Comité de Coordinación para el Año Internacional de la Juventud, Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, Ministerio de Salud y Acción Social.

Documento V: “Lineamientos para una política nacional de Juventud”. Año 1987. Subsecretaría Nacional de Juventud.