



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

“Un estudio de implementación: El Programa Ingenia en el marco del Plan Abre de la provincia de Santa Fe”

Tesina de grado
Licenciatura en Ciencia Política

ROSCONI, Anabela
Dirección: Lic. MAINO, Julieta



Agosto, 2017

Diseño de tapa: Antonella Pagotti

Foto de tapa: Jóvenes en la Premiación del Programa Ingenia. Diego Gentinetta para Secretaría de Juventudes.

RESUMEN

Este trabajo versa sobre la implementación del Programa Ingenia del Gobierno de la Provincia de Santa Fe -programa que tiene como objetivo la promoción de la participación y el asociativismo de los y las jóvenes a través del financiamiento de sus proyectos- en un marco de política determinado. El objetivo que se plantea este trabajo, es analizar las particularidades que adquiere ese proceso de implementación en aquellos territorios enmarcados en el Plan Abre -plan provincial para el abordaje de la problemática social en territorios priorizados.

Dado que durante la puesta en marcha de este programa toman parte actores presentes en el territorio que no fueron contemplados desde un inicio en la formulación del programa, se pone el foco en el análisis de las relaciones de coordinación que se establecen entre los actores intervinientes para indagar cuáles son los roles, intereses y recursos puestos en juego en esa fase del *policy process*. Para posibilitar el abordaje del objeto de estudio, se centra el análisis en un estudio de caso específico: el barrio Ludueña de la ciudad de Rosario, en el año 2016.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
Capítulo 1: EL CÓMO DEL ANÁLISIS.....	5
1. Estado de la cuestión	5
2. Marco teórico.....	6
2.1 Sobre las nociones de política pública, política y programas sociales.....	7
2.2 Acerca de la implementación de políticas y los actores sociales.....	8
2.3 Sobre la coordinación de los programas sociales.....	12
2.4 Aproximación a las nociones de juventudes y participación juvenil.....	14
3. Diseño metodológico	16
3.1 Primera aproximación al objeto de estudio.....	16
3.2 Objetivos, preguntas e hipótesis de investigación.....	17
3.3 Dimensiones y variables	18
3.4 Fuentes y técnicas de recolección de información y herramientas de procesamiento.....	20
4. Presentación del Barrio Ludueña de la ciudad de Rosario.....	21
Capítulo 2: EL PROGRAMA Y SU ENMARQUE INSTITUCIONAL.....	24
1. La política de juventud en la provincia de Santa Fe.....	24
2. INGENIA: Fondo para el desarrollo de iniciativas juveniles	28
2.1 El crecimiento del programa	33
3. El Plan ABRE de la provincia de Santa Fe	36
4. Las implicancias de un nuevo marco de política.....	40
4.1 Nuevas estrategias	41
4.2 Los jóvenes que “trae” la re-contextualización.....	45
Capítulo 3: LOS ACTORES EN EL JUEGO DE IMPLEMENTACIÓN.....	47
1. Hacia una categorización y caracterización de los jugadores.....	47
1.1 La Figura del Coordinador Territorial	47

1.2 Aquellos que Ingenia se encuentra en territorio: ¿Quiénes son? ¿Qué es lo que hacen?	52
2. Las relaciones de coordinación	53
2.1 Las percepciones puestas en juego	59
2.2 Valoraciones acerca de la articulación y del programa.....	64
2.3 ¿Se habla o no de relaciones de coordinación?	67
Capítulo 4: REFLEXIONES FINALES.....	70
BIBLIOGRAFÍA	74
ANEXO I.....	81
ANEXO II.....	83
ANEXO III.....	85

INTRODUCCIÓN

En agosto de año 2015, con motivo de mi práctica pre-profesional de la carrera de Ciencia Política realizada en la entonces Dirección Provincial de Políticas de Juventud de Santa Fe,¹ específicamente en el espacio del Observatorio de Políticas de Juventud, es que se produce mi primer contacto con el programa a analizar en particular y con las políticas de juventud en general. En ese momento comencé la pasantía con la demanda de hacer una evaluación de la sexta edición del programa Ingenia en la ciudad de Rosario.

De manera informal en una primera instancia, pero plasmado por escrito luego en el libro “Un recorrido por Ingenia: Memoria institucional del programa que banca tus ideas” (2017), se planteaba desde el Observatorio la necesidad de retomar la voz de los jóvenes como insumo de evaluación del programa, que había sido resignada por la magnitud que este había alcanzado. En sus conclusiones, el libro sostiene: “dicho crecimiento que aquí se resalta, solo señala la magnitud que va adquiriendo el programa edición tras edición, sin aportar indicios fehacientes de la transformación de las prácticas participativas de los jóvenes de la provincia.” (Observatorio de Políticas de Juventud, 2017, pág. 161).

Lejos de dar cuenta de esas transformaciones, lo realizado durante la práctica trató de recuperar la perspectiva de los propios jóvenes participantes sobre su paso por el programa y sobre la ejecución de su propio proyecto con el motivo de conocer qué características presentaba la participación de estos jóvenes en Ingenia. Si bien podría sostenerse con razón que lo realizado no se asimila a un proceso evaluativo, la información obtenida en las entrevistas permitió afirmar algunas conjeturas existentes en el equipo de trabajo de Ingenia y vislumbrar nuevos aspectos a tomar en consideración.

Uno de los hechos que esas entrevistas dieron a conocer, constituye el puntapié inicial de este trabajo: ***la relevancia que tienen las instituciones u organizaciones en la generación y puesta en práctica de los proyectos presentados por los jóvenes***, en ocasiones limitando su propia participación. Nuevamente se

¹ Desde el año 2015, Secretaría de Juventudes.

remarcaba desde el Observatorio la necesidad de seguir indagando sobre ello: "sería recomendable realizar estudios exhaustivos sobre este aspecto [el anclaje institucional de los grupos] que permitan precisar cuál es la vinculación de los jóvenes con las organizaciones, qué posibilidades les ofrece el marco institucional pero también qué límites." (Ibid, pág. 162).

Sin embargo, la remarcada necesidad manifiesta por el equipo de trabajo del programa de incluir a instituciones y organizaciones en la puesta en marcha del programa, me llevó a preguntarme **cuál era el rol que realmente cumplían y por qué eran actores necesarios**; relegando así el análisis de los jóvenes y su participación. No significo por ello que son actores que no deben ser estudiados, solo prioricé algunos aspectos en detrimento de otros, dado el propio interés y la necesidad de viabilizar el abordaje del objeto de estudio mediante su recorte.

Aquella práctica pre profesional, entonces, constituyó el primer acercamiento a ese objeto de estudio, que despertó el interés de seguir indagando sobre la temática. La información obtenida de fuentes primarias en esa instancia de trabajo, que se sintetiza en un informe entregado a la institución y cuyas principales conclusiones se presentan en el siguiente capítulo, no sólo da origen a este trabajo, sino que delinea sus objetivos e hipótesis.

Al convertirse las instituciones y organizaciones en protagonistas de esta nueva etapa de trabajo, el territorio apareció como un elemento primordial a considerar: los proyectos que habían denotado mayor participación de instituciones u organizaciones se situaban en su mayoría en territorios caracterizados por situaciones de vulnerabilidad. Por este motivo, es que estudio al programa y a estas relaciones en el marco del Plan Abre de la provincia de Santa Fe; plan que conjuga una serie de intervenciones – entre ellos Ingenia- como respuesta a la problemática social, teniendo al territorio como unidad de intervención.

El interrogante que se hace este trabajo, entonces, es el siguiente: ¿Qué particularidades adquirió el proceso de implementación del programa Ingenia en aquellos barrios enmarcados en el Plan Abre? Acercarse a responder esta pregunta implica identificar y caracterizar los actores que intervienen en el proceso de puesta en marcha y especificar de qué manera se relacionan durante esa etapa. Sumado a

esto, intento responder qué incidencia tiene, en términos de reformulación, ese proceso sobre los objetivos del programa.

Sin embargo, el análisis de las vinculaciones actorales por sí solas no parecían explicar el panorama completo ya que esas relaciones se producen en un contexto determinado, caracterizado por un determinado marco de política que trae nuevos lineamientos y decisiones de política. Por ello, en el transcurso de elaboración de este trabajo, se volvió primordial esclarecer y poner en juego ese marco que “contiene” a aquello que sucede entre los actores que se encuentran en territorio.

Al tratarse de un análisis de implementación, específicamente un análisis actoral, fue necesario situar la investigación en un campo concreto de actuación. Para cumplir con los objetivos, se limitó el análisis a un caso de estudio específico: la implementación del programa Ingenia en el barrio Ludueña de la ciudad de Rosario y en su séptima edición (año 2016).

Este documento consta de cuatro capítulos. El primero de ellos muestra los pasos implicados en el proceso de investigación que dio como producto este escrito. Recupera los antecedentes de estudio sobre la temática y el marco teórico-conceptual que guía tanto el diseño metodológico como el análisis de información. Asimismo, incluye todas las instancias de recolección de datos, detallando técnicas de recolección y fuentes de información utilizadas.

El segundo capítulo presenta a Ingenia y su enmarque institucional; describe su perspectiva de trabajo, diseño y proceso de implementación. De la misma forma, se da cuenta del crecimiento del programa y aquellos cambios ocurridos que resultan relevantes para el abordaje del objeto de investigación. Se recuperan los principales lineamientos del Plan Abre y sus principales implicancias para el programa en cuestión.

El tercer capítulo consiste en la caracterización de los actores intervinientes en la implementación del programa a través de examinar sus intereses, percepciones y recursos, alcanzando también las relaciones de coordinación que se producen entre esos implementadores. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales que comprueban o refutan las hipótesis aquí planteadas, dando cuenta del alcance de los objetivos de este trabajo.

Habiendo finalizado la introducción sobre mi recorrido personal que culmina en la delimitación del tema y objeto de investigación, desde este momento y en adelante, utilizo una redacción no personal para dar cuenta del trabajo realizado.

Capítulo 1: EL CÓMO DEL ANÁLISIS

1. Estado de la cuestión

Como primera aproximación y haciendo una recopilación desde aquello que más se asemeja al objeto de estudio pasando por los trabajos relacionados de manera más indirecta, no existen hasta el momento estudios de investigación realizados sobre Ingenia –en ocasiones “el programa”- ni sobre su implementación. Sin embargo, se dispone de material específico del programa: *“Un recorrido por Ingenia: Memoria institucional del programa que banca tus ideas”* (2017).

Este documento elaborado por el Observatorio de Políticas de Juventud sistematiza el proceso de seguimiento realizado desde la primera edición del programa en el año 2011 hasta su sexta edición en el año 2015. A partir de un recorrido por cada una de sus ediciones, el documento presenta un conjunto de datos e información de cada una de ellas para finalizar con un análisis comparativo entre las ediciones. No se trata de un análisis de implementación ni de una evaluación del programa, sino de un trabajo de sistematización de información acompañado de algunas apreciaciones y recomendaciones.

Tanto el libro mencionado como todos los materiales disponibles sobre el programa a trabajar son de tipo institucional. Se hace referencia fundamentalmente a documentos de planificación institucional que clarifican las líneas de acción del área y la oferta programática como el *“Plan Santa Fe joven hacia 2015: estrategias en territorio”* (2012) y una evaluación de la aplicación del primer plan: *“Plan Santa Fe joven: evaluación intermedia”* (2012). En estas publicaciones Ingenia aparece como una línea más de trabajo del área de juventudes, allí se detallan elementos básicos de su diseño.

Por otro lado, también al interior de la Secretaría de Juventudes, se cuenta con material donde se presentan discusiones teórico-conceptuales. En *“Hoja de ruta para recorrer el territorio joven”* (2012), *“Juventudes, ciudadanía y participación: un acercamiento desde el paradigma sociocultural”* (Sin fecha) y *“Con perspectiva joven”* (Inédito) se incluyen las nociones institucionales sobre las juventudes, la

participación juvenil, la política pública de juventudes, entre otras. Estos constituyen documentos relevantes en tanto dan cuenta de la perspectiva de trabajo institucional al momento de elaborar políticas de públicas de juventud, entre ellas Ingenia.

Además de lo elaborado desde el área institucional de juventudes, se encuentran producciones sobre la política de juventud a nivel provincial en Balardini (2009) y Abraham, Aulicino y Marco (2015). Estos materiales se caracterizan por ser de tipo descriptivo y usar como fuentes a las publicaciones anteriormente mencionadas sin agregar valor analítico, salvo pequeñas excepciones. Se puede encontrar mayores aportes de este tipo en la tesina de grado de Mondino (2014) quien estudia los cambios y continuidades de la política pública de juventud provincial, en dos gestiones de gobierno (2003-2007 y 2007-2011), aunque sin hacer especial énfasis en el programa que aquí se estudia.

Por último, la tesis de maestría de Ma. Angélica Pignatta *“Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: límites y potencialidades para avanzar en la integralidad. El caso del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (2012-2015)”* (Sin fecha) dirigida por Fabián Repetto, resulta un antecedente importante ya que analiza el funcionamiento de la coordinación territorial en el caso del Gabinete Social, alcanzando al Plan Abre. La relevancia para este trabajo se encuentra en el análisis realizado sobre la coordinación a nivel operativo que incluye aspectos relevantes sobre los programas y acciones integradas en aquel plan -incluyendo Ingenia-, siendo de utilidad también para la comprensión del marco institucional del programa a analizar.

2. Marco teórico

Este apartado resume aquellos conceptos que definen la forma en que se observa la realidad, son los lentes o el punto de vista desde el que se mira y analiza. El enmarque teórico-conceptual de este trabajo está compuesto por nociones conceptuales de diferente grado de abstracción: un nivel más general que incluye los principios que funcionan como supuestos o creencias básicas –aquellos que identifican el posicionamiento del analista- y otros que constituyen aquella teoría

sustantiva, conformado por proposiciones teóricas específicas a la parte de la realidad que se pretende estudiar (Sautú, Boniolo, Dalle, & Elbert, 2005). Esta teoría se convierte en "el hilo conductor, el andamiaje que atraviesa todas las etapas de una investigación" (Íbid, pág. 39).

El marco teórico proviene fundamentalmente del campo del análisis de las políticas públicas; brindando las concepciones sobre políticas públicas, política social, implementación, actores y relaciones de coordinación. Al mismo tiempo, se tiene la necesidad de recorrer estudios de juventudes para explorar marcos conceptuales que ayuden a interpretar y analizar los posicionamientos actorales en cuanto a los jóvenes y las políticas públicas de juventud.

2.1 Sobre las nociones de política pública, política y programas sociales.

Comenzando por aquellos marcos más generales, se indaga sobre la definición de política pública y las diferentes "etapas" que facilitan su estudio. Como primera medida, se piensa a la **política pública** a partir de la definición propuesta por Cristina Díaz (1997):

“(...) proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad.” (Díaz, 1997, pág. 8).

La política pública entendida como proceso, supone ir más allá de un momento decisorio en particular, ampliando la vista hacia todos aquellos posicionamientos, decisiones, acciones e incluso omisiones (Oszlak & O'Donnell, 1995) que distintos actores - no solo gubernamentales- tienen alrededor de una determinada cuestión. Siguiendo a Oszlak y O'Donnell, cada una de estas tomas de posición que tienen los actores involucrados no constituyen respuestas aisladas, sino que permite inferir la posición de cada uno de ellos sobre el asunto en cuestión, ya que son reflejo de una estrategia de acción específica.

Para hacer abordable este proceso complejo que es la política pública, se decide hacer uso del modelo del **ciclo de las políticas públicas** que tiene sus orígenes

en Laswell y distintos aportes de otros autores como Anderson, May, Wildavsky y Ripley (Díaz, 1997). El modelo supone subdividir y ordenar aquel proceso en distintas fases que, aunque con mayores o menores variaciones en número y denominación, suelen clasificarse en: la construcción de la agenda, la formulación de la política, la implementación de programas y su evaluación. Estas etapas no se suponen secuenciales, no se trata de una sucesión de tareas. El ciclo de políticas es solo un modelo analítico que permitirá ordenar un proceso complejo que es difícilmente abordable. El modelo no refleja la realidad, pero ayuda a simplificarla.

Tomando la definición de Repetto (2007), al hablar de **política social** se hará referencia al conjunto de acciones que, desde el Estado, se dirigen a abordar aquellos problemas que se definen como sustantivos de la “cuestión social” en un contexto determinado (Repetto F. , 2007). Esta referencia al contexto en el cual se define la política social, abre la necesidad de indagar sobre cuáles son aquellas cuestiones percibidas como problemáticas y cómo se definen para ser abordadas por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe en un tiempo y espacio en específico.

Para abordar la problemática social tal y como se la define, deben elaborarse planes, programas y proyectos –diferenciados por su distinto nivel de especificidad- que deben encontrarse coherentemente articulados (Fernández Arroyo & Schejtman, 2012). Martínez Nogueira (2007) entiende que la heterogeneidad, en tanto áreas de problemas, poblaciones objetivo, contextos e instrumentos, y la contingencia a la que debe enfrentarse durante el proceso de implementación, son atributos constitutivos de los programas sociales. Para el autor, no puede pensarse o analizar a los programas sociales alejados de su momento de puesta en marcha, éste resulta determinante: el programa se define en función de su implementación.

2.2 Acerca de la implementación de políticas y los actores sociales

Este trabajo hace uso de herramientas conceptuales que surgen de la revisión de las diferentes generaciones de estudios de **implementación**.² Para definir esta

² La primera generación de estudios de implementación es resultado del desencanto en torno a las políticas de reforma social impulsadas en los años sesenta en Estados Unidos, motivada por la incapacidad de gobierno para resolver problemas de pobreza y desigualdad. Los escritos de esta primera etapa -caracterizados por un tono poco optimista- circunscribieron el ámbito de la

"etapa" se hace uso de los aportes de Bardach (1977). Este autor la entiende como el proceso político de ensamblaje de numerosos y diversos elementos que se encuentran en manos de diferentes partes, independientes entre sí. Al encontrarse los recursos dispersos, la implementación se compara con un *juego*, donde se vuelve necesario tener en cuenta aquellas estrategias mediante las cuales se relacionan los actores (Aguilar Villanueva, 1993).

Vinculado con la idea de ensamblaje presente en esta definición de implementación, se retoma el interés de Pressman y Wildasky (1973) por aquello que definen como la *complejidad de la acción conjunta*. Esto significa reconocer la existencia de múltiples actores participantes, sin cuya colaboración no podrían alcanzarse los objetivos. Es en el proceso de especificación que implica la ejecución de políticas, donde se generan conflictos y confusiones en los distintos actores que se encuentran en la práctica.

Ambos conceptos, en opinión de Villanueva, acaban por cuestionar el control que disponía la parte superior o "decisoria" y, momento en que estos análisis encuentran su límite, el éxito de la política -entendido como el alcance de los objetivos deseados- se centraba en el control existente sobre la implementación y las recomendaciones versaban sobre la minimización de los participantes de ese proceso o del aumento del control sobre sus acciones. De esta manera, el "fracaso" de la política se explicaba por las desviaciones que en el momento de la ejecución se producían, sin tener en cuenta los contextos, actores o intereses que se ponían en juego en ese momento.

Salteando estas limitaciones, para el análisis de la etapa de implementación se parte del modelo analítico *bottom-up* (de abajo hacia arriba). Autores como Aguilar Villanueva (1993) y Subirats (1989) brindan un panorama general de sus principales características. La perspectiva *bottom-up* entiende a la implementación como un proceso complejo y dinámico que no constituye la mera ejecución de lo

problemática y tuvieron como expositores a autores como Pressmann, Wildavsky y Bardach. Berman, Elmore y Lipsky, son autores de la segunda y tercera generación de estudios, quienes cuestionan los enfoques jerárquicos presentes en los primeros y propusieron invertir el camino, yendo desde los operadores hacia los decisores. Posteriormente surgen intentos de elaborar modelos o marcos conceptuales para abordar los estudios de implementación y corregir los defectos surgidos en la práctica. Dentro de este grupo se encuentran autores como Van Horn y Van Meter, Rein y Rabinowitz y Mazmanian y Sabatier (Aguilar Villanueva, 1993).

planificado. En este momento intervienen factores que no están a disposición de los decisores y no pueden preverse, por lo que "el problema de la implementación" deja de atenderse mediante el control o sumisión estricta a lo planificado. Todos los factores que se ponen en juego, tienen un papel relevante al momento de poner en marcha una política pudiendo modificar sus objetivos.

La formulación y la implementación son etapas interdependientes que no pueden escindirse plenamente. En el momento en que la política entra en contacto con el entorno, se pueden generar **reformulaciones no previstas**; esto es, cambios en lo planificado, en los objetivos y metas de programa o política (Aguilar Villanueva, 1993; Subirats, 1989). Desde este punto de vista lo que hace a una política un "éxito" o un "fracaso", no se mide en función de los objetivos iniciales -ya que la implementación no implica una subordinación a lo planificado- sino que está relacionado a la vinculación entre esa planificación y su puesta en práctica en un contexto y territorio determinado (Aguilar Villanueva, 1993).

La multiplicidad de actores involucrados, los lazos que los unen, los intereses representados, los mecanismos de interacción son aspectos prácticos de la ejecución importantes a observar cuando el analista se ancla en este enfoque teórico (Morata, 1991). Estos elementos quedarían invisibilizados al partir desde un enfoque **top-down** (de arriba hacia abajo) de la implementación, ya que reduce el análisis al que entiende como único momento decisorio del proceso de política pública -el de la formulación- explicando los problemas derivados de la ejecución, en desviaciones entre aquello que se hace y aquello que se planifica.

En este trabajo se reivindica el papel que juegan los implementadores como sujetos con valores, ideas e intereses que actúan con un cierto grado de discrecionalidad. Es decir, tienen cierto poder para elegir entre distintas alternativas de acción y de no acción (Subirats, 1989). Es a Lipsky (1980) a quien se deben los orígenes de los estudios vinculados con el enfoque bottom-up, ya que reivindicó la posición crucial que los **burócratas nivel calle** ocupan en el proceso de implementación:

"La mayoría de los ciudadanos se encuentra con el gobierno (si es que llega a encontrarlo) no por medio de cartas a sus congresistas ni asistiendo a reuniones de la junta escolar, sino por medio de sus maestros y de los

maestros de sus hijos, y por medio del policía de la esquina o del patrullero. Cada encuentro de este tipo representa un ejemplo de presentación de política." (Lipsky, 1980, pág. 780).

Estos servidores públicos que denomina como burócratas de nivel calle, son quienes por su trabajo interactúan directamente con los ciudadanos. Por ese trabajo, tienen control sobre los modos en que se otorgan, niegan o distribuyen determinados beneficios; gozan de cierta discrecionalidad al actuar y delimitan las oportunidades de las personas. Según Guy Peters (1999), estos administradores también tienen capacidad de influenciar sobre la percepción que los individuos tienen sobre el sistema político, ya que la forma en que son entregadas las gratificaciones o castigos también forman parte de la evaluación que realizan los ciudadanos sobre el sistema político.

Si bien en este trabajo no se asimila a los implementadores de la política a una administración organizada de forma burocrática en términos weberianos, la relevancia de estos aportes para el trabajo se encuentra en el reconocimiento de la toma de decisiones producida por quienes implementan las acciones –dejando sin valor la clásica distinción entre política y administración- y las implicancias que tiene sobre sus objetivos generales. Es necesario esclarecer que esta discrecionalidad no es concebida en sí misma como positiva o negativa: si bien puede modificar las acciones previstas, así como los objetivos que se plantea una política, ese cambio puede generar resultados superadores. ***Se insiste en que el éxito de la política no está garantizado por la subordinación hacia lo planificado.***

Recuperando la definición de Díaz, aquel proceso complejo que constituye una política pública excede a la acción de gobierno. En él intervienen ***actores sociales***, que pueden ser tanto sectores de aparatos estatales como sectores de la sociedad civil. Con estos últimos se hace referencia a los ***actores no gubernamentales***, definidos por Real Dato (2002) como "aquellos individuos y grupos privados no dotados de autoridad gubernamental y no pertenecientes al entramado institucional del Estado (gobierno, administración, parlamento, partidos, tribunales) que influyen o buscan influir de manera activa, independientemente de los medios utilizados, en el proceso de las políticas públicas" (pág. 2).

Esa influencia está delimitada por distintos elementos que cada uno de los actores tiene a disposición. Mario Robirosa (2006) entiende que lo que caracteriza a un actor social es su posición en un escenario concreto de interacción, su rol –lo que puede o podría hacer- y sus intereses en ese escenario. Para este autor, los actores sociales se diferencian en sus percepciones, sus intereses, objetivos y escalas de valores. Los recursos que cada uno dispone y que está en condiciones de utilizar para actuar en pos de sus objetivos son también de suma importancia debido a que delinea su posición en este juego. Son esos elementos los que se tendrán en cuenta para caracterizar a los actores y las relaciones entre ellos ya que lo que cada actor puede aportar es su base de poder en el escenario de interacción.

En función de cuatro aspectos sustantivos de la vida pública, Repetto (2009) identifica los tipos de recursos que los actores pueden detentar: político, económico, administrativo e ideológico. Debido a que ninguno de los actores dispone del control individual de todos aquellos recursos requeridos para alcanzar los resultados de política esperados, se vuelve necesario que todos los operadores –que aquí utilizamos como sinónimo de implementadores- cooperen y coordinen entre sí (Cortázar Verlarde, 2007).

2.3 Sobre la coordinación de los programas sociales

A partir de reconocer a la implementación como un proceso determinante en la configuración de las políticas públicas y a la intervención en ese proceso de distintos actores con intereses, percepciones y recursos diversos, se vuelve necesario hacerse de un marco conceptual específico que permita explicar las distintas formas en que se producen las relaciones entre esos actores sociales. A tal fin, este trabajo se sirve del enfoque de la coordinación de políticas públicas, a partir fundamentalmente de los aportes de Martínez Nogueira (2009), Repetto (2005 y 2009), Repetto y Fernández (2012), Licha y Molina (2006) y Cunill Grau (2014).

Entre los autores mencionados existe consenso en entender la coordinación como un medio y no como un fin en sí mismo. Repetto (2010) define a la **coordinación** como un “medio fundamental para conformar abordajes, prácticas de gestión y movilización de recursos capaces de dar cuerpo a intervenciones más

integrales en la política social latinoamericana.” (Repetto F. , 2010, pág. 3). Según Martínez Nogueira (2009) el sentido de la cooperación radica en lograr convergencia de acciones que permitan producir valor público y lograr objetivos de políticas.

El límite de aquello que incluye o no la coordinación puede tener diferencias entre los distintos autores. Repetto y Fernández (2012) entienden que la complejidad política y técnica de las actividades puede ir desde compartir información, en un nivel más bajo, o moverse hacia la colaboración en acciones y, finalmente, hacia la planificación de estrategias en conjunto. En este sentido, Peters (1998) considera una más amplia gama de grados de coordinación, que incluye desde la comunicación entre actores y entes, siendo esto lo mínimo, hasta la definición de prioridades y estrategia de gobierno, en su nivel avanzado (Peters, 1998 en Repetto & Fernández, 2012).

La coordinación es un fenómeno que puede darse tanto de manera horizontal como vertical (Licha & Molina, 2006), haciendo referencia a que se puede producir entre distintos sectores de la política -intersectorial- o entre distintas jurisdicciones -interjurisdiccional. Más allá de la intervención de actores sociales, organismos públicos, sociales y privados, la coordinación es una función del Estado, que tiene dos dimensiones, tanto analíticas como operativas: política y técnica. La primera dimensión incluye el análisis de las características de la institucionalidad –tanto formal como informal- y rasgos del entramado de actores intervinientes y la segunda refiere a los instrumentos o herramientas de gestión que garantizan el funcionamiento del proceso. Aquí lo fundamental es que las organizaciones cuenten con los dispositivos y las estructuras que les permitan implementar la política (Repetto & Fernández, 2012).

Dados el interés y los objetivos del trabajo, se decide hacer foco en la **dimensión política de la coordinación**, donde se analizan los intereses particulares, las concepciones ideológicas, los afectos políticos de simpatías y antipatías personales y las asimetrías de poder. Es aquí donde se responden las preguntas “¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Con quienes?” (Repetto & Fernández, 2012). Las pautas analíticas para abordar a estos procesos de coordinación entre actores, incluyen no sólo aquello que ocupa a la relación de coordinación en sí misma sino también a aquello que se consideran factores condicionantes (Cunill Grau, 2005).

Entre estos se encuentran el contexto político institucional donde se producen esas vinculaciones y la fisonomía de los actores intervinientes, incluyendo todos aquellos elementos que se mencionaron en el apartado anterior al hablar de actores: percepciones, intereses, recursos, etc.³

2.4 Aproximación a las nociones de juventudes y participación juvenil

Desde este trabajo se entiende a la juventud más allá del componente biológico de la edad, ya que esa edad que define quien es y quien no es joven es una convención que puede modificarse dependiendo el contexto y la sociedad a la que se haga referencia (Dávila León, 2004). Por lo tanto, la juventud es un concepto que incluye pero excede lo meramente etario, significando que esa edad adquiere distintas significaciones de acuerdo al contexto al que se esté haciendo referencia, en concordancia con una perspectiva sociocultural (Reguillo, 2007).⁴ El sujeto joven no se define "ni en sí mismo ni por sí mismo" (Vommaro, 2015) por lo que ser joven tendrá características particulares en función de los múltiples factores que delimiten la vida de los sujetos: género, clase social, religión, lugar de residencia, etc. No existe *la* juventud, sí *las* juventudes.

Las políticas públicas que se producen en torno a la cuestión juvenil han variado a través de las distintas épocas pero todas ellas están marcadas por una idea predominante del sujeto joven; es decir que las distintas maneras de pensar al joven producen diferentes maneras de abordarlo: "la perspectiva desde donde miramos e intentamos explicar la juventud como realidad social, sea esta perspectiva reconocida, asumida o bien implícita, define en muy buena parte la orientación de las políticas que se construyen para este colectivo" (Giménez Gual, 2002, pág 31).

Giménez Gual (2002) esboza dos paradigmas que dan cuenta de maneras distintas de interpretar la condición juvenil y dan forma a políticas de juventud diferenciadas. La primera forma de interpretación **-adultocentrismo-** tiende a visualizar a la juventud como un proceso de transición desde la niñez hacia la

³ Los factores condicionantes se abordarán en el capítulo 2 y las vinculaciones entre los actores en el capítulo 3.

⁴ Según Rossana Reguillo (2007), al dejar de tomar en consideración el contexto socio histórico de inserción de los jóvenes o su lugar en su estructura social, se puede caer en el error de pensar a la juventud como un continuo temporal y ahistórico.

adulthood, where the subject progressively acquires responsibilities. Here, youth is defined in terms of the adult. This way of conceiving youth leads to policies oriented towards preparation for adulthood and social integration, to the so-called **políticas integracionistas** which deal with central aspects such as education, health and work.

Opposite to this paradigm is that which sees youth as a full stage of life and not as a stage of preparation. The **paradigma juvenilista** or of citizenship, gives meaning to this stage from itself and sees young people as subjects in full exercise of their citizen rights. In this case, the policies that stem from this paradigm are primarily aimed at achieving autonomy and full citizenship, called **políticas afirmativas**.

Some youth studies (Krauskopf, 2003; Beretta in Observatorio de Políticas de Juventud, Inédito) point out the different types of policies that have been directed towards young people over different periods in the region, marking the conceptualization of the young person present in these policies. However, when addressing a program of promotion of youth participation, the classification made by Balardini (1999) –revisited and expanded from that provided by Juan Sáez Marín (1988)– is centered on the role assigned to youth by the policy in terms of its type of participation, also indicating the nature of the State that designs the policy. It distinguishes between **políticas para, por (medio de), con y desde la juventud**.

The first are elaborated by a protectionist and paternalist State, consistent with social control over youth, which is under the tutelage of adults, conceived as vulnerable and inexperienced; the second are characteristic of authoritarian or totalitarian States, which use young people for recruitment; the third, are essentially participatory based on the principle of solidarity and not imposed from above; and the fourth are those actions imagined, designed and carried out by young people in a self-managed way.

3. Diseño metodológico

3.1. Primera aproximación al objeto de estudio

Como se señaló en la introducción, existió un primer acercamiento al programa Ingenia⁵ en el año 2015. En esa ocasión, se realizaron entrevistas semi estructuradas a jóvenes participantes, un *focus group* con Coordinadores Territoriales del programa y observaciones participantes en instancias de encuentro entre jóvenes. El contacto logrado con los y las jóvenes durante aquellas instancias reveló varias cuestiones de interés que dieron origen a los objetivos de investigación que se pretenden saldar en esta instancia. Se destacan a continuación los resultados más relevantes que se vinculan con los objetivos actuales, los cuales se transcriben textualmente del informe presentado a la institución:

- Todos los grupos concretaron satisfactoriamente sus proyectos en los tiempos que el programa les impuso y la totalidad de los grupos planea mantenerse vinculado a Ingenia, mostrando una experiencia positiva. A pesar de esto, la participación de los jóvenes no es tan activa y consciente como desde el programa se pretende. Muchos de los jóvenes no tienen información concreta sobre los objetivos y fundamentaciones de los proyectos de los que serían ideólogos e implementadores. Esto se combina con el aún más escaso conocimiento que existe entre los jóvenes sobre qué es Ingenia, qué nivel de gobierno lo lleva a cabo y cómo los proyectos particulares se inscriben dentro del programa.
- Se encuentra que el grado de participación en la elaboración y planificación del proyecto que tienen los grupos no es alto en todos los casos. Se sostiene, como ya se dijo, que ese grado de participación mantiene una relación estrecha con la gran mediación que constituyen las instituciones entre el programa y los jóvenes. Si bien la mediación y el acompañamiento de instituciones y organizaciones no resulta en sí mismo negativo, en ocasiones parece generar que los jóvenes estén menos involucrados en el planeamiento de sus proyectos.

⁵ El diseño del Programa Ingenia se desarrolla en el siguiente capítulo, al igual que el Plan Abre.

Esta primera aproximación dio cuenta de la existencia de una relación compleja entre jóvenes, organizaciones/instituciones y equipo de trabajo del programa que se producía durante la implementación y que no parecía promover la participación activa en los jóvenes participantes.

3.2 Objetivos, preguntas e hipótesis de investigación

Esta investigación se propone como **objetivo general**:

Analizar las particularidades que adquiere el proceso de implementación del programa Ingenia en aquellos territorios enmarcados en el Plan Abre, específicamente en el barrio Ludueña de la ciudad de Rosario y en su séptima edición.

Como **objetivos específicos**:

- Caracterizar a los actores sociales relevantes que intervienen en el proceso de implementación del programa Ingenia.
- Analizar la dimensión política de las relaciones de coordinación que se producen entre los actores intervinientes al momento de la implementación del programa en territorio.
- Identificar las reformulaciones del objetivo expuesto en la formulación inicial del programa producidas al momento de la implementación.

Por cada uno de esos objetivos específicos se identifican tres bloques de preguntas cuyas respuestas promueven el acercamiento al alcance de los objetivos:

¿Cuáles son los actores relevantes en el proceso de implementación en territorio? ¿Estos actores estaban contemplados en la formulación inicial del programa? ¿Cómo se incorporan al proceso de implementación y bajo qué condiciones lo hacen? ¿Qué tipo de recursos poseen que los vuelven relevantes? ¿Qué perspectiva sobre las juventudes y la participación juvenil guían los modos de hacer de estos actores?

¿Cómo son las relaciones de coordinación que se establecen entre los actores al momento de la implementación? ¿Qué acciones/actividades hacen en conjunto? ¿Son vinculaciones planificadas? ¿Qué motiva las relaciones entre actores? ¿Qué

recursos, intereses y perspectivas se ponen en juego? ¿Qué valoración hacen los distintos actores sobre estas vinculaciones?

¿Se produce la implementación en consonancia estricta con aquello que fue planificado? ¿Los actores actúan discrecionalmente? ¿Cuáles son las modificaciones a la planificación inicial del programa que producen los actores al intervenir durante el proceso de implementación? ¿Cómo esas modificaciones reformulan el programa? ¿Cuál es la participación juvenil que el programa se propone promover y aquella que efectivamente promueve?

En función de esas preguntas y una primera aproximación al objeto de investigación, se elaboran las siguientes **hipótesis**:

- El nuevo contexto de implementación, dado por la incorporación al Plan Abre, significó para el programa la modificación de la población que mayormente participa y la intervención de nuevos actores sociales presentes en el territorio.
- Aquellos actores presentes en el territorio, no previstos formalmente en la planificación inicial del programa, se vuelven sus implementadores en la práctica concreta.
- La discrecionalidad con la que actúan los actores al momento de la implementación y sus diversas perspectivas de trabajo reformulan el objetivo mismo del programa.

3.3 Dimensiones y variables

Para analizar la realidad en función de determinados objetivos, se parte de determinadas consideraciones conceptuales que resultan fundamentales al momento de acercarse al objeto de estudio; en palabras de Sautú et al. (2005): "La investigación social es una forma de conocimiento que se caracteriza por la construcción de evidencia empírica elaborada a partir de la teoría aplicando reglas de procedimiento explícitas." (Sautú, Boniolo, Dalle, & Elbert, 2005, pág. 34). Es así que en toda investigación debe haber tres elementos articulados: marco teórico, objetivos y metodología. Los primeros dos ya fueron desarrollados.

A esta investigación le corresponde una metodología de tipo **cuantitativa**, dado que se analizan las prácticas sociales a partir de determinados conceptos o marcos de referencia en función de los que se observa esa realidad. Este trabajo constituye

un análisis de un **estudio de caso**, ya que se aborda la implementación del programa Ingenia específicamente en el barrio Ludueña de la ciudad de Rosario y en su séptima edición.

El concepto de **implementación** se operacionaliza de la siguiente manera: "proceso de puesta en práctica de lo planificado en el contexto de la séptima edición del programa Ingenia y en el barrio Ludueña de la ciudad de Rosario". Si bien la investigación aborda el caso específico para poder analizar en profundidad la complejidad del territorio, este trabajo no pretende limitarse allí. Se dispone de información recolectada en instancias anteriores que permitirán hacer algunas consideraciones que trascienden el caso de estudio.

Para abordar el primer objetivo específico, se entiende por **actores sociales intervinientes en la implementación** a aquellos individuos, organizaciones o colectivos, gubernamentales o no gubernamentales, que participan aportando algún elemento relevante del proceso de implementación tal y como fue anteriormente contextualizado.

Para realizar la **caracterización de los actores** intervinientes en la implementación del programa, se toman tres dimensiones:

DIMENSIÓN	INDICADOR
Percepciones: refiere a los puntos de vista que tiene cada actor sobre determinada cuestión, de acuerdo a la posición en la que se encuentra.	Concepción sobre el programa Ingenia.
	Concepción sobre los jóvenes y la participación juvenil.
Intereses y objetivos: refiere a las razones que motivan a la participación en un escenario determinado.	Motivaciones que guían a los actores a participar como implementadores del programa.
Relevancia: refiere a la necesidad de su participación por el aporte de ciertos recursos de poder (político, económico, técnico-administrativo e ideológico).	Disponibilidad de algún recurso de poder.

Fuente: Elaboración propia en base a Repetto y Fernández (2012), Repetto (2009) y Robirosa (2006).

Para alcanzar el segundo objetivo específico sobre el análisis de **la dimensión política de las relaciones de coordinación**, se indaga acerca del modo en que los actores interactúan a través de distintos indicadores:

DIMENSIÓN	INDICADOR
-----------	-----------

Dimensión política: refiere a los intereses, recursos y percepciones que los actores ponen en juego al momento de la vinculación.	Tipo de actividades realizadas en conjunto.
	Intereses puestos en juego al momento de coordinar.
	Recursos aportados por los actores en la vinculación.
	Concepciones ideológicas que guían los modos de hacer al momento de coordinar.
	Valoración sobre la vinculación.

Fuente: Elaboración propia en base a Repetto y Fernández, 2012.

Finalmente, para alcanzar el tercer objetivo específico se define a la **reformulación** como el cambio en el objetivo presente en la formulación inicial del programa estudiado en función de la implementación, en el contexto ya limitado. La reformulación del objetivo se identifica de la siguiente manera:

CONCEPTO	INDICADOR
Reformulación: modificación del objetivo presente en la formulación inicial del programa, a partir de su implementación.	Existencia de una diferencia entre la participación juvenil promovida durante la implementación y aquella que se desea promover como objetivo del programa.

Fuente: Elaboración propia en base a Subirats, 1989.

En función de los distintos conceptos desarrollados en el apartado de marco teórico y las operacionalizaciones que se presentan aquí, es que se obtiene y analiza la información recabada. Esta se procesó utilizando una matriz donde se detalla, por cada actor entrevistado, citas y observaciones que dieran cuenta de cada uno de los indicadores y dimensiones elaboradas.⁶

3.4 Fuentes y técnicas de recolección de información y herramientas de procesamiento

Para hacerse de la información necesaria y dar cuenta de los objetivos planteados, se recurrió a fuentes de información tanto primarias como secundarias. Cada fuente de información en relación con la técnica de producción de datos utilizada para recolectarla se presenta en el siguiente cuadro metodológico:

⁶ En ANEXO I se presenta el protocolo de entrevista y la matriz de análisis en función de las dimensiones esbozadas.

Cuadro metodológico N° 1: Técnicas de producción de datos y fuentes de información.

TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	FUENTES DE INFORMACIÓN
Análisis de contenido	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Documentos institucionales ✓ Noticias periodísticas ✓ Bibliografía relacionada a la temática
Entrevista individual semi estructurada	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 14 Jóvenes pertenecientes a 7 grupos participantes del programa: 25 entrevistas, en dos momentos distintos del año. Año 2015 ✓ 7 Instituciones y organizaciones vinculadas con el programa.⁷ Año 2016/2017 ✓ Coordinador Distrito Noroeste. Año 2016 ✓ Coordinadora Zona Sur. Año 2017 ✓ Coordinadora Provincial. Año 2016
Entrevista grupal o focus group	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Coordinadores Territoriales de la ciudad de Rosario y Coordinadora de Región 4. Año 2015
Observación no participante	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Durante la realización de los Encuentros Intermedios. Año 2015
Observación participante	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Durante la realización de las entrevistas. Años 2016 y 2017

Fuente: Elaboración propia.

4. Presentación del Barrio Ludueña de la ciudad de Rosario

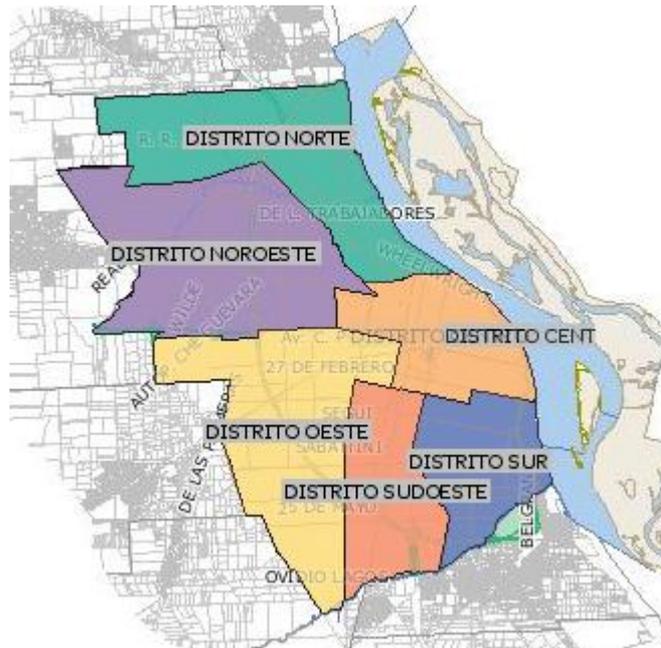
El barrio Ludueña se encuentra geográficamente ubicado en el distrito Noroeste de la ciudad de Rosario,⁸ distrito donde habita una población de 178.157 personas⁹ (18,08% del total de la ciudad de Rosario).

⁷ Los grupos participantes del programa en el barrio Ludueña en la séptima edición fueron once. Solo se accedió a siete de ellos al momento de las entrevistas. Con tres no se alcanzó el contacto –como así tampoco el coordinador del programa- y al restante no se lo contactó por situarse en una escuela y encontrarse cerrada en el mes de enero, mes en que se hicieron gran parte de las entrevistas.

⁸ La ciudad de Rosario se encuentra descentralizada en seis distritos: Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur. Para más información sobre la descentralización de la ciudad de Rosario, léase: <http://postulantes1.rosario.gov.ar/condiciones/descentralizacion.pdf>

⁹ Estimaciones de población al 1 de julio de cada año, en base a "Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario 2010-2025. - INDEC, 2015 (N°38 Serie Análisis demográfico)" con distribución proporcional según Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (Dirección General de Estadística, 2015).

Mapa N° 1: Distritos de la ciudad de Rosario.



Fuente: Infomapa Rosario.

La superficie del barrio se encuentra delimitada por las calles Junín y Av. Eva Perón, de norte a sur, y por las calles J. Solís, hasta Bv. Rondeau y Bv. Avellaneda, de oeste a este.

Mapa N° 2: Barrio Ludueña de la ciudad de Rosario.



Fuente: Google Maps.

El barrio Ludueña debe su nombre a la Estación Ludueña construida en 1892, y es un barrio de origen fundamentalmente ferroviario. De acuerdo a Miguel A. De Marco (2016), en la década del 60', se acrecentaron las migraciones desde el interior del país que fundamentalmente se asentaron en condiciones precarias y de

irregularidad. Dado que el barrio Ludueña ha presentado históricamente indicadores de vulnerabilidad social como altas tasas de mortalidad y desnutrición infantil y carencia de cloacas y pavimentación, se vio motivada la temprana actividad de organizaciones en el territorio (De Marco, 2016).

El barrio se caracteriza por el trabajo de larga data de organizaciones religiosas siendo su mayor referente el padre Edgardo Montaldo, quien se instaló en Ludueña en el año 1968. Junto a la Congregación Salesiana a la cual pertenecía, construyó un comedor, un Centro de Día y dos escuelas (Pellegrini, 2014) donde daba clases de Teología y realizaba talleres el militante Pocho Lepratti.¹⁰

A partir de la profundización de la pobreza en los años 90' y desde hace varios años, el barrio Ludueña es reconocido como escenario de situaciones violentas y definido como “zona roja” o “barrio caliente”.¹¹ En este sentido, el asesinato de Mercedes Delgado¹² constituyó un hecho bisagra que visibilizó la violencia que se vive diariamente en algunos barrios de la ciudad.

Al igual que muchos barrios de grandes centros urbanos, el barrio Ludueña de la ciudad de Rosario puede definirse como un territorio vulnerable, de acuerdo a la definición que brindan Grandinetti y Nari (2016): “se trata de aquellos territorios urbanos segregados, con condiciones de hábitat degradadas y con restricciones (vivienda, servicios urbanos, conectividad), carencias y condicionamientos socioeconómicos y simbólicos que los exponen a constantes situaciones de riesgo y que afectan la reproducción social de los sujetos” (pág. 57).

El barrio Ludueña, además de ser un barrio incluido en el Plan Abre en el que se desarrollan una gran cantidad de proyectos, es elegido porque de los once proyectos que allí se ubican todos están vinculados a diversas instituciones u organizaciones presentes en el territorio. Además, éstas presentan características distintas en cuanto a jurisdicción, sector al que pertenece, temática que trabajan y forma en que lo hacen.

¹⁰ Militante barrial asesinado el 19 de diciembre de 2001 en la ciudad de Rosario, por la policía de Santa Fe durante la crisis que terminaría con la caída del presidente Fernando de la Rúa.

¹¹ Categorías frecuentemente utilizadas por los medios de comunicación para hacer referencia a territorios caracterizados por altos niveles de violencia.

¹² Militante social asesinada el 8 de enero de 2013 al quedar en medio de una balacera entre bandas vinculadas al narcotráfico.

Capítulo 2: EL PROGRAMA Y SU ENMARQUE INSTITUCIONAL

Siguiendo a Repetto, F. (2005) y Cunill Grau (2005), las coordenadas analíticas fundamentales para abordar la dimensión política de los procesos de coordinación es el análisis de dos elementos: las *reglas de juego* o institucionalidad social y los *actores de la política pública*. Dando por esclarecido aquello que se entiende por actores, la institucionalidad social se concibe como el conjunto de reglas de juego, tanto formales como informales, que delimitan el contenido de la política social. Se refiere a aquellas normas, rutinas o costumbres que estructuran aquello que los actores pueden o no hacer en un contexto determinado.¹³

Por ello, previo al abordaje de los actores intervinientes, se ubica al programa en su marco institucional. En este capítulo se recupera brevemente el recorrido alrededor del área que construye acciones, proyectos y programas destinados exclusivamente a las y los jóvenes de la provincia y se repasa en su perspectiva de trabajo. Seguido de esto, se caracteriza el programa de forma detallada, destacando los cambios más relevantes que ha atravesado a lo largo de sus ediciones y, finalmente, se presentan las características más relevantes del Plan Abre de la provincia de Santa Fe y sus implicancias para el programa en cuestión.

1. La política de juventud en la provincia de Santa Fe

Podría decirse que siempre ha habido políticas que conciernen a la juventud aunque sin estar expresamente dirigidas hacia ella (Krauskopf, Sin fecha), sin embargo, la constitución de un entramado específico para abordar la política de juventud a nivel provincial no sucede sino hasta el año 2003 cuando se crea el *Área de la Juventud* (ARJU) en la gestión del Ing. Jorge Obeid. Se toma este momento como referencia para indicar el inicio de la política de juventud a nivel provincial por significar la constitución de una estructura específica para su abordaje, lo cual no

¹³ Esta manera de definir las instituciones, como reglas, tiene su origen en North (1993) y está anclado en una concepción neoinstitucionalista para la cual, más allá de la forma que tome una práctica, lo que la transforma en institución es su facultad de estructurar el comportamiento de los actores. La institución estructura, pero no es la estructura (Gantus, 2010).

excluye la existencia anterior de acciones destinadas a jóvenes desde otras áreas del gobierno provincial vinculadas a diferentes temáticas.

Mediante la resolución N° 197/04 queda constituida, al interior de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, el Área de la Juventud como “el organismo de implementación de políticas provinciales orientadas a los jóvenes y además el espacio donde se coordinan proyectos nacionales de ejecución municipal-comunal” (Documento Interno del ARJU en Mondino, 2014). De acuerdo a Mondino (2014), las principales acciones que el área llevó adelante trataron sobre la gestión e implementación de programas nacionales en la provincia; tal como se menciona en la resolución citada.

En el año 2007, bajo la gestión del Dr. Hermes Binner, se crea la **Dirección Provincial de Políticas de Juventud** (en adelante DPPJ) al interior del Ministerio de Innovación y Cultura. De acuerdo al Decreto Provincial N° 034/07, queda instituida como el área encargada de promover la participación de las juventudes de la provincia en el diseño e implementación de las políticas públicas (Decreto Provincial N° 034/07). Este cambio supuso una mayor jerarquización y formalización del área encargada de las políticas de juventudes, dada por la estabilidad de personal de planta permanente y un presupuesto específico asignado (Mondino, 2014).

De acuerdo a documentos institucionales, a la DPPJ le correspondían funciones de *rectoría, ejecución y coordinación*. Entre las primeras se incluye ser el órgano de consulta del ejecutivo provincial en aquello que incumbe a las juventudes y apoyar a organizaciones de jóvenes y áreas juveniles locales; entre las segundas se encuentra al diseño e implementación de programas y, entre las terceras, se destacan la articulación de programas destinados a jóvenes y la coordinación específica del Gabinete Joven (Observatorio de Políticas de Juventud, 2012).

Ese mismo año, y bajo la coordinación de la DPPJ, se conformó el **Gabinete Joven** como un dispositivo que permite articular las acciones destinadas a las juventudes y así, hacer frente a las problemáticas complejas y multidimensionales que rodean la vida de los y las jóvenes (Balardini, 2009). Se trata de un dispositivo institucional que tiene como objetivo incorporar la perspectiva joven en la construcción de las políticas públicas que se desarrollen en las distintas áreas del Estado. Para hacerlo, este gabinete se conforma de jóvenes insertos en distintos

ministerios provinciales que tienen la función de involucrarse en la toma de decisiones al interior de cada uno de ellos. De acuerdo a Balardini (2009), se garantizan dos cuestiones principales:

- ✓ La *transversalidad* de la perspectiva joven en las acciones de gobierno, y
- ✓ La *integridad* en el abordaje de la población joven.

En diciembre de 2015, la DPPJ se convierte en **Secretaría de Juventudes** mediante el Decreto Provincial N° 0173/2015, respondiendo ahora al Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Según este decreto la Sec. de Juv. debe: “Asistir al Ministro de Gobierno y Reforma del Estado en el diseño, planificación, implementación y seguimiento de las políticas públicas de juventudes en todo el territorio provincial a través de su programas, estrategias, acciones destinadas a impulsar la participación de los y las jóvenes santafesinas para un desarrollo pleno de su ciudadanía como sujetos de derechos” (Decreto Provincial N° 0173/2015).

Esta jerarquización estructural conlleva a que el área de juventudes provincial adquiera mayor presupuesto, significando, entre otras cosas, más personal desempeñándose al interior del área y mejores posibilidades de llevar adelante acciones. Al mismo tiempo el cambio del Min. de Innovación y Cultura al Min. de Gobierno y Reforma del Estado, le otorga al área de juventud mayor centralidad política, mejores posibilidades para coordinar con otras áreas de gobierno y la oportunidad de abordar temáticas distintas de lo específicamente cultural.

Antes de avanzar en la caracterización del programa en cuestión, se retoma la perspectiva de trabajo que presenta el gobierno provincial al elaborar e implementar política de juventud, al menos aquella que se manifiesta en los documentos institucionales del espacio. Al hablar de la perspectiva de trabajo se hace referencia a al punto de vista que la Secretaría de Juventudes, como representante del ejecutivo, tiene respecto de los jóvenes, a los marcos teóricos que definen su abordaje y que delinear sus modos de hacer.¹⁴

¹⁴ Esta perspectiva fue reconstruida utilizando como principal fuente documentos institucionales.

De acuerdo al Artículo 8 del Proyecto de Ley Provincial de Juventudes¹⁵ “Se entenderá por juventudes al conjunto heterogéneo, diverso y cambiante que conforman las personas jóvenes con sus múltiples vivencias, saberes, recorridos y demás condiciones sociales; grupalidades o conjunto de las mismas. Se considerarán jóvenes, a efectos de la presente ley, las personas que se encuentren entre los quince (15) y los veintinueve (29) años de edad.” (pág. 2).

Si bien en esta definición se establecen límites de edad para definir quienes son aquellas personas que se incluyen dentro del conjunto que abarca la categoría “juventudes”, estas no se encuentran definidas por la edad: “Lejos de ser una definición transparente y cerrada, la edad asume valencias distintas en diferentes sociedades, como así también al interior de una misma sociedad, en donde los jóvenes tienen disímiles lugares sociales.” (Observatorio de Políticas de Juventud, 2012, pág. 21).

Desde el gobierno provincial, se sostiene la necesidad de hacer políticas públicas desde una **perspectiva joven**, lo cual lleva consigo determinadas implicancias para el Estado:

- La primera de ellas hace referencia a que los y las jóvenes, en tanto ciudadanos, son **sujetos de derechos**. Así concebidos, dejan de ser beneficiarios pasivos de políticas y pasan a constituirse en sujetos activos que pueden participar de las decisiones que los involucran sin tener la necesidad de esperar a alcanzar la mayoría de edad. Instalar mecanismos de participación de los y las jóvenes en la elaboración e implementación de políticas de juventud se vuelve una prioridad para garantizar la inclusión de sus perspectivas.
- En segundo lugar, en tanto la juventud se defina según un contexto social y cultural particular, existen múltiples formas de vivir lo juvenil, por ello se habla de **juventudes**, en plural. Por ejemplo, un joven rural no tiene las mismas características que uno que habita un centro urbano. En este sentido, es obligación del Estado considerar las distintas formas de ser joven al momento de elaborar políticas públicas.

¹⁵ Elaborado por el Gabinete Joven, desde el 2014 sin tratamiento en la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe. Actualmente perdió estado parlamentario.

- Finalmente, se reconocen a los y las jóvenes como ***sujetos integrales***, atravesados por múltiples dimensiones como la familiar, laboral, educacional, cultural, etc. y deben tenerse en cuenta cada una de ellas. En función de esta necesidad de abordar integralmente a los jóvenes, es que se marca la necesidad de un trabajo transversal desde las distintas áreas del Estado (Secretaría de Juventudes, 2017).

2. INGENIA: Fondo para el desarrollo de iniciativas juveniles

En el año 2011 se crea el programa Ingenia al interior de la Dirección Provincial de Políticas de Juventud, del Ministerio de Innovación y Cultura. Esta fue el área encargada de la implementación del programa desde sus inicios y lo es hasta el momento, bajo el nombre de Sec. de Juv. al interior del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.

El programa encuentra su antecedente directo en el Fondo de Iniciativas Juveniles (FIJ) del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental del Uruguay (MIDES) (OPJ, 2012; OPJ 2017), enmarcada en las actividades de cooperación mutua entre Uruguay y Santa Fe que se dan por la firma de una Carta de Intenciones entre el INJU y la DPPJ. Ingenia y el Fondo de Iniciativas Juveniles son similares en sus diseños. Ambos tienen como objetivo impulsar la participación y el asociativismo entre los jóvenes y, para ello, brindan apoyo económico a iniciativas de proyectos pensados y gestionados por jóvenes.

La puesta en funcionamiento de este programa estuvo en consonancia con el camino emprendido por el gobierno provincial, a partir del año 2007, con motivo de promover la elaboración de una política de juventudes de tipo afirmativa.¹⁶ No se reconoce la identificación de una problemática específica a la que el programa buscara solución. Esto encuentra argumento en aquello sostenido por Balardini (1999) sobre la política de juventud: este se diferencia de otros campos del quehacer político porque no responde a la solución de problemas específicos, sino que aborda

¹⁶ Por políticas afirmativas se hace referencia a aquellas que “centran su atención en los proceso de afirmación identitaria (experimentación, creatividad, movilidad, autonomía y participación)” (Giménez Gual, 2003, pág. 167) en contraposición a aquellas de tipo transicionistas que hacen foco en aspectos centrales de la trayectoria de los jóvenes, como trabajo, salud y educación (Giménez Gual, 2003).

la representación de los intereses de los y las jóvenes en la sociedad; en esta idea se sustenta Ingenia.

En lo que refiere al diseño del programa, no existe o no se ha tenido acceso a ningún documento del momento de formulación inicial.¹⁷ Sin embargo, a través de diferentes publicaciones institucionales y entrevistas, se pueden definir algunos de los aspectos básicos del diseño, que se reconstruye en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 1: Elementos principales del diseño de Ingenia.

INGENIA. FONDO PARA EL DESARROLLO DE INICIATIVAS JUVENILES	
Definición	Iniciativa que trata sobre el financiamiento de proyectos socioculturales de jóvenes, los cuales deben fundamentarse en los ejes y líneas de acción del Plan Santa Fe Joven; estos son: <ol style="list-style-type: none"> 1. Ciudadanía y diálogo 2. Emancipación y proyecto de vida 3. Bienestar Joven 4. Lenguajes Culturales¹⁸
Objetivos	→ Reconocer, fortalecer e impulsar la capacidad y tejido asociativo de las organizaciones, grupos, movimientos y redes de jóvenes, como estrategia para facilitar su incidencia en políticas públicas. → Implementar el Plan Santa Fe Joven a través de iniciativas juveniles.
Metas	No se especifican
Destinatarios	Organizaciones, colectivos o grupos de jóvenes entre 15 y 29 años, con o sin personería jurídica.
Alcance	Provincial
Eje del Plan Santa Fe Joven en el que se enmarca	Se enmarca dentro del eje “Ciudadanía y diálogo” del Plan Santa Fe Joven. Este eje se orienta a la generación de estrategias y espacios de participación de las juventudes en el ámbito público y en todo tipo de organizaciones de la sociedad civil.
Línea de acción	Se presenta como una de las políticas que encauza la línea de acción “Impulsar la ciudadanía joven”, cuyas iniciativas abordan el fortalecimiento de mecanismos gubernamentales relacionados a la juventud, la consolidación de la labor de organizaciones sociales que abordan cuestiones de juventudes y la incorporación de marcos institucionales propicios para la participación juvenil.

¹⁷ En distintas entrevistas se indagó sobre la existencia de algún documento de diseño del programa y, en todos los casos, nadie pudo asegurar ni negar la existencia del mismo. También se contactó a una persona presente al momento del surgimiento del programa que, si bien manifestó no tener registros, aseguró su vinculación directa con el FIJ.

¹⁸ Para más información sobre los ejes del Plan Santa Fe Joven, véase “Plan Santa Fe Joven hacia 2015: Estrategias en territorio” (Observatorio de Políticas de Juventud., 2012).

Momentos de implementación	1-Difusión de la convocatoria. 2-Selección de proyectos. 3-Implementación de proyectos. 4-Autoevaluación y Rendición de cuentas.
Requisitos principales	<ul style="list-style-type: none"> • El grupo de proyecto debe ser de cinco jóvenes (15-29 años) como mínimo, sin necesidad de tener personería jurídica. • Dos de los integrantes del grupo deben ser mayores de 18 años, con el fin de cobrar el cheque. • No pueden presentarse proyectos que persigan fines de lucro. • No pueden presentarse juventudes de partidos políticos. • No se financian obras de infraestructura ni honorarios a miembros de los grupos.

Fuente: Elaboración propia en base a OPJ 2012, OPJ 2017 y entrevistas.

De acuerdo al discurso institucional, Ingenia está ideado para dar lugar a los jóvenes de la provincia como implementadores de política de juventud. Con la puesta en marcha de sus proyectos, los jóvenes se transforman en implementadores del Plan Santa Fe Joven –dado el requisito de tener que enmarcar sus proyectos en ese plan. Es así como el programa les permitiría a los jóvenes ser planificadores y gestores de sus ideas, lo que en términos de Balardini (1999) se define como una **política desde la juventud**. Al interior de estas se incluyen “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.” (pág. 27).

Para su implementación, Ingenia cuenta con un equipo de trabajo específico, siendo el único programa con personal dedicado de forma exclusiva de la Sec. de Juv. Quienes componen este equipo tienen distintas funciones: la Coordinación General del programa, que está a cargo del programa a nivel provincial y establece las principales líneas de trabajo; la Coordinación Zonal, que centraliza información del conjunto de las regiones, funcionando como una línea media entre la Coordinación General y la Territorial y la Coordinación Territorial –en ocasiones CT- que se encarga del seguimiento de los grupos.¹⁹

A pesar de contar desde la primera edición con una persona a cargo de la coordinación general del programa, no se constituye un equipo de trabajo específico

¹⁹ La función de Coordinación Territorial incluye los coordinadores que tienen a cargo las regiones y a quienes tienen a cargo los barrios de la ciudad de Santa Fe y Rosario. Si bien las funciones son las mismas, en ocasiones se emplean los términos Coordinación Regional y Territorial, para diferenciarlos.

si no hasta la cuarta edición con la incorporación de la figura de los Coordinadores Territoriales. Desde entonces, el equipo presentó variaciones a través de las distintas ediciones, que se detallan en a continuación:

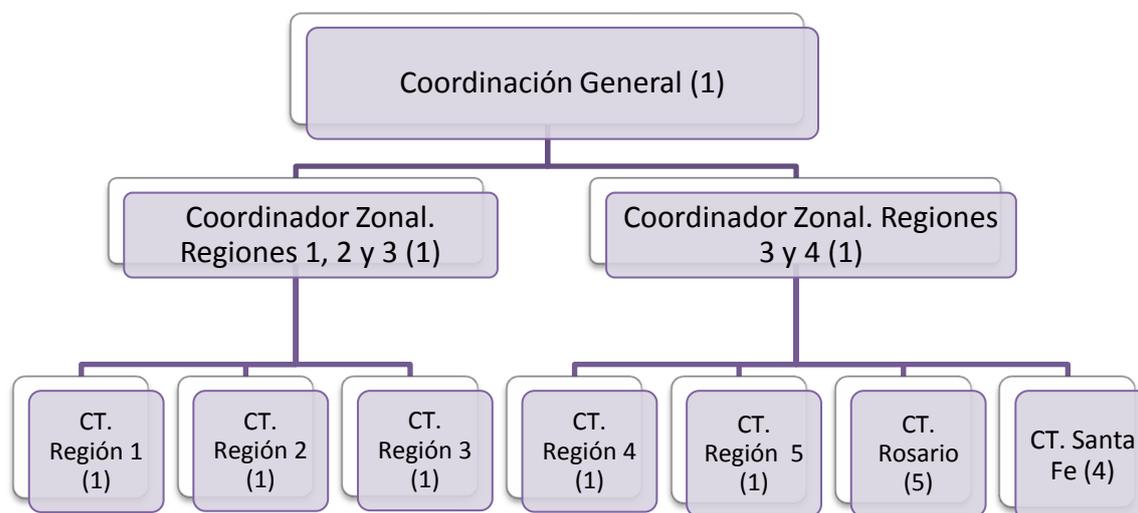
Cuadro Nº 2: Cantidad de personas por función y por edición, desde su incorporación.

CANTIDAD DE PERSONAS POR FUNCIÓN TERRITORIAL				
FUNCIONES	Edición 4	Edición 5	Edición 6	Edición 7
Coordinación zonal	-	2	2	2
Coordinación regional	5	5	5	5
Coordinación Santa Fe	1	1	3	4
Coordinación Rosario	1	1	3	5
TOTAL	7	9	13	16

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

Para organizar esta coordinación territorial, se adoptó la descentralización de la administración provincial en cinco regiones, planteada en el Plan Estratégico Provincial de la provincia de Santa Fe.²⁰ La estructura de este equipo de trabajo se reconstruye en el siguiente gráfico, detallando entre paréntesis la cantidad de personas destinada a cada puesto de trabajo para el año 2016:

Gráfico Nº 1: Estructura de coordinación de Ingenia y cantidad de personas por puesto de trabajo, 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

²⁰ Para más información sobre las regiones de la provincia véase “Plan Estratégico Provincial”: http://www.santafe.gov.ar/index.php/plan_estragico_provincial/content/view/full/110704

Es la figura de los Coordinadores Territoriales la que presenta mayor relevancia para este trabajo, en tanto estas personas son quienes se encuentran en contacto directo con los grupos de jóvenes y sus proyectos, encargados de su seguimiento y acompañamiento. En base al documento de sistematización del programa Ingenia (OPJ, 2017), se recuperan los objetivos de los Coordinadores Territoriales, respecto de los grupos de jóvenes y de la Secretaría de Juventudes.²¹

Cuadro N° 3: Funciones de los Coordinadores Territoriales, respecto de los grupos de jóvenes participantes y de la Secretaría de Juventudes.

FUNCIONES DEL COORDINADOR TERRITORIAL	RESPECTO DE LOS GRUPOS
	Monitorear, seguir y acompañar a los jóvenes para que los objetivos de su proyecto puedan alcanzarse.
	Participar en la resolución de las situaciones problemáticas que pudieran ganarse hacia dentro de un grupo o entre grupos.
	Visitar a cada grupo de los proyectos en su lugar de ejecución, según lo acordado para cada región.
	Fomentar el vínculo de grupos entre sí y/o con instituciones u otras dependencias del Estado provincial o local.
	RESPECTO DE LA SECRETARÍA DE JUVENTUDES
	Asistir a las distintas actividades que se realicen en el marco de la difusión del programa, en su correspondiente región/distrito.
	Participar del proceso de selección de proyectos, a partir de su revisión y puntuación.
	Asistir a las reuniones internas de equipo que la coordinación general establezca.
	Informar a los miembros de cada uno de los grupos sobre las distintas actividades realizadas desde la Secretaría de Juventudes que los involucren.
	Completar el calendario de actividades a realizar que involucren a las acciones de los participantes del programa.
	Asistir a las capacitaciones y eventos que el programa establezca.
	Tomar registro de los eventos y/o actividades a los que se asista o las visitas que se realicen, de acuerdo al Registro de Actividades.

Fuente: Elaboración propia en base a OPJ, 2017 y entrevistas.

²¹ Las funciones recuperadas se actualizan para la edición objeto de análisis de este trabajo, específicamente aquellas que los coordinadores tienen respecto de la Secretaría de Juventudes, que suelen adquirir características distintas de año en año.

2.1 El crecimiento del programa

Durante el período que transcurre desde la primera edición de Ingenia, en el año 2011, hasta su séptima edición, en el año 2016 el programa ha experimentado algunos cambios. El Observatorio de Políticas de Juventud (2017) sostiene que la palabra que ha marcado a Ingenia a lo largo de todas sus ediciones es *crecimiento*.

Con la intención de ser breve, se presenta un cuadro de los datos más importantes al momento de dar cuenta del crecimiento cuantitativo del programa, observando cómo han ido evolucionando algunos indicadores.

Cuadro Nº 4: Crecimiento del programa Ingenia por edición.

Indicadores	EDICIÓN 1	EDICIÓN 2	EDICIÓN 3	EDICIÓN 4	EDICIÓN 5	EDICIÓN 6	EDICIÓN 7
Presupuesto	\$200.000	\$300.000	\$400.000	\$2.000.000	\$4.000.000	\$10.090.805	\$15.636.000
Financiamiento por proyecto	Hasta \$5.000	Hasta \$6.000	Hasta \$7.000	Hasta \$10.000	Hasta \$13.000	Hasta \$17.500	Hasta \$20.000
Proyectos presentados	215	143	273	390	574	828	1420
Proyectos financiados	42	55	61	179	328	558	787
Tasa de aprobación	0,20	0,39	0,22	0,45	0,57	0,67	0,55
Personal asignado	1	1	1	7	9	13	16
Aspectos relevantes	-	Encuentro Final	Extensión Implementación	Incorporación CT	Inserción Plan Abre	-	Inserción Plan del Norte

Fuente: Elaboración propia en base a OPJ, 2017 y entrevistas.

Del cuadro anterior se resaltan dos cambios que resultan fundamentales para este trabajo: la incorporación de la figura del Coordinador Territorial en la cuarta edición del programa y la inserción del programa en el Plan Abre, en la quinta. La incorporación de la figura del Coordinador Territorial puede explicarse por distintos hechos. Por un lado, en el paso de la tercera a la cuarta edición se produjo un crecimiento del programa en términos cuantitativos que se evidencia en los siguientes datos retomados del cuadro anterior:

- ✓ La **cantidad de proyectos presentados** aumenta 43%
- ✓ La **cantidad de proyectos seleccionados** aumenta 193%
- ✓ La **tasa de aprobación**²² crece 105%
- ✓ El **financiamiento por proyecto** aumenta 43%
- ✓ El **presupuesto total** del programa crece 400%,²³ pasando de \$400.000 a \$2.000.000.

Sumado a esto, los jóvenes participantes demandaban desde la primera edición un mayor acompañamiento durante el desarrollo de cada uno de sus proyectos al momento de autoevaluación previsto por el programa.²⁴ La mayoría de las sugerencias que los jóvenes realizaban al programa mencionaban la necesidad de un acompañamiento durante la ejecución de sus proyectos. A causa de estas demandas, el Observatorio de Políticas de Juventud²⁵ sugiere la incorporación del Coordinador Territorial (OPJ, 2017).²⁶

Si bien el programa venía creciendo cuantitativamente de manera sostenida, los datos expuestos denotan una decisión política de apostar al programa en la

²² La tasa de aprobación es la relación entre el total de proyectos que han sido financiados y el total de proyectos presentados.

²³ El aumento del presupuesto se mide en términos nominales. En esta edición, el 10% del presupuesto - \$200.000- fueron destinados al pago de los nuevos recursos humanos incorporados al programa explicando parte del aumento del presupuesto total (12,5%).

²⁴ Al finalizar cada edición del programa los jóvenes presentan formularios de autoevaluación y rendición de cuentas. En el primero los grupos de jóvenes evalúan aspectos de sus propios proyectos: si alcanzaron o no sus objetivos, si realizaron o no sus actividades, cómo fue percibido por la comunidad lo realizado, etc. Además de reflexionar sobre el propio proyecto, contempla la posibilidad de hacer recomendaciones al programa.

²⁵ El OPJ fue el encargado de realizar el procesamiento de las autoevaluaciones presentadas por los jóvenes durante las ediciones 1, 2 y 3.

²⁶ En esta edición no solo se suma la figura del CT, sino que también se incorpora la realización de Encuentros Intermedios, sumándose a los Encuentros Finales ya existentes.

cuarta edición. Estos *cambios supusieron un punto de inflexión al interior del programa, particularmente en su forma de implementarse*. Desde ese momento en adelante, con el surgimiento de la figura de los Coordinadores Territoriales, el programa apostó a trascender la mera transferencia de recursos, sumando un acompañamiento en el desarrollo de esos proyectos (OPJ, 2017).

3. El Plan ABRE de la provincia de Santa Fe

A partir del año 2014 Ingenia se incorpora en el Plan Abre de la provincia de Santa Fe. Por ello, en este apartado se presenta el objetivo y el modo de abordaje de este plan de gobierno y se esbozan algunas reflexiones sobre el mismo para poder posteriormente pensar sus implicancias para el programa en cuestión.

El Plan Abre es un programa de intervención integral en barrios que el gobierno provincial lleva a cabo en coordinación con ciertos municipios desde el año 2014. A partir de concebir al territorio como unidad de intervención, se planifica una estrategia de abordaje integral que implica coordinar las distintas intervenciones y programas provenientes de distintas áreas y equipos, tanto de la provincia como de los municipios; es decir, de manera intersectorial e interjurisdiccional (Nieto & Weyrauch, 2015). Para llevar adelante esa coordinación, el plan cuenta con una estructura específica.²⁷

Desde la lógica del plan, el territorio aparece definido como el espacio donde se manifiestan las desigualdades socioeconómicas, más aún en los grandes centros urbanos. La estrategia de coordinación entre las distintas áreas de gobierno – entre sus respectivos programas e intervenciones- y la focalización de esas acciones en territorios específicos suponen un abordaje integral de estos espacios que permitiría potenciar cada una de las iniciativas en función del trabajo conjunto.

El plan se propone “mejorar la convivencia en toda la ciudad a partir de las intervenciones en los barrios, recomponiendo situaciones de fractura urbana y social”.²⁸ Específicamente, el objetivo radica en mejorar la calidad de vida y la

²⁷ Para especificaciones sobre la estructura institucional del Plan Abre ver ANEXO II.

²⁸ Extraído de folleto institucional del programa.

convivencia en los territorios abordados a través de la profundización de un conjunto de acciones que se organizan en dos ejes de trabajo diferenciados:

- **Infraestructura y Hábitat:** el objetivo es mejorar la calidad de vida en los barrios a partir de distintas obras de infraestructura estratégica y la mejora del hábitat en general. Se incluye la construcción de escuelas, centros de salud e infraestructura eléctrica y cloacal, entre otras.
- **Convivencia y participación:** el objetivo es mejorar la convivencia y a fortalecer las instituciones; incluye acciones que promueven la inclusión socioeducativa y laboral, abordan adicciones, promueven derechos y la participación social, etc. (Aulicino & Díaz Langou, 2016; Salvia & van Raap, 2016).

Este plan tiene su antecedente en el Programa piloto de Intervención Integral en Barrios, que se llevó a cabo a partir del año 2012 en cinco barrios de la ciudad de Rosario y cinco de la ciudad de Santa Fe. Al crearse el Plan Abre se incorporaron otros barrios de las localidades de Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé y Pérez, así como más barrios de las localidades en las que ya se trabajaba (Aulicino & Díaz Langou, 2016; Pignatta, 2015). Al interior de éstos, se incluye a todos quienes habitan ese territorio como beneficiarios directos del plan; sin embargo, se presentó como prioridad el abordaje de los jóvenes y niños, lo que se denomina una perspectiva de universalidad selectiva (Gabinete Social, 2014).

En este momento, resulta pertinente hacerse algunas preguntas alrededor de la incorporación de la situación problemática en la agenda pública y de su definición, para explicar por qué el plan se formula de la manera en que se describió y por qué el programa Ingenia cabe dentro de esa formulación: ***¿Cuáles son las motivaciones que llevan al diseño de este tipo de estrategia? ¿A qué situación problemática apunta? ¿Cómo se construye ese problema en la agenda de gobierno? ¿Cómo contribuye el programa Ingenia a solucionarlo?***

Si bien el problema alrededor del cual se formula este plan no está formalmente definido (Pignatta, 2015), la forma en que éste se elaboró puede ser reconstruida. Como punto de partida, el criterio de selección de los barrios que fueron priorizados incluye la presencia en ellos de determinadas características:

incremento de la violencia interpersonal, retraimiento de la participación ciudadana, escasez de espacios públicos, debilitamiento de los lazos sociales, problemas de infraestructura y dificultad en el acceso a los servicios públicos (Aulicino & Díaz Langou, 2016; Pignatta, 2015; Nieto & Weyrauch, 2015).²⁹ Todas esas características dan cuenta de las distintas dimensiones que definen la problemática social, de acuerdo a la construcción realizada por el gobierno provincial.

A partir de definir esas características, se constituye al Plan Abre como la principal estrategia de abordaje de la problemática social en la provincia (Gabinete Social, 2014). Sin embargo, debe considerarse que la apuesta política al plan, deviene también en concebirlo como una respuesta a la alta conflictividad social que venía acechando a los grandes centros urbanos de la provincia: “Fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, **como estrategias para** prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana.”^{30 31}

Es así, que se reconoce una determinada situación problemática, o cuestión³² en términos de Oszlak y O’Donnell (1995), para incorporarla a la agenda de gobierno.³³ Al hacerlo, el Estado provincial construye una determinada definición del problema, que presenta las características que anteriormente se mencionaron. Esta construcción analítica (Subirats, 1989) es producto de la decisión del gobierno provincial de “tomar” una determinada cuestión y resolverla. Por ello, como punto de partida, brinda una definición al respecto.

²⁹ Las mismas fuentes sostienen que, si bien estas características podrían definir a muchos barrios de las localidades que integran el plan, éstos se priorizaron a través de la utilización de distintas estadísticas como hogares con NBI e índices educativos, sanitarios y habitacionales.

³⁰ Extraído de: <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/193144>

³¹ A partir del año 2011 se manifiesta un incremento significativo de la violencia que se manifiesta en el aumento sostenido de la tasa de homicidios en el Departamento Rosario en general y en la ciudad de Rosario en particular (Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe, 2014), que se concentraron mayormente en distintos barrios periféricos de la ciudad, manifestando una territorialización de la violencia (Pignatta, 2015). Ver más en: La Capital 2014 y 2017 y La Nación 2014.

³² Sobre la definición de cuestión socialmente problematizada: “Solo algunas [necesidades y demandas] son ‘problematizadas’, en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse ‘algo’ a su respecto (...) Llamamos ‘cuestiones’ a estos asuntos (necesidades, demandas) ‘socialmente problematizados’.” (Oszlak & O’Donnell, 1995, pág. 110)

³³ Aguilar Villanueva (1993) diferencia entre agenda sistémica y agenda de gobierno. Para hacer referencia a la segunda recupera una definición de Cobb y Elder (1986): “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones.” (Cobb y Elder, 1986 en Aguilar Villanueva, 1993, pág. 32)

La construcción discursiva del problema de la que se parte, es que los problemas sociales son complejos –los tan mencionados *wicked problems*-, que se caracterizan por ser multidimensionales y estar interrelacionados. En este sentido, los indicadores utilizados para la selección de los barrios a ser unidad de intervención permiten una aproximación a aquello que constituye la denominada “*cuestión social*” para el gobierno provincial y, por lo tanto, es objeto de política pública.

Siguiendo el razonamiento del Subirats (1989), esa definición no solo es artificial, sino que es una construcción que debe resultar instrumental; esto es, debe definirse el problema con miras a ser abordado y, al mismo tiempo, implica que al hacerlo ya se está esbozando una solución. Al identificarse a “lo social” desde una perspectiva más amplia que la pobreza material, incorporando múltiples dimensiones vinculadas a la vulneración de derechos, es que la estrategia del gobierno provincial se enfoca en abordar integralmente los territorios a través de una gestión articulada de distintas acciones y programas.

A esta definición multidimensional del problema, se la responde con acciones, proyectos y programas provenientes desde distintas áreas estatales, focalizados en territorio específicos como distintas unidades de intervención. En este sentido, ***es la planificación y articulación entre las intervenciones que componen el plan lo que se presenta como novedoso, siendo muchas de las acciones que lo integran preexistentes al plan mismo.***

La estrategia comunicacional del Plan Abre, da cuenta de ello. Se intentó consolidar la visión de que el plan era algo mayor a cada una de las intervenciones que la componían y que, en conjunto, perseguían ciertos objetivos de largo plazo: “En particular, se busca transmitir la concepción de que el ABRE no es una sumatoria de intervenciones sino una construcción sobre la base de un diagnóstico que ordena las intervenciones” (Aulicino & Díaz Langou, 2016, pág. 8). Es la visibilización del gobierno provincial dando respuesta a la problemática -tal y como se la definió- con una intervención “única, coherente y planificada”.

Si se vuelve rápidamente sobre el programa Ingenia y sus objetivos, sin haber dado cuenta de todo lo dicho hasta el momento, difícilmente sería una acción asociada con la atención de la "cuestión social"; sin embargo, la definición construida por el gobierno provincial permite incluir este programa dentro de su

estrategia. Ingenia, entonces, se incluye dentro del eje “Convivencia y Participación” del Plan Abre, dentro de la línea de acción “Convivencia Barrial”, como una iniciativa que genera la apertura de canales de participación de los jóvenes, promoviendo la gestión de intervenciones socio-ciudadanas y generando impacto sobre su comunidad.

4. Las implicancias de un nuevo marco de política

En el momento en que Ingenia –que atravesaba su quinta edición- queda integrado al conjunto de programas e intervenciones que componen el Plan Abre, pasa a constituir parte de una estrategia política que lo trasciende, respondiendo ahora a objetivos que ya no pueden pensarse desde su individualidad. Por ello, se hace necesario contemplar el nuevo marco de política en el que se inserta y cuáles son las implicancias que tiene para el programa en cuestión.

Aquella forma de analizar y definir la problemática social que se esbozó en el apartado anterior, define determinados objetivos de política y una forma de abordaje que es necesario tener presentes al momento de repensar el programa. El nuevo entorno de la política impone a Ingenia algunas nuevas *reglas de juego*, tanto formales como informales, que van ejerciendo influencia sobre las estrategias que se da el programa y, posteriormente, en la forma en que se define a sí mismo. ***Significará no solo un re-contextualización, sino también una reformulación.***³⁴

Si se comienza el recorrido por aquellas reglas formales, el programa incorpora la focalización en los barrios priorizados a través de un enunciado en el reglamento de Ingenia 5 que tendrá múltiples implicancias, fundamentalmente para el proceso de implementación del programa: según el reglamento, a partir de esa edición y en adelante, deberían priorizarse al momento de la selección de proyectos a aquellos grupos que se desempeñen en los barrios enmarcados en el Plan Abre (OPJ, 2017). Los siguientes datos de la quinta edición del programa afirman lo dicho.³⁵

³⁴ Esto se recupera en el siguiente capítulo.

³⁵ Fuente: Observatorio de Políticas de Juventud, 2017.

- ✓ 31% de la totalidad de proyectos seleccionados se anclaban en barrios priorizados.
- ✓ 68% de los proyectos de la ciudad de Santa Fe se situaban en barrios priorizados.
- ✓ 57% de los proyectos de la ciudad de Rosario se situaban en barrios priorizados.
- ✓ 2 de 3 proyectos de Villa Gobernador Gálvez se situaban en barrios priorizados.

El nuevo marco de política define un nuevo contexto de implementación donde gran parte de los proyectos se desenvuelven en territorios que anteriormente el programa no procuraba alcanzar, es decir, no constituían una prioridad. ***Ese nuevo contexto de implementación, o re-contextualización, significó para el programa la modificación de la población que mayormente participa, la participación nuevos actores sociales presentes en el territorio y la adopción de nuevas estrategias para el proceso de implementación.***

4.1 Nuevas estrategias

La necesidad de abordar los barrios enmarcados en el Plan Abre, propicia en el programa una estrategia de difusión anclada en el territorio. Esto se realiza fundamentalmente a través del contacto con aquellas instituciones y programas que tengan anclaje territorial, así como también a través de la convocatoria a grupos que han participado anteriormente del programa y se considera beneficioso que lo sigan haciendo.

El crecimiento que el programa experimentó en su alcance, genera al equipo de trabajo la necesidad de establecer prioridades. Esto es, delimitar los territorios en los que se decida impulsar la presentación de proyectos e identificar las grupalidades que se desea que sigan participando para focalizar los esfuerzos en esos espacios y con esos grupos al momento de la difusión. Desde este primer momento, el equipo focaliza en algunos territorios y grupos en detrimento de otros, promoviendo su participación o no en el programa de manera planificada.

Los criterios para establecer estas prioridades surgen del análisis que realiza el equipo de trabajo del funcionamiento de los grupos y de sucedido en cada territorio durante la edición anterior. Esta no se detiene en las cuestiones formales

de si el grupo realizó o no todas las actividades planificadas o si alcanzó o no sus objetivos, sino que se centra sobre cómo se desarrolló la grupalidad y si pudieron generar ideas y actividades innovadoras o con impacto.

Al mismo tiempo, supone enmarcarlo en un análisis macro sobre lo que sucede en el territorio: con quienes se vinculan los jóvenes para trabajar, qué tipo de instituciones los nuclean, cómo es esa relación, si esta participación es favorable o no para el proyecto, etc. Todo esto en conjunto, les permite a los equipos acordar dónde es necesario centrar esfuerzos al momento de la difusión para que, posteriormente, tenga incidencia en los proyectos que se presentan y permita profundizar el trabajo con esos jóvenes y en esos espacios.

Una vez establecidas las prioridades, las estrategias que los Coordinadores plantean para acercarse a las instituciones, organizaciones y jóvenes queda a criterio de cada uno de ellos. A partir de este momento, el equipo se acopla a las oportunidades con las que se encuentra en cada territorio, operando con mayor nivel de discrecionalidad. El contacto con instituciones, como los Centros de Convivencia Barrial, Centros de Salud, clubes, vecinales, comedores, etc. y la participación en los Consejos Barriales³⁶ son las opciones más utilizadas.

El contacto con otros programas que se encuentran en ese momento trabajando con algún grupo de jóvenes en el territorio es otra manera en los Coordinadores Territoriales garantizan la difusión del programa: Vuelvo a Estudiar,³⁷ Nueva Oportunidad,³⁸ Juventudes Incluidas³⁹ o Estudiantes al Centro⁴⁰ son algunos de los programas más mencionados.

La intervención de otros programas, instituciones u organizaciones genera un riesgo en cuanto a lo que se difunde sobre Ingenia. Su crecimiento y la mayor mediación que experimentó la difusión, propicia la transmisión de información errónea o incompleta sobre aquello de lo que el programa trata. Esto ha generado

³⁶Los Consejos Barriales son una iniciativa de la Municipalidad de Rosario. Se plantean como un espacio de diálogo permanente entre vecinos, instituciones y el Estado municipal. Son lugares de trabajo colectivo donde se debate, se planifica y se toman decisiones de forma participativa. De acuerdo al propio equipo, estos son espacios que permiten hacer una lectura de cuáles son los actores que están presentes en el territorio y como se asocian entre ellos.

³⁷ Plan del Ministerio de Educación.

³⁸ Programa del Ministerio de Desarrollo Social.

³⁹ Programa del Ministerio de Seguridad.

⁴⁰ Programa del Ministerio de Educación.

mayoritariamente que lleguen al programa proyectos que Ingenia no financia y que los grupos no comprendan que el programa no solo financia insumos, sino que se trata de proyectos que deben implementarse de manera continua en un período de tiempo determinado.

Por este motivo, a partir del 2016, la estrategia de difusión incluyó limitar la diferencia entre lo que se difunde sobre el programa y lo que éste efectivamente es, es decir, “recuperar el control”:

“No puedo ir a un Consejo Barrial con la estrategia de recolectar grupos enganchándolos y diciéndoles que se les da un financiamiento. Nosotros tenemos que decirles que ese financiamiento se rinde y que necesitamos que propicien la participación, el ser parte de esos jóvenes que son parte del Ingenia y que no somos un programa que simplemente financia... al menos lo intentamos.” (Entrevista Coordinación Zonal).

El esfuerzo por transmitir que Ingenia es más que una transferencia de recursos y que las ideas que presentan deben ser proyectos que propicien actividades a lo largo de todo el período de implementación, también debe sostenerse una vez que los grupos mismos obtuvieron el financiamiento:

“Si son financiados, tienen que generar actividades de forma sistemática y, está todo bien con la compra de los insumos, pero nosotros necesitamos que generen actividades” (Entrevista Coordinación Zonal).

Es allí donde empieza el seguimiento de los Coordinadores Territoriales, garantizando que los grupos estén llevando adelante las ideas que propiciaron ese financiamiento. A partir del 2016 los Coordinadores Territoriales también se incorporaron al momento de la selección de proyectos, sumándose al Secretario de Juventudes, la coordinación provincial y zonal del programa. Los proyectos se dividen por distritos y se seleccionan en base a los puntos asignados según criterios de selección establecidos por reglamento:

- Sostenibilidad
- Innovación
- Incidencia e impacto
- Género y diversidad
- Asociativismo y redes con otras instituciones
- Fomento de la convivencia
- Integración social
- Consistencia de la propuesta y visión general.

Aquí, nuevamente es necesario tener en cuenta la importancia del territorio, ya que el lugar donde cada proyecto se desenvuelve puede incidir en su selección. La alta representación territorial del programa es una de sus características más importantes y la necesidad de acercarlo a determinados barrios o localidades influye al momento de seleccionar cuáles son los proyectos que serán financiados, más allá de los criterios mencionados.

Durante el período de implementación de los proyectos, se pone el foco en el contacto constante con los grupos para dar cuenta de las actividades que están realizando y acompañarlos. Es en ese momento donde el programa vuelve a apoyarse en las instituciones antes mencionadas, así también como en distintas organizaciones, para acompañar a los jóvenes en la autogestión de sus proyectos.

Durante ese proceso, el programa prevé instancias de encuentro que edición tras edición toman diferentes formato, pero se centran en generar espacios de encuentro e intercambio entre los distintos proyectos que se están llevando a cabo. Estos encuentros tienen el objetivo que los grupos de jóvenes puedan conocer que es lo que otros están haciendo y, en ocasiones, promover articulaciones entre los distintos grupos.

Como se deja en evidencia a lo largo de este apartado, el nuevo marco de política implicó para el programa avanzar hacia un proceso de territorialización (Pignatta, 2015). Si bien desde antes se caracterizó por su alta representación territorial en la selección de proyectos, a partir de este momento en cada una de las etapas que conforman el proceso de implementación, el territorio adquiere un rol fundamental en estos barrios.

Todas las estrategias que aquí se detallaron que se da el equipo de trabajo al momento de la implementación, hacen especial énfasis en aquellos barrios priorizados por el Plan Abre. Sin embargo, no podría decirse que fueron adoptadas de manera inmediata luego de la incorporación al plan; sino que se gestaron de manera progresiva propiciadas también por el cambio de gestión tanto de la dirección de la Sec. de Juv., como de la coordinación general del programa en el año 2016.⁴¹

⁴¹ Sobre esto se vuelve en el siguiente capítulo.

4.2 Los jóvenes que “trae” la re-contextualización

A pesar que desde la primera edición del programa la convocatoria estuvo abierta a todo el territorio provincial, la inclusión de Ingenia dentro de la cartera de programas que integran el Plan Abre, lo amplía hacia sectores más vulnerables generando una apertura a un público al que no se llegaba en anteriores ediciones. Es el nuevo contexto de implementación, es el que genera que el perfil de jóvenes participantes cambie o, al menos, se amplíe y diversifique.

Ante la adopción de un nuevo contexto, se reconocen dos perfiles de jóvenes distintos que se reconstruyen a partir de las entrevistas realizadas. Es frecuente escuchar en los operadores del programa que el “tipo de joven” en los barrios periféricos de las ciudades de Rosario y Santa Fe es distinto o que “los jóvenes con los que trabajamos en el programa no son los jóvenes para los que el programa nació”. Este joven, el destinatario inicial del programa, habita localidades pequeñas o es universitario, probablemente ya ha transitado por algún tipo de organización o proyecto, que participa con cierta sostenibilidad. A estos jóvenes se los encuentra territorialmente en las localidades más pequeñas o en los barrios céntricos de las localidades de Rosario y Santa Fe.

El perfil de los “nuevos jóvenes” incorporados al programa no está totalmente definido, pero se le atribuyen determinadas características que lo diferencian del resto: son jóvenes que pueden carecer de recursos económicos y no disponer de una computadora con acceso a internet, pueden no estar escolarizados o no haber transitado estudios superiores y desconocer cómo se completa el formulario de inscripción, suelen encontrar difícil la organización y es más frecuente encontrarlos atravesados por instituciones u organizaciones:

“Las características de las grupalidades con las que estamos trabajando no tienen que ver con la continuidad ni con la estabilidad. Digo, son casos muy excepcionales aquellos grupos que vienen con una trayectoria, que vienen y se sostienen por fuera de las propuestas institucionales que los atraviesan.” (Entrevista Coordinación Zonal)

Tanto los jóvenes que se presentan como los destinatarios “originarios” del programa o aquellos percibidos como los nuevos participantes, quedan claramente diferenciados para los equipos de trabajo. Si bien no se establecen perfiles estancos

de jóvenes, se les asignan determinadas características por el contexto donde se desenvuelven, es decir, quedan **territorialmente definidos**.

Si bien se desconoce en qué medida aquellas características definen fehacientemente a los jóvenes que habitan los barrios periféricos de los grandes centros urbanos de la provincia, se entiende que este perfil construido alrededor de ellos es producto de las experiencias de trabajo que los equipos han tenido en esos territorios.

Capítulo 3: LOS ACTORES EN EL JUEGO DE IMPLEMENTACIÓN

Hasta el momento se recuperaron los elementos relevantes del diseño del programa Ingenia y la perspectiva de trabajo sobre la que, al menos discursivamente, el programa y el área de juventudes se plantan. Se reflexionó también sobre cómo Ingenia cabe dentro del Plan Abre como parte de la estrategia del gobierno provincial para atender la problemática social. Finalmente se identificaron cuáles fueron las implicancias que tuvo para el programa la inserción dentro del Plan Abre: la adopción de determinadas estrategias pensadas a partir de la territorialización para abordar un nuevo contexto de implementación y la predominancia de jóvenes habitantes de esos territorios vulnerables como principales participantes del programa.

A continuación se indaga sobre quiénes son aquellos que el programa se encuentra en el territorio que intervienen en el momento de implementación – específicamente durante la etapa de implementación de proyectos. Con ese objetivo, en este capítulo en particular se recurre al caso de estudio específico: el barrio Ludueña de la ciudad de Rosario. Más allá de esto, no se pierden de vista aquellos aportes que se alejan del caso elegido y dan cuenta de la generalidad. Reconocer a los actores es el primer paso para reconocer que funciones o roles tienen al momento de vincularse, cuáles son sus estrategias para hacerlo y los recursos e intereses puestos en juego.

1. Hacia una categorización y caracterización de los jugadores

1.1 La Figura del Coordinador Territorial

Como se mencionó en el capítulo anterior, la figura del Coordinador Territorial se incorporó en la cuarta edición del programa, en el año 2013, motivado principalmente por cierto crecimiento que el programa venía sosteniendo en una serie de indicadores cuantitativos y por la demanda de los mismos jóvenes participantes. En el cuadro N° 2 pudo verse cómo la cantidad de personas destinadas a esta tarea fue creciendo edición tras edición, específicamente aquellas encargadas de acompañar los proyectos de las ciudades de Rosario y Santa Fe.

Más allá de lo que se establezca formalmente sobre aquellas tareas que le competen a los Coordinadores Territoriales -presentadas en el cuadro N° 3- éstos mencionan al **seguimiento y acompañamiento** de los grupos y la resolución de conflictos o dificultades como los aspectos principales del trabajo. Respecto de éstas funciones, se menciona el reconocimiento de qué características adopta la conformación y el funcionamiento de los grupos; en palabras de los coordinadores: “Identificar los grupos, cuáles trabajan, cuáles no trabajan, cuáles eran los que estaban conformados anteriormente, cuáles se conformaron a partir de Ingenia”; “Hacer una identificación, un seguimiento de estos grupos para llevarlos a un mejor puerto”.

En la misma medida, como parte de ese acompañamiento, se menciona la **colaboración en la resolución de conflictos o dificultades** que presenten los grupos en los propios proyectos:

“Acompañar las circunstancias en que por ahí a los grupos se les dificulta porque, como hablamos siempre, vos planificas las cosas y en realidad no se dan como las pensaste, qué inconvenientes surgen... tratando de estar ahí atentos.” (Coordinación Territorial en *Focus Group*).

A primera vista no existen diferencias entre lo que los coordinadores identifican como sus principales funciones y lo que se plantea desde el diseño del programa que los coordinadores deben hacer, o aquel objetivo que se persiguió al incorporar esta figura; esto es: **“banca” a los grupos juveniles para que puedan materializar sus ideas, no solo a través del financiamiento, sino también a través del acompañamiento en la materialización de esas ideas.**

Sin embargo, también se hace mención a que, más allá de lo estrictamente programático, el trabajo está relacionado a cumplir el rol de **representar el Gabinete Joven en territorio** y poder vincular al joven con otras instituciones o programas a partir de generar un vínculo con ellos:

“Me parece que el coordinador tiene que generar, a mi entender, una cercanía. Que sepa que puede contar con vos, no únicamente cuando tenga problemas con Ingenia, sino para poder desarrollarse en un montón de otras cosas. Que vea al Gabinete Joven como cercano, que nosotros como coordinadores les podamos acercar un montón de otras políticas que tiene el Gobierno de la Provincia (...) A mi me parece que [la función de la

coordinación territorial] es simplemente una excusa, estar cerca.”
(Coordinación Territorial en *Focus Group*).

Este rol, proviene del reconocimiento de que, más allá de su condición de participantes de Ingenia, los jóvenes están atravesados por otros intereses o problemáticas. En este sentido, el coordinador podría acercar otro tipo de herramientas, como facilitar ciertos recursos, para acompañar a esos jóvenes en sus trayectorias específicas.

A partir del año 2016, el trabajo de los coordinadores tuvo un cambio de orientación que se dirige mayormente en ese último sentido. Desde ese momento la forma de estar presente en el territorio cambia, ya no limitándose exclusivamente al desarrollo de los grupos participantes del programa Ingenia, sino también incorporando una lectura más amplia del territorio en el que se desenvuelven los jóvenes, a partir de la oportunidad de cercanía que ofrece la función de coordinación:

“(…) hubo un cambio en la forma de entender el trabajo de los equipos. Los coordinadores están más involucrados en el desarrollo general de la Secretaría [de Juventudes]. Como una línea de trabajo del Secretario eso debe ser así, de tenerlos al tanto, de hacerlos partícipes. Deben formar parte de un trabajo colaborativo de todos (...) acompañó, por lo menos en los lugares del Plan Abre, a empezar a cambiar el perfil de los coordinadores, que no solamente estén involucrados en el grupo específico: si pudo desarrollar o no las actividades; sino que tengan una mirada un poco más integral de lo que sucede en el territorio en el que están trabajando: ¿Por qué ese proyecto no funciona?, ¿Cuáles son las características específicas de la organizaciones? (Entrevista Coordinación Provincial).

En los barrios de las ciudades de Rosario y Santa Fe enmarcados en el Plan Abre, las tareas se derivan hacia el análisis del territorio y de qué es lo que hacen los jóvenes allí, cómo y con quienes. Este cambio de orientación se hace operativo a partir de participar de concejos barriales, de conocer cuáles son las instituciones y organizaciones que trabajan con jóvenes en cada territorio y vincularse con ellas, de indagar sobre las problemáticas que los jóvenes presentan en cada espacio, etc. tal y como se vislumbraba en el apartado "Nuevas Estrategias".

Esto no supone el abandono del seguimiento y el acompañamiento de los grupos en lo que respecta a su proyecto Ingenia, por lo tanto la función se diversifica. Se trata fundamentalmente de cambiar el foco de atención y ser flexibles al

momento de desenvolverse en cada barrio, sin limitarse exclusivamente al programa y siendo receptores de aquello que suceda, para poder dar una respuesta:

“Cuando se termine de dar vuelta de cambio de mirada (...) se va a poder correr esto de tener la cabeza programada en programas y empezar a ver cómo llegarle a los jóvenes desde propuestas. A lo mejor se les llega con Ingenia, pero a lo mejor no solo tienen ganas de hacer Ingenias, sino de hacer otra cosa e ir acompañándolos” (Entrevista Coordinación Provincial).

En este sentido, este cambio de orientación es visto como un nuevo insumo de trabajo para el área de juventudes en general, que le permitiría ser receptivos a las necesidades de los jóvenes para acercar determinadas propuestas o recursos y promover abordajes coordinados con otros programas o actores políticos relevantes.

Este cambio de estrategia podría explicarse por múltiples factores que se han mencionado a lo largo de este escrito. En primer lugar, si se recuerda el cuadro N° 4 presentado en el capítulo anterior, se da cuenta de que el alcance en términos de proyectos financiados crece en mayor medida que el equipo de trabajo. Por lo tanto, al verse impedidos de realizar el seguimiento sobre cada uno de los grupos por la cantidad de proyectos que cada coordinador tiene asignado, podría resultar razonable ir más allá del acompañamiento específico de cada grupo.

En segundo lugar, la nueva gestión del área de juventud ha destinado esfuerzos en articular con otros programas de juventudes de distintos sectores y niveles del Estado.⁴² Si se pone en consideración que Ingenia, además de ser el programa más importante en términos de recursos económicos del área, es el único que tiene personal trabajando en territorio de manera constante y con actividades continuas a lo largo del año, no llama la atención que esos recursos sean puestos a disponibilidad de objetivos distintos del programa y contribuyendo a fines generales de la Secretaría, trasladándose a las funciones de los Coordinadores Territoriales.

⁴² Muestra de ello es la puesta en marcha del Espacio de Coordinación de Políticas de Juventud en el año 2016 coordinado por la Secretaría de Juventudes, cuyo objetivo es promover la coordinación de los programas y acciones destinadas a las juventudes que se implementan desde el gobierno provincial. La puesta en funcionamiento de este espacio supuso la generación de un encuentro periódico entre referentes de programas o áreas que tienen a los y las jóvenes como destinatarios. Más allá de la realización de algunas actividades específicas en conjunto, su principal logro ha sido la generación de relaciones personales más fluidas entre quienes participan que propician la colaboración entre ellos en su trabajo diario.

Finalmente, la incorporación del programa al Plan Abre cambia su contexto de implementación, provocando la adopción de nuevas estrategias por parte del equipo. Este cambio de orientación en la función de los coordinadores no es inmediato a esa incorporación, pero puede ser leído como una decisión de dar respuesta y adaptarse a ese nuevo contexto con el que se encuentra, en miras a contribuir a los objetivos generales que lo enmarcan y que versan, básicamente, sobre el abordaje específico de cada uno de los barrios a través de estrategias articuladas e integrales.

Para los Coordinadores Territoriales, tanto su función principal como los lineamientos generales que deben seguirse en el hacer de esa función, se encuentran claramente esclarecidos. Es decir, coinciden en que su rol consiste en hacer un seguimiento y acompañamiento de los grupos de jóvenes en la implementación del propio proyecto y se reconoce el cambio de orientación de su trabajo hacia un mayor anclaje territorial.

Sin embargo, los coordinadores territoriales tienen altos márgenes para actuar de manera discrecional, en tanto la manera en que realiza su función no está preestablecida desde un inicio de manera estricta. Cada uno de ellos elabora estrategias propias de acuerdo al territorio en el que se desenvuelve y los actores que allí se encuentra. Si bien se producen instancias de revisión por parte de la coordinación central y regional sobre qué es lo que los coordinadores se encuentran haciendo, ello no se traduce en reglas a seguir para quienes se están en contacto con los jóvenes y demás actores territoriales.

No se puede dar cuenta, por ejemplo, de especificaciones estrictas sobre cuántas veces los coordinadores deben visitar a los grupos de proyecto y, si las hubiere, no se produce control estricto sobre que esas especificaciones se lleven adelante; así como tampoco aparece como un requisito que el contacto deba hacerse de manera personal en todos los casos. Si bien son pautas que se intentan impulsar desde las funciones superiores de la estructura del programa, no hay garantía que eso suceda; ⁴³ hablando de un ***amplio margen de decisión, basado en cierta***

⁴³ Indicadores de esto se visibilizan en el caso de estudio donde no todos los grupos tuvieron contacto personal con el Coordinador Territorial y muchos de ellos una única vez, contrario a lo que se impulsa desde la coordinación general.

informalidad en la manera en que se desarrolla la función del Coordinador Territorial.

1.2 Aquellos que Ingenia se encuentra en territorio: ¿Quiénes son? ¿Qué es lo que hacen?

Los actores que Ingenia se encuentra en el territorio son diversos, desde instituciones estatales, de distintos niveles y áreas, organizaciones sociales, referentes territoriales y equipos de otros programas. De manera general, los que más suelen hallar son equipos de Centros de Convivencia Barrial (CCB), Centros de Salud, de Centros de Día, escuelas, clubes, iglesias, vecinales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG).⁴⁴

¿Cómo “entran” en escena estos actores? ¿Bajo qué condiciones? ¿Qué es lo que efectivamente hacen? En primer lugar, el reglamento prevé la posibilidad de que el grupo de jóvenes participante pueda o no estar formalmente instituidos, esto significa que algunos grupos participantes conforman efectivamente organizaciones o instituciones. En segundo lugar, el formulario de inscripción al programa contempla también que el grupo coordine acciones puntuales con organizaciones o instituciones⁴⁵ o realice sus proyectos en el marco de esos espacios.⁴⁶

Si bien el anclaje institucional de los grupos del programa se manifiesta desde la primera edición de Ingenia y se ha sostenido⁴⁷, el trabajo estricto de articulación con organizaciones e instituciones como parte de una estrategia manifiesta del programa ocurre recién en la séptima edición, como se detalló anteriormente.

En el caso estudiado, todos los grupos entrevistados se encuentran asociados de alguna u otra forma a organizaciones e instituciones, teniendo todos esos grupos de proyecto en común que se conforman a partir de su participación en esa

⁴⁴ En el caso particular del barrio Ludueña, no se exponen las identidades de aquellos que fueron entrevistados pero, con motivo de enmarcar tanto aquello que se analiza alrededor de estos actores como sus dichos, se presenta su categorización en el ANEXO III.

⁴⁵ Es el caso de quienes contestan afirmativamente a la pregunta “¿Las actividades las realizarán en coordinación con otras organizaciones y/o instituciones?” en el formulario de inscripción.

⁴⁶ Es el caso de quienes contestan afirmativamente a la pregunta “¿El grupo pertenece a alguna institución?” en el formulario de inscripción.

⁴⁷ Promediando los porcentajes de todas las ediciones con información disponible –de la primera a la sexta- se identifica que la mitad de los proyectos que han participado en esas ediciones se vinculaban con organizaciones (OPJ, 2017).

organización o institución. Esa asociación que se evidencia incluye diferentes variantes en los roles repartidos entre ellos: la generación de la idea desde una institución u organización en el marco de su trayectoria de trabajo cuyos principales destinatarios son los jóvenes; la consulta y el trabajo conjunto en la generación de la propuesta entre jóvenes e institución pero con el rol predominante de la institución como promotor de la idea; o la autogestión completa del grupo de proyecto, donde la institución solo garantiza un espacio físico. Son situaciones que visibilizan distinto grado de involucramiento de las organizaciones y de participación de los jóvenes.

2. Las relaciones de coordinación

Haciendo uso de los aportes de Bardach (1977), se parte de concebir a la implementación como un proceso político de ensamblaje de distintos elementos que se encuentran en posesión de diferentes partes independientes entre sí. Utilizando la metáfora de la implementación como un *juego*, se vuelve necesario tener en cuenta aquellas estrategias mediante las cuales se relacionan los actores, determinando los términos bajo los que se entregan o no los elementos que integran este proceso, necesarios para producir el evento deseado (Aguilar Villanueva, 1993).

Una de las hipótesis planteadas en este trabajo es que entre el equipo encargado de llevar a cabo Ingeniería y aquellos actores que cotidianamente habitan el territorio se producen relaciones de coordinación que permiten implementar el programa. Hasta este momento, el capítulo se enfocó en la respuesta a la pregunta *¿Con quiénes se producen relaciones de coordinación?* En este punto los esfuerzos se enfocan en responder las preguntas ***¿Qué? ¿Para qué? y ¿Por qué?*** de la coordinación (Repetto & Fernández, 2012).

Para dar respuesta, se comienza por caracterizar las vinculaciones de acuerdo al *tipo de actividades* realizadas, la *frecuencia* del contacto y el *mecanismo de coordinación* empleado para coordinar, en consonancia con lo esclarecido en el diseño metodológico. El análisis de las relaciones de coordinación se enfoca siempre en el ***caso de estudio*** en particular y en el ***nivel operativo***; de acuerdo a Cecchini y Martínez (2011) el *nivel operativo* es aquel que “reúne a quienes tienen el rol de implementar los programas y proyectos a nivel local e interactúan directamente con

la población objetivo y, por lo tanto, están a cargo de la articulación con la demanda” (pág. 159). Para el caso de estudio, estas incluyen tanto *relaciones intersectoriales* - producidas entre el sector público y de la sociedad civil- como *intergubernamentales* -producidas entre los niveles municipal y provincial.

Acerca de qué se coordina, se parte de saber que las vinculaciones entre estos actores se concentran en las etapas de *difusión e implementación de proyectos*. En cuanto a lo primero, se trata de reuniones o visitas programadas entre ambas partes donde el equipo de trabajo transmite de qué se trata el programa, cuáles son los requisitos de presentación, cuáles los plazos de inscripción y ejecución y demás cuestiones operativas. En algunas ocasiones estas instancias son previstas por el equipo del programa de acuerdo a su estrategia de difusión y, en otras, se produce a solicitud.

En cuanto a lo segundo, el contacto se basa principalmente en el seguimiento sobre los distintos grupos, siendo ésta la función reconocida como propia por los coordinadores y el momento cuando más se visibiliza la escasez de ciertos recursos desde el programa. En esto se decide focalizar, dado que es a partir de la disponibilidad y ausencia de determinados recursos que se piensan las relaciones que aquí se mencionan.

De acuerdo a los Coordinadores Territoriales, el no disponer del tiempo requerido para poder hacer un seguimiento significativo aparece como una de las principales limitaciones: “Una persona para 57 proyectos es muy poco, porque para poder tener ese rol, que la persona se sienta en confianza (...) no puedes visitarlo únicamente dos veces”; “No tenés el tiempo para dedicarle todo el año a las actividades que ellos se habían propuesto” (Focus Group con CT).

Se visibiliza así, una relación de desventaja entre la cantidad de proyectos que cada coordinador tiene a cargo y el corto tiempo con el que el coordinador cuenta para entrar en contacto con esos grupos. Sumado a esto, el encontrarse alejados físicamente del núcleo grupal por no contar con un espacio para “hacer base” en territorio, acentúa la dificultad de poder seguir de cerca las consultas o inconvenientes que puedan presentar los grupos.

Se observa que el programa a nivel provincial progresa en mayor medida en aquellos indicadores que dan cuenta del crecimiento cuantitativo: el crecimiento del

programa en cantidad de proyectos financiados no se ve fielmente reflejado en la cantidad de personal destinado a su seguimiento.⁴⁸ Sin embargo, la ausencia de requisitos formales sobre el modo en que los coordinadores deben realizar su tarea hacen que el contacto y las relaciones generadas entre coordinadores y grupos de jóvenes responde también en gran parte a decisiones y estrategias individuales de los propios coordinadores.

Es al momento del acompañamiento donde las instituciones y organizaciones territoriales adquieren su relevancia. Este anclaje territorial con el que cuentan, ya sea por disponer de un espacio físico funcionando diariamente o por el trabajo que cada una viene realizando a través del tiempo en ese lugar, le otorga un cierto control sobre lo que sucede con el programa en ese territorio. Como ya se dijo, estos actores son fundamentales para el programa desde el momento de la difusión; ello se manifiesta en que uno de los primeros pasos al planificar la convocatoria es identificar las instituciones y organizaciones presentes en el territorio.

Estos actores le permiten al programa “hacerse conocer”, constituyen la puerta de entrada del equipo a lo que están haciendo los jóvenes en esos barrios. Esto se da porque en la mayoría de los casos, al menos en los presentes en el barrio Ludueña, el contacto con los jóvenes trasciende la participación en el programa Ingenia. En palabras de los coordinadores, las instituciones/ organizaciones “nuclean jóvenes”: “[La participación de las instituciones] es deseable y necesaria un poquito más, porque son el primer anclaje, porque están nucleando jóvenes ahí.” (Entrevista Coordinador Territorial). Se valora desde un primer momento la trayectoria de trabajo con jóvenes como grupos constituidos en el marco de esa institución.

Estas son las capacidades de las que disponen las organizaciones e instituciones al momento de pensar su papel, en el escenario específico: "(...) En ese escenario [un escenario concreto de actuación] cada actor social actúa o podría actuar -desde su posición particular respecto de él- en pos de sus propósitos y

⁴⁸ Si bien el promedio de cantidad de proyectos financiados por personas destinadas al seguimiento a nivel provincial va creciendo a través de las ediciones (más proyectos por persona): 25,5 en la cuarta edición, 46,8 en la quinta, 50,7 en la sexta y 56,2 en la séptima. No obstante, esta relación mejora en buena medida para la ciudad de Rosario: siendo 90 proyectos para una persona en la quinta edición pero disminuyendo notoriamente hacia 49,3 en la sexta y 40,2 en la séptima, pudiendo explicarse por la necesidad de profundizar el trabajo territorial.

objetivos. Para lograrlo, cada uno va a aplicar -o puede aplicar- los recursos, conocimientos y/o capacidades de acción de que dispone, que tiene bajo su control o que está en condiciones de captar." (Robirosa, 2006, pág. 7).

Entonces, el anclaje territorial, correspondiente a un recurso de tipo político (Repetto F. , 2009); no hace referencia específicamente al lugar físico del que disponen estas organizaciones e instituciones. Se trata de los lazos que generan con la población de ese barrio, la trayectoria de trabajo con grupos de jóvenes y el conocimiento acerca de lo que allí sucede lo que resulta valioso para el programa, generado por transitar cotidianamente los distintos barrios.

La ausencia de una estrategia que implique una llegada directa del equipo de trabajo del programa, sin intermediarios, a los jóvenes que transitan el barrio Ludueña, transforma los atributos de esos actores territoriales en recursos de poder al momento de relacionarse: "No existe un equipo para abordar el territorio de una manera profunda, no es que hay doscientas personas encargadas de eso." (Entrevista Coordinadora Provincial). Todos esos actores territoriales pensados en conjunto, tiene cierto grado de centralidad y de control sobre aquel recurso que aportan al escenario de vinculación, principalmente ante la falencia que el programa tiene del mismo.

El Coordinador Territorial, en el marco de su equipo de trabajo y como representante del programa en cada barrio, ancla su poder en las funciones que le confiere su puesto de trabajo. Al ser el único representante del programa en el espacio, tiene un relativo poder de decisión sobre lo que ocurre respecto del financiamiento -de esa edición o de la siguiente. Dado que es consultado al momento de la selección de los proyectos que serán financiados, tiene poder relativo sobre el recurso económico.⁴⁹ Más allá de esto, ser la "cara visible" del programa en el barrio, le permite sentar las reglas del juego, al menos aquellas formales, sobre las que se estructura la participación de los grupos en el programa: qué es lo que debe hacerse, cómo y en qué tiempos, dado los requerimientos del programa.

⁴⁹ Mencionamos aquí que, al finalizar cada edición del programa, el Coordinador Territorial recomienda o no grupos para la siguiente edición del programa. Al mismo tiempo, en las últimas ediciones el Coordinador Territorial fue incluido en las etapas de difusión de la convocatoria y selección de los proyectos, logrando mayor influencia sobre los grupos que participarán de cada edición.

Ahora bien, ***¿Qué es lo que lleva a estos actores a involucrarse? ¿Cuáles son los objetivos que persiguen?*** No pueden pensarse los intereses de quienes participan en este proceso de implementación sin tomar en consideración los recursos a los que se hizo mención, ya que, según aquí se sostiene, son los recursos que tienen a disposición los actores, los que configuran sus intereses en la participación en el escenario y delimitan el modo en que sucede.

Todos los casos de actores territoriales en los que se indagó, hacen referencia a dos elementos que se encuentran totalmente implicados: la posibilidad de hacerse del financiamiento económico para realizar actividades con un grupo de jóvenes con los que ya se trabaja y, a partir de esas actividades, promover en ellos ciertos valores y prácticas o poner a su disposición algunas oportunidades de trabajo. En este sentido, el interés final está vinculado a lo segundo, probablemente cercano a lo que cada uno de ellos encuentra como objetivo de su organización/institución, mientras que la participación directa en Ingeniería se produce fundamentalmente por el recurso económico.

¿Qué roles ocupan los actores? ¿En qué posición específica los recursos que cada actor posee lo colocan en el juego de la implementación? El trabajo de seguimiento que realizan los coordinadores respecto de los proyectos versa sobre la visita del coordinador a los grupos de proyecto en su espacio de ejecución, así como también en la comunicación con ellos de manera no personal.

El acercamiento al caso de estudio comprueba aquello que se sostiene a nivel general, el seguimiento de los Coordinadores Territoriales se basó en un control sobre lo que cada grupo se encontraba haciendo en torno a su proyecto: el estado de avance del proyecto, las actividades realizadas hasta el momento y el estado de ejecución del presupuesto. El contacto también incluyó la convocatoria a las instancias de encuentro intermedio que se realizan desde el programa y la respuesta a consultas en torno a la rendición de cuentas y autoevaluación por parte de los grupos.⁵⁰

⁵⁰ En el caso de estudio no se han detectado conflictos que hayan merecido la especial atención del coordinador, por lo que no se puede dar cuenta de la disponibilidad o no de los coordinadores ante situaciones de este tipo.

En cuanto a la frecuencia en la ocurrencia de ese acercamiento con los grupos de jóvenes, varió en cada caso yendo desde la no existencia de contacto⁵¹ hasta producirse en más de una ocasión, dependiendo del grupo al que se haga referencia. En la frecuencia del contacto es donde se vislumbran las mayores deficiencias, siendo lo que impide realizar un seguimiento cercano. ***Es así como el coordinador - al menos en el caso observado- adopta un rol vinculado al control en que los grupos e instituciones/organizaciones funcionen en consonancia con la propuesta del programa, mientras que el acompañamiento de los jóvenes queda a cargo de los actores territoriales, cercanos a los jóvenes por sus trayectorias de trabajo.***

Este seguimiento realizado por las instituciones versa en fijar día, horario o espacio en el que se llevan adelante los encuentros o actividades, organizar la compra de insumos, mediar en conflictos o diferencias grupales que puedan surgir, ayudar al grupo en la toma de decisiones, proponer la idea de proyecto o la participación en el programa. Los modos en que intervienen y acompañan a los grupos esas instituciones varían en todos los casos, con mayor o menor grado de incidencia en el proyecto de los jóvenes. En algunos casos, de acuerdo a las funciones que cada institución u organización toma como propias varían las acciones que quedan a disposición de los jóvenes participantes y sus mayores o menores niveles de participación, denotando un alto poder de decisión e influencia.

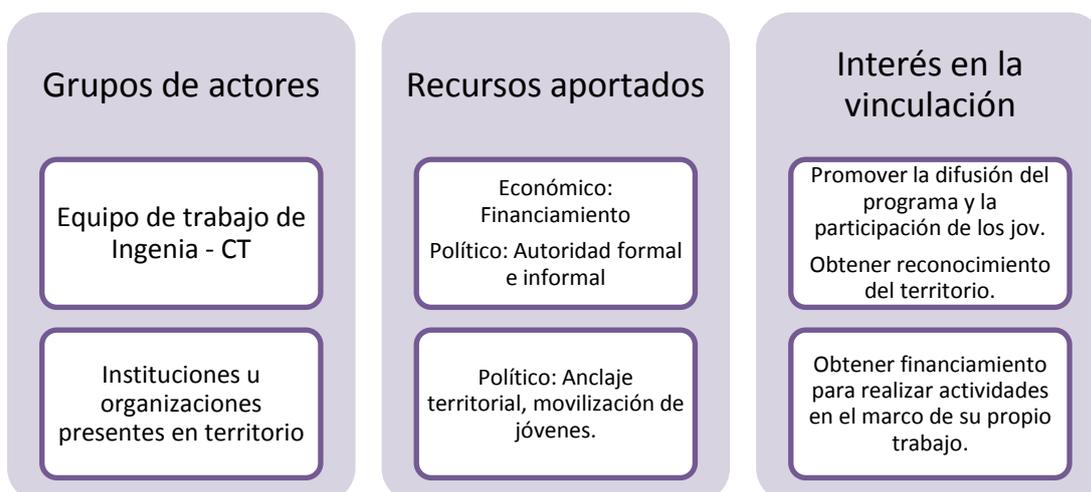
Los roles adoptados por cada uno y las interacciones producidas tuvieron como base arreglos entre los involucrados, explícitos o implícitos, que expresaron las contribuciones hechas por cada uno de ellos. Siguiendo la tipología planteada por Martínez Nogueira (2009),⁵² se encuentra en el ajuste mutuo el mecanismo de coordinación utilizado entre los participantes, consistente en la interacción directa ante las acciones a realizar. En ningún momento la participación de las instituciones u organizaciones se produjo en torno a órdenes obligatorias de parte del equipo de programa, ni tampoco es resultado de orientaciones compartidas o “doctrinas” de

⁵¹ Fue el caso de tres grupos que el coordinador no tuvo oportunidad de contactar así como tampoco se tuvo acceso para este trabajo.

⁵² Martínez Nogueira (2009) identifica Orden, programa, “doctrina” y ajuste mutuo como los cuadros modos alternativos de comunicación. El primero de ellos, y el más simple, se basa en la coordinación a través de la jerarquía; el segundo, versa sobre la coordinación mediante rutinas y procedimientos de comportamientos que contribuyan a los objetivos pensados; el tercero, se basa en la internalización de los fines y las orientaciones; y, el cuarto, se basa en la interacción directa entre operadores antes cada cuestión a resolver.

comportamiento. Más allá de los requisitos formales, la conjugación de intereses y recursos se asentó sobre la comunicación informal y los acuerdos mutuos.

Cuadro N° 5: Cuadro resumen de recursos e intereses por grupos de actores. Barrio Ludueña, 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

2.1 Las percepciones puestas en juego

De acuerdo a Repetto y Fernández (2012) entre los distintos aspectos políticos relevantes que se vuelve necesario tener en cuenta al momento de pensar la coordinación, se encuentran las distintas concepciones ideológicas de quienes se involucran en esa relación. Desde aquí se entiende que las diferencias de esta índole entre los involucrados repercutirán en el abordaje de los distintos temas, dificultando o no la coordinación. En este caso se indaga acerca de la conceptualización que los actores presentes en el territorio tienen acerca del programa en cuestión y de los jóvenes y su participación.

2.1.1 Sobre Ingenia

La primera definición que las distintas organizaciones e instituciones esbozan alrededor de Ingenia es la de *herramienta*: se sostiene que el recurso provisto por el programa constituye un instrumento para un fin ulterior. En algunos casos esa

herramienta les permite a los actores generar una instancia de trabajo más entre las que cada uno de ellos realiza cotidianamente y, para otros, ese recurso significa la oportunidad de materializar una idea por primera vez.

El significado otorgado al recurso económico no es igual en ambos casos. En el primer caso se habla de aquellos espacios en que el programa es un “apoyo” a un camino ya iniciado: “Y... te brinda una herramienta económica que en otro lado no la tenés en general, no tenés plata para hacer lo que vos quieras en el momento que vos quieras (...) esto nos dio la posibilidad de bueno, tenemos tanta plata, hay que administrarla, hay que verlo, pero se van a poder hacer cosas” (Entrevista Actor 1). Con o sin el financiamiento del programa estas organizaciones e instituciones sostienen alternativas de trabajo propias.

En contraposición, el recurso asimilado a la materialización de la idea y a la consecución de sus objetivos, existe en aquellos casos cuando el recurso obtenido a partir de la participación en el programa es el que permite poner en marcha un determinado proyecto. A diferencia del primer caso, donde la presentación de un proyecto se presenta como un "excusa" para trabajar con los jóvenes, el segundo conjunto de grupos lo entienden como la oportunidad de dar vida a una idea nueva.

Cuando se habla de Ingenia como “excusa”, se hace referencia al programa como un medio para un fin mayor, como una puerta que permite a la institución u organización generar propuestas para un determinado grupo de jóvenes, logrando mantener una trayectoria de trabajo. Algunos de los objetivos que se nombran se vinculan a instalar en los jóvenes distintas pautas de trabajo colectivo, de participación y responsabilidad o ser soluciones ante posibles problemáticas. Si bien la idea de “excusa” se sostiene en todos los casos indagados, los fines a los que sirven son variados, algunos más simples y otros más pretenciosos:

"Algunas huellas van dejando, todo el tiempo lo que hacemos nosotros es así, no se ven los resultados materiales en el corto tiempo pero bueno... todo lo que vamos haciendo son intervenciones y todo lo que vamos haciendo incide en la otra persona de algún modo." (Entrevista Actor 1)

"Para eso sirve el Ingenia, el recurso. Para tener a los pibes, para sacarlos de la droga, para sacarlos del choreo y poder fortalecer el encuentro, que puedan ir a la escuela". "El Ingenia esta bueno para determinadas cosas, para que los pibes o jóvenes mayores puedan tener otra oportunidad en talleres, o recursos." (Entrevista Actor 7)

En este sentido, son las oportunidades generadas por el financiamiento lo que más se menciona cuando se indaga sobre el programa; sin embargo, el recurso económico no es suficiente para que el proyecto se desarrolle por sí mismo ni el que genera que Ingenia se dirija hacia el alcance de sus objetivos. Es la manera en la que los grupos atraviesan el armado del proyecto, la toma de decisiones, la organización de actividades o la resolución de conflicto, las que transforman el paso por el programa en una experiencia de participación activa.

Al menos en el caso de estudio, es en el acompañamiento de esas instancias donde encuentran las organizaciones e instituciones su papel fundamental, convirtiéndose como implementadores del programa, sea o no reconocido este rol o no por ellos. ***Al no estar aquellos aspectos a cargo del equipo de trabajo del programa, es que Ingenia se conceptualiza fundamentalmente en función del financiamiento, entendido como herramienta.***

2.1.2 Sobre los jóvenes y la participación juvenil

Dado el rol de implementadores que tienen estos actores, se vuelve fundamental tomar en consideración los discursos que reproducen y, en función de ello, la forma de vincularse con los jóvenes; pudiendo ir en consonancia en ocasiones, pero en muchas otras, contraponerse a la perspectiva en la que programa se funda.

Generalmente, las instituciones y organizaciones son entendidas desde el programa como la personificación del adulto, es decir, como quienes denotan una mirada adultocéntrica,⁵³ evidenciando determinados preconceptos alrededor de las personas jóvenes. A partir del acercamiento a estos actores, entonces, se puede dar cuenta de las diferentes concepciones o enfoques en relación con los jóvenes y así poner en discusión aquello que se cree desde el equipo del programa.

⁵³ Como se detalla en el marco teórico, siguiendo a Duarte Quapper (2000) "el adultocentrismo es una matriz de pensamiento que sitúa al adulto como punto de referencia para el mundo juvenil, en función del deber ser, de lo que debe hacerse para ser considerado en la sociedad." En este sentido, el adulto es el "deber ser" al que debe aspirar el joven, convirtiéndose en el punto de referencia para legitimar o no las acciones de los jóvenes.

La "etiqueta" que aparece mayormente es la del joven como **sujeto desinteresado**. Esta representa uno de varios discursos o representaciones sociales⁵⁴ existentes alrededor del sujeto joven que expone el trabajo de Mariana Chaves (2005). Este discurso hace referencia al desinterés o la falta de deseo en los jóvenes para participar de las actividades que le son propuestas, de allí que la indiferencia hacia lo que la institución ofrece, en este caso, es considerada una falta de interés general:

"Acá más en esta zona te digo tenemos la experiencia de ver jóvenes mirando al cielo no haciendo nada"; "No les importa nada, no se interesan por nada, son apáticos y desinteresados, los llamas a hacer algo bueno y no vienen." (Entrevista Actor 5)

Esta representación se produce alrededor de la no respuesta o falta de entusiasmo que los jóvenes suelen presentar ante las "oportunidades" que se les ponen a disposición. En este sentido, el no aprovechamiento tal y como espera el adulto que suceda, crea una idea estigmatizada de los jóvenes. Si bien existe un común acuerdo en la necesidad de que los jóvenes autogestionen sus proyectos, es frecuente escuchar que es una población a la que hay que insistirle o "estarle encima" para que sostengan la participación:

"Vos no sabes cómo tiene que estar insistiendo, acompañando que no abandonen el trabajito que empezaron, que no empiecen una cosa hoy y después la dejen para empezar otra. Falta esa perseverancia." (Entrevista Actor 5)

Al mismo tiempo, se le otorgan características como **la irresponsabilidad y la ausencia de compromiso**. Características que si bien pueden hacerse presentes, son directamente asociadas a su condición de jóvenes:

"Fue una pelea, una lucha, costó bastante elegir, ponerse de acuerdo, íbamos, volvíamos (...) A lo mejor cuesta un poco por el hecho de que son... el tema de la adolescencia, viste como están ellos. Por ahí cuesta un poco más por eso, capaz el día de mañana si son un poco más grandes (...) Yo también fui así, en un momento dado está todo bien y en otro momento estaba todo mal." (Entrevista Actor 1)

⁵⁴ La representación social "[Es un] conocimiento práctico. Al dar sentido, dentro de un incesante movimiento social, acontecimientos y actos que terminan por sernos habituales, este conocimiento forja las evidencias de nuestra realidad consensual, participa en la construcción social de nuestra realidad (Jodelet, 1986 en Chaves, 2005).

Cabe preguntarse, ¿Fueron consultados aquellos jóvenes sobre cuáles eran sus preferencias? ¿Fueron los jóvenes ideólogos de las propuestas? Es necesario también tener en consideración que los casos en que se reproduce ese discurso, fue la institución quien llevó la propuesta a los jóvenes, con mayor o menor consulta mediante. Por lo tanto se vuelve importante relativizar los dichos y reflexionar alrededor de si son los jóvenes quienes no quieren participar porque “nada les interesa” o, como bien dice Chaves, solo no responden ante ello que se le ofrece desde fuera.

Demás está decir que las representaciones alrededor de los jóvenes no se manifiestan solo en los dichos de los entrevistados, sino también en la manera en que se vinculan con ellos; en este caso, en el papel que toman en cada uno de los proyectos en comparación con aquel que ocupan los jóvenes, aquel que les dejan. Si bien los casos no son iguales, se encuentra como generalidad que son las instituciones y organizaciones las encargadas de escribir y presentar el formulario de presentación del proyecto, de buscar presupuesto, comprar los insumos u organizar las distintas actividades que se realizan.

Del otro lado, se encuentran organizaciones e instituciones que no presentan discursivamente ideas estereotipadas alrededor de los jóvenes pero, sin embargo, siguen dejando escaso margen de decisión para que éstos ocupen un rol protagónico. De los proyectos bajo análisis en el caso de estudio, solo dos de siete grupos aparecen como los responsables o decisores de sus propios proyectos. En los casos restantes, las observaciones al momento de realizar las entrevistas permiten dar cuenta que los canales de comunicación con los grupos de jóvenes suelen permanecer abiertos para consultar y decidir cuestiones en conjunto, pero recayendo la responsabilidad final en los adultos.

Generalmente el ponerse al mando del proyecto para las instituciones responde a dos cuestiones principales: la primera ya fue mencionada y se trata de concebir el recurso otorgado por Ingenia como un apoyo o refuerzo a los recursos institucionales –que aparecen como escasos para el trabajo cotidiano- y la segunda, por la necesidad de facilitar la participación en el programa, dadas las características de los jóvenes con los que trabajan o aquellas etiquetas que, quizás sin notarlo, colocan sobre ellos.

2.2 Valoraciones acerca de la articulación y del programa

Para finalizar la caracterización de las relaciones que se producen entre actores institucionales y no institucionales desde el diseño del programa, se indaga acerca de aquellas opiniones y valoraciones que presentan los protagonistas. En este caso las relaciones se producen teniendo como centro en todo momento al equipo de trabajo, ya que son vinculaciones que se dan de forma bilateral entre este y cada uno de los actores territoriales. En el barrio Ludueña no se constituyen redes⁵⁵ alrededor de la implementación de este programa o de las políticas de juventud, sino que el programa es el centro de todas esas relaciones.

Como punto de partida, se puede dar cuenta que aquel contacto producido entre los actores presentes en el territorio con el equipo de trabajo del programa se produce en buenos términos. El contacto para la etapa de difusión, así como aquel que se produce durante el momento de la implementación de los proyectos, incluyendo la visita del coordinador o la comunicación de eventos y plazos previstos por el programa, ocurrió sin ningún tipo de inconvenientes. En el caso de estudio, la excepción a esto fue un único grupo que manifestó la insuficiencia del contacto por parte del coordinador y lo demostró en la ausencia de información.

Pero si se amplía la mirada, yendo más allá de lo que hace referencia estrictamente al contacto, ***¿Qué opiniones respecto del programa presentan aquellos que se vuelven sus implementadores? ¿Qué influencia tienen sus valoraciones en la forma en que implementan el programa?***

Partiendo del hecho de que todos los actores entrevistados son participantes del programa -en términos formales, tanto como grupo o como institución aval-, se sobreentiende que tienen un posicionamiento favorable acerca del mismo; variando el grado de positividad con que es valorada esa participación y el programa en sí mismo. Estas diferencias se dan fundamentalmente por la forma en que se pensó la

⁵⁵ Las redes de política o *policy network* son estructuras caracterizadas por un bajo nivel de formalización y el intercambio de información y recursos (Jordana, 2008). Asimismo, esas redes se tejen alrededor de un tema o problema determinado: Incluye "(...) a todos los sujetos públicos y privados que toman decisiones sobre el uso de los recursos comunes con respecto a un determinado problema, manteniendo una serie de limitaciones y compromisos comunes, partiendo de una intercomunicación e información mutua suficiente" (Subirats, 1989, pág. 119). Las redes se caracterizan por la no centralidad de ninguno de sus participantes, se definen como multicéntricas (Fleury, 2002).

implementación del programa y hacen referencia principalmente al difícil acceso de los y las jóvenes a la participación en el mismo:

“Veo difícil que se enteren, que vayan a una compu, que escaneen los documentos (...) Si abris otro seguimiento, o esto que decía ella, de febrero a marzo, estar presentes con un mayor seguimiento, acompañar el proyecto, acompañar la inscripción, sí [podrían presentarse por su cuenta] digamos. Tendría que estar este seguimiento mucho más presente (...) Hacer base y empezar a patear el barrio convocando o por lo menos contando de qué se trata.” (Entrevista Actor 6)

“Del Ingenia nadie camina los barrios: ‘Tenemos este recurso para que ustedes puedan hacer lo que a ustedes se les ocurre, con esta cantidad de plata.” (Entrevista Actor 7)

Mientras algunos actores no repararon en aspectos que sería beneficioso mejorar o en críticas al programa, en estos casos ***se considera que la ausencia de difusión dirigida a los jóvenes y de seguimiento dificulta que los jóvenes puedan participar de manera autónoma de todas las instancias, cumpliendo con todos los requisitos que el programa prevé -en términos de inscripción.*** Hay acuerdo en reconocer que los jóvenes sin mediación de las organizaciones o instituciones no se presentarían o no conocerían Ingenia, no únicamente por las características asignadas a los jóvenes que se detallaban en el apartado anterior, sino también por la forma en que el programase desarrolla.⁵⁶

Dada su función de “mediadores”, existe consenso desde el equipo de trabajo sobre concebir la articulación con estos actores como necesaria y deseable por los recursos de los cuales disponen. Si bien la estrategia que se da el equipo del programa contempla su participación -se vio al remarcar la importancia de las instituciones al momento de la difusión-, se identifican dificultades en el trabajo conjunto.

De manera general, los coordinadores territoriales consideran que algunas perspectivas de trabajo de los diferentes actores perjudican o dificultan el tipo de participación que el programa promueve con los jóvenes; esto es, una participación activa que involucre a los jóvenes como protagonistas y no como meros receptores

⁵⁶ Con esto se hace referencia a: la elaboración y redacción del formulario de inscripción al programa, la organización y presentación de la documentación necesaria para participar y para rendir cuentas, la ausencia de una difusión que apunte al joven que no está nucleado en organizaciones o instituciones, etc.

de política: "Por ahí el adulto en ese momento hace lo que cree que es conveniente para la institución misma o para los pibes, sin escucharlos." (Entrevista Coordinador Territorial). En alguna medida, esto se visibilizó en aquellas percepciones de las instituciones u organizaciones que se detallaron y en los roles que toman respecto de los proyectos.

En este sentido, en lugar de ser los jóvenes los participantes del programa, aparecen como destinatarios, visibilizando una reformulación del objetivo de la política. Si se remonta al objetivo formal recuperado en el diseño (cuadro N°1) que radica en promover la participación juvenil, también se recordará que allí no se determinan metas a alcanzar o indicadores que darían cuenta de la consecución de ese objetivo: ¿El aumento de los grupos financiados es indicador del aumento de la participación juvenil? ¿El objetivo se alcanza cuando se financias más proyectos o cuando los grupos logran autonomía y ya no es necesario financiarlos? (Bergami, Crescini & Rosconi, inédito).

Sin embargo, si se amplía la mirada hacia la perspectiva institucional del área de juventudes acerca de los jóvenes, se verá que se remarca la importancia de los jóvenes como participantes protagonistas de la hechura de políticas públicas; es aquí donde se reconoce esa ***reformulación***. En aquellos barrios enmarcados en el Plan Abre se manifiesta una especie de ***adecuación del objetivo al contexto de implementación***:

"(...) acompañar en la construcción de grupos que están enmarcados en instituciones. El programa lo que viene a hacer es dar un sostén más a la trayectoria de esos jóvenes que por ahí son los que están atravesados por mayores problemáticas, que están contenidos en esas instituciones. Lo que uno hace es generarle una propuesta extra del trabajo que viene para seguir enganchándolos en esa trayectoria, en la asistencia, en el Estado" (Entrevista Coordinación Provincial).

Para obtener la visión completa sobre por qué se produce esta modificación en el objetivo inicial, deben recordarse las limitaciones de tiempo, personal y espacio frente al crecimiento del programa, el cambio de estrategia a partir del 2016 consistente en trabajar de manera territorializada y el amplio margen de decisión con el que cuentan los coordinadores para llevar adelante sus funciones y las instituciones y organizaciones para implementar el programa.

2.3 ¿Se habla o no de relaciones de coordinación?

Se sostuvo hasta aquí que los actores que se encuentran en el territorio llevan adelante relaciones de coordinación que permiten la implementación del programa. En función de ello, se delimitó el marco político institucional en el cual se producen las relaciones, se indagó acerca de los recursos, intereses y percepciones en juego en esas relaciones y las valoraciones que los distintos grupos de actores tenían sobre ella. Para finalizar, en este apartado se pretende responder sobre si lo descrito habla o no de la existencia de relaciones de coordinación e indagar acerca del nivel alcanzado.

Como punto de partida, Repetto y Fernández (2012) esclarecen que la coordinación no puede pensarse en términos binarios, esto significa el análisis sobre la coordinación no ronda únicamente en términos de ausencia o presencia. Entre esos dos opuestos existe una serie de grados o niveles donde los acuerdos entre los actores y lo que se realiza en conjunto progresa desde la desarticulación hacia la integración, pasando por una serie de variantes. Para visibilizar estos puntos medios se hace uso del modelo provisto por Peters (1998), que consta de cuatro escalones.

Brevemente, el primer escalón es la *coordinación negativa* que hace referencia a la ausencia de vinculaciones y el sostenimiento del trabajo especializado, sin acercamiento. En este caso no se invierten recursos para alcanzar el abordaje integral, más allá de que los servicios públicos sean o no provistos de manera eficiente. El segundo es la *coordinación positiva*, que se diferencia del anterior porque los actores comienzan a involucrarse para implementar políticas, acordando prácticas para ejecutar conjuntamente.

El tercer nivel de coordinación, la *integración de políticas*, suma la negociación de acuerdos en torno a los fines de la organización, suponiendo en algunos casos su reelaboración en pos de la articulación, de allí su complejidad. El cuarto y último nivel, denominado *estrategia de gobierno*, es el más alto y supone la elaboración de políticas estratégicas en marcos generales, es lo que normalmente se menciona como acordar un "proyecto país" (Peters, 1998 en Repetto y Fernández, 2012).

Lo que se encuentra en el caso de estudio es la coordinación alrededor de un programa específico y en un momento en particular, la implementación. Se trata de

actores que ponen sus recursos en juego motivados por el reconocimiento de vacíos o ausencias que pueden llenarse a partir del trabajo conjunto. No son procesos motivados y planificados para garantizar la integralidad en el hacer conjunto de distintas organizaciones o en un campo específico de la política pública, por lo que no puede hablarse de los niveles de coordinación más altos.

En este caso, los actores empezaron recientemente a reconocerse, a partir de percibir las ventajas de la vinculación. Si bien los acuerdos sobre lo que se hace en conjunto y cómo se lo hace pueden no ser explícitos, están presentes en las estrategias de equipo de trabajo y se vislumbran en las formas en que los actores territoriales colaboran como implementadores en el acompañamiento de los jóvenes, tomando roles específicos. Esta vinculación responde fundamentalmente a garantizar la operatividad de una intervención –en este caso el programa-, por los intereses que cada uno deposita en ella. Dado estas características, **se ubica al caso de estudio en aquel segundo nivel de coordinación, la coordinación positiva.**

Generalmente los distintos autores (Martínez Nogueira, 2009; Repetto, 2005 y 2009; Repetto y Fernández, 2012; Licha y Molina, 2006 y Cunill Grau, 2014) definen y caracterizan la coordinación y sus potencialidades en función de sus niveles más altos, como aquel mecanismo por el que se alcanza la integralidad. Es así que la coordinación es entendida como aquel medio que permite alcanzar abordajes y prácticas de gestión que colaboren en intervenciones más integrales para hacer frente a la multidimensionalidad que caracterizan a las problemáticas sociales.

Como se dijo, en este caso la coordinación se produce alrededor de un solo programa y en una única etapa del *policy process*. Sin embargo, no puede obtenerse la vista completa si no se toma en consideración el marco general en el que se encuentra inmerso Ingenia desde el año 2014, el Plan Abre. Las relaciones que se observaron a nivel específico en el caso del programa Ingenia forman parte de un marco general que facilita y promueve la articulación entre distintos programas, instituciones, organizaciones o sujetos en torno a territorios específicos y las problemáticas que allí se encuentren.

Ese marco general encuentra su fundamentación en la necesidad de promover la coordinación como herramienta principal para alcanzar abordajes integrales y así garantizar una política social que pueda responder a las

problemáticas que se le presentan, tal y como fueron definidas. Si bien no es objetivo de este trabajo dar cuenta de las características específicas de ese proceso, recordar su justificación, objetivos y pautas generales de funcionamiento resulta relevante en términos de ubicar al objeto de estudio en el contexto en el que se produce.

No es materia de este trabajo tampoco dar cuenta si ese proceso de política se dirige o no hacia la integralidad en materia de política social. Lo que aquí se afirma es que las relaciones de coordinación observadas, correspondientes a un nivel positivo pero aún incipiente, no pueden explicarse como un caso aislado motivado por los niveles operativos; se trata de un escenario propiciado por un marco de política determinado, una serie de decisiones políticas y factores contextuales.

No resulta posible definir taxativamente relaciones causales entre los distintos elementos que permitan explicar de una única manera el escenario actual. No podría afirmarse que debido a la incorporación al Plan Abre, surge deliberadamente una nueva estrategia de implementación, así como tampoco puede decirse que es la limitación de recursos la que promueve esa “adaptación” en el objetivo del programa para los barrios en cuestión. Todos estos elementos confluyen en un espacio y momento específico y se influyen mutuamente, delimitando el escenario que aquí se explica.

Es así como a lo largo de la implementación de sus múltiples ediciones el programa en cuestión se adapta y replantea sus estrategias progresivamente en función del conjunto de elementos mencionados. Asemejándose al método incrementalista (Lindblom, 1994),⁵⁷ el programa demuestra no hacerse de una vez y para siempre, sino que se rehace a partir de las contingencias y decisiones que surgen en el camino. En este caso, la flexibilidad que permite el programa dada por la ausencia de metas de política y un objetivo amplio y no explícitamente definido, intencionalmente o no, colaboran a que Ingenia pueda adecuarse a esos cambios.

⁵⁷ El incrementalismo es definido por Lindblom (1994) como un método de toma de decisiones y elaboración de políticas públicas en política que se basa, fundamentalmente, en el hacer y rehacer constante. Bajo esta perspectiva no es posible alcanzar un conocimiento exhaustivo sobre los problemas complejos que posibilite tomar una decisión sobre esos problemas que pueda sostenerse en el tiempo. Cada decisión que se toma es solo un paso pequeño, que si tiene éxito será seguido por otro paso similar; pudiendo volver atrás rápidamente sin mayores dificultades.

Capítulo 4: REFLEXIONES FINALES

Los dos últimos capítulos de este trabajo evidencian el esfuerzo por responder los objetivos específicos de investigación planteados en el primer capítulo, como paso necesario para aproximarse a alcanzar el objetivo general: analizar las particularidades que adquiere el proceso de implementación del programa Ingenia en aquellos territorios enmarcados en el Plan Abre; tomando el caso específico del barrio Ludueña de la ciudad de Rosario y la séptima edición del programa.

Realizadas las primeras aproximaciones, se estableció que el objeto de investigación debía encontrarse en las relaciones de coordinación producidas entre los actores encargados formalmente de la implementación del programa y aquellos que éstos se encuentran en el territorio. Es así como al momento de pensar a los actores y sus vinculaciones, se volvió fundamental reconstruir el marco institucional en el que se inserta el programa, en el que "juegan" los actores. Pensar la institución en términos formales e informales, como regla que estructura el comportamiento de los jugadores, permitió que el trabajo trascendiera a los actores.

Para ordenar la exposición, se reconstruyó el diseño del programa, el equipo de trabajo que lo tiene a cargo y crecimiento experimentado desde su primera edición; y, en función de la reconstrucción mencionada, se indagó acerca del nuevo enmarque que obtuvo el programa al incorporarse al Plan Abre en el año 2014. Se denotó como la asociación -al menos discursiva- de la "cuestión social" a indicadores que dan cuenta de la vulneración de derechos – trascendiendo la pobreza material- permite incluir a un programa que aborda la participación juvenil dentro de una estrategia de acción para dar respuesta a la problemática social o de la política social.

El nuevo marco de política, sentó las bases para las nuevas reglas del juego que modificaron la forma en que el equipo de trabajo implementa el programa, adquiriendo los actores territoriales un rol protagónico. En primer lugar, la modificación del reglamento, produjo un nuevo contexto de implementación para el programa, así como también una modificación de aquellos jóvenes que, al menos en la ciudad de Rosario, son sus principales participantes. En el "nuevo" contexto de

implementación predominan territorios vulnerables y jóvenes atravesados por múltiples problemáticas, cuya participación tiene un gran anclaje institucional.

En segundo lugar, promovido también por el cambio de gestión de la Sec. de Juv. y de la coordinación general del programa, se motivó la territorialización de cada una de las instancias o etapas del proceso de implementación de Ingenia. Es así como el anclaje territorial se convirtió en una nueva regla al momento de planificar estrategias de acción, ejerciendo influencia sobre los momentos de difusión, selección e implementación de proyectos.

Se denotó que no es solo el equipo del programa el que interfiere al momento de la implementación, sino que los actores territoriales también toman su parte allí. Quedó en evidencia que es ante la ausencia y disponibilidad de los recursos necesarios para unos y otros, que se genera el interés en vincularse. El anclaje territorial y la trayectoria de trabajo provista por las instituciones y organizaciones por un lado y el recurso económico junto con el poder de decisión sobre el mismo que detenta el equipo de programa, por el otro. Más allá de los objetivos particulares de cada uno de ellos, los intereses de los grupos de actores en la vinculación se centran en los recursos que el otro dispone, siendo la principal motivación para reconocerse.

El reconocimiento mutuo entre los actores, dada su relevancia, es lo que marca el inicio de las relaciones de coordinación. Aunque pueda producirse de manera implícita o no formal, los involucrados acuerdan trabajar en conjunto en la ejecución del programa, por los intereses que cada uno deposita allí. En el caso de estudio, debido a la proximidad con los grupos de jóvenes, que supera la cercanía física, las organizaciones e instituciones realizan, como mínimo, el seguimiento y acompañamiento de los jóvenes, asumiendo el rol de implementadores; dejando al equipo de trabajo un seguimiento "de rigor" o formal.

Esos nuevos implementadores traen consigo perspectivas de trabajo propias y heterogéneas entre sí que, según se demostró, pueden o no estar en consonancia con la mirada del programa. De hecho, el rol que toman en algunos casos, de ideólogos de las propuestas o tomadores de decisiones, puede ser cuestionado en sí mismo en tanto relega a los jóvenes a ocupar el papel de destinatarios. Notoriamente, y confirmando aquello que se vio en 2015, se evidenció como pasa de

ser un programa que en su diseño se enmarca en aquellas políticas que Balardini denomina “desde la juventud”, para moverse hacia una política que podría definirse como políticas “para o con la juventud”, depende el caso.

Si bien a lo largo del trabajo se hizo un esfuerzo por remitir al diseño del programa es necesario esclarecer, dada la perspectiva *bottom up* desde la que parte este análisis, que esto no significa que el “éxito” de Ingenia debe buscarse en la plena asimilación entre lo que sucede en la implementación con aquello que se planificó. Se realiza en pos de visibilizar como distintos factores contextuales, decisiones políticas e incluso la discrecionalidad y perspectivas presentes en los implementadores direccionó al programa hacia otros objetivos.

Si bien, este trabajo se inició bajo el convencimiento de la importancia que tendrían aquellas acciones y características de los operadores sobre la reformulación del programa, el recorrido por el marco de la política, puso en consideración otros elementos. Todos los hechos y procesos que intentaron ponerse a la luz, no presentan relaciones causales unívocas ni lineales. Se entrevió como se fueron conjugando dando como resultado el escenario que aquí se describe. El programa vira, entonces, a convertirse en una herramienta de trabajo más para esas instituciones y organizaciones que se encuentran trabajando con los jóvenes, resignificando –pero no abandonando- el objetivo mayor – o más abstracto- de promover la participación juvenil.

En este sentido, a la hipótesis sobre si existe o no una reformulación de la política, entendida como un cambio en los objetivos que aparecen en el diseño, se comprueba. En resumen, la conceptualización de Ingenia como un programa asimilado a una herramienta de financiamiento para acciones con o para jóvenes, al menos en los barrios enmarcados en el Plan Abre, encuentra una explicación en el nuevo marco de política, las nuevas estrategias de implementación, los nuevos implementadores -sus acciones y perspectivas- y algún otro elemento que haya podido escapar a este análisis.

Motivada por aquella primera aproximación a los jóvenes participantes de Ingenia en el año 2015, inicié este trabajo con la necesidad de visibilizar a quienes

acompañaban a esos jóvenes participantes, preguntándome sobre el rol que cumplían en el programa: ¿Eran acompañantes, participantes o implementadores? Lejos de dar respuestas absolutas y quizás con más interrogantes que afirmaciones, este trabajo constituye uno más de los casos que permiten visibilizar la multiplicidad de elementos que se tejen alrededor de la puesta en marcha de una política.

Espero, lo aquí dicho constituya un aporte para seguir repensando a Ingenia con miras a examinar estrategias que le permitan, además de aprovechar las ventajas de la participación de las instituciones y organizaciones, sortear las limitaciones manifiestas en torno a la participación juvenil; generando que en ese contexto y con los recursos disponibles el programa se convierta en una herramienta para promover una participación genuinamente joven, acompañada o no por instituciones u organizaciones, pero recuperando los y las jóvenes su papel de protagonistas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abraham, L., Aulicino, C., & Marco, K. (2015). *Las políticas de la adolescencia en la provincia de Santa Fe: un análisis desde la oferta programática y el gasto social*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva, *La implementación de políticas* (págs. 15-92). México: Porrúa Grupo Editor.
- Aulicino, C., & Díaz Langou, G. (2016). *La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe*. Documento de Políticas Públicas, CIPPEC.
- Balardini, S. (1999). Políticas de juventud: Conceptos y la experiencia argentina. *Última década, N° 10*, 25-52.
- Balardini, S. (2009). *El Gabinete Joven. Una política innovadora del gobierno de Santa Fe*. Buenos Aires: Fundación Fredrich Ebert .
- Bergami, M., Crescini, C. & Rosconi, A. (Inédito). ¿Se puede evaluar la participación?: Notas para repensar la evaluabilidad de un programa de fomento de la participación juvenil.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chavez, M. (2005). Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. *Última Década N° 23, CIDPA*, 9-32.
- Cortázar Verlarde, J. C. (2007). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. En J. C. Cortázar Verlarde, *Entre el diseño y la evaluación: El papel crucial de la implementación de los programas sociales* (págs. 1-62). BID.

- Cunill Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile: CLAD.
- Cunill Graul, N. (2014). La intersectorialidad en las políticas sociales. Un acercamiento político conceptual. *Gestión y Política Pública*, VOL XXIII, 5-46.
- Dávila León, O. (2004). Adolescencia y juventud: De las nociones a los abordajes. *Última década Nº 21*, 83-104.
- De Marco, M. A. (2016). De los orígenes y los barrios de Rosario: La expansión al oeste. Tercera entrega. *Revista Bolsa de Comercio Rosario* , 44-52.
- Díaz, C. (1997). El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción.
- Dirección General de Estadística. (2015). *Anuario de población y estadísticas vitales. Año 2015*. Rosario: Secretaría General. Municipalidad de Rosario.
- Duarte Quapper, K. (2000). ¿Juventud o juventudes? Acerca de como mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. *Última Década Nº 13*, 59-77.
- Fernández Arroyo, N., & Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de política. *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, 223-249.
- Gabinete Social. (2014). Plan ABRE: "Plan de Intervención Integral en Barrios". Gobierno de la provincia de Santa Fe, Argentina 2014-2015. *Congreso Nacional de Programas Innovadores para Mejorar la Calidad de Vida*. Guanajuato, México.
- Gantus, D. (2010). Apuntes para el estudio de las instituciones en Ciencia Política. En A. varios, *La enseñanza de la Ciencia Política en las Universidades de América Latina*. Ciudad Gótica.

- Giménez Gual, L. (2002). Las políticas de juventud: hacia unas políticas emancipatorias. *III Congrés de la joventut de Catalunya*. Barcelona.
- Giménez Gual, L. (2003). Las políticas de juventudes: hacia políticas emancipatorias. En *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes* (págs. 159-180). Madrid: Instituto de la Juventud.
- Grandinetti, R., & Nari, P. (2016). Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En A. Rofman (coeditora), *Participación, políticas públicas y territorio: Aportes para la construcción de una perspectiva integral* (págs. 53-72). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Guy Peters, B. (1999). Introducción. En B. Guy Peters, *La política de la burocracia* (págs. 67-85). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Jordana, J. (2008). El análisis de las policy network: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? En C. H. Acuña, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (págs. 505-525). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Krauskopf, D. (Sin fecha). Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina. *Nueva Sociedad* 200, 141-153.
- Licha, I., & Molina, C. G. (2006). *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*. Washington, D.C: INDES.
- Lindblom, C. (1994). La ciencia de salir del paso. En Aguilar Villanueva, L. *La hechura de las políticas. 2da edición* (págs. 201-225). México: Porrúa Grupo Editor.
- Lindblom, C. (1994). Todavía tratando de salir del paso. En Aguilar Villanueva, L. *La hechura de las políticas. 2da edición* (págs. 201-225). México: Porrúa Grupo Editor.
- Lipsky, M. (1980). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. Russell Sage Foundation.

- Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En J. C. Cortázar Velarde, *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales* (págs. 63-118). Washington, DC: Banco Interamericano del Desarrollo.
- Martínez Nogueira, R. (2009). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: aspectos conceptuales y experiencias. Salvador de Bahía: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe (2014). Informe sobre homicidios. Año 2014. Departamento Rosario y ciudad de Rosario. Resumen ejecutivo.
- Mondino, M. L. (2014). Políticas Públicas de Juventud en la Provincia de Santa Fe. Diferentes perspectivas, cambios y continuidades en dos gestiones de gobierno: 2003-2007 y 2007-2011 . Santa Fe: Universidad Católica de Santa Fe.
- Morata, F. (1991). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. Madrid: Documentación Administrativa.
- Nieto, C., & Weyrauch, V. (2015). Caso de estudio sobre el uso del conocimiento en el sector público de América Latina: La creación del sistema de monitoreo para el Plan Abre de la provincia de Santa Fe, Argentina. Politics & Ideas: a think net.
- Observatorio de Políticas de Juventud. (2012). *Hoja de ruta para recorrer el territorio joven*. Rosario.
- Observatorio de Políticas de Juventud. (2012). *Plan Santa Fe Joven: Evaluación intermedia*. Ministerio de Innovación y Cultura.
- Observatorio de Políticas de Juventud. (Sin fecha). *Juventud, ciudadanía y participación: un acercamiento desde el paradigma sociocultural*. Ministerio de Educación.

- Observatorio de Políticas de Juventud. (2012). *Plan Santa Fe Joven hacia 2015: Estrategias en territorio*. Rosario: Ministerio de Innovación y Cultura de la Provincia de Santa Fe.
- Observatorio de Políticas de Juventud. (2017). *Un recorrido por Ingenia: memoria institucional del programa que banca tus ideas*. Santa Fe: Imprenta Oficial Santa Fe.
- Observatorio de Políticas de Juventud. (Inédito). *Con perspectiva joven*.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, vol. 2, Nº 4, 99-128.
- Pellegrini, N. (2014). Otras violencias: Violencias institucionales "sobre-contras" los y las adolescentes de barrio Ludueña en el período 2013-2014. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Pignatta, M. A. (2015). Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: límites y potencialidades para avanzar en la integralidad. El caso del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (2012-2015). *Tesis para optar al título de magister*.
- Real Dato, J. (8-11 de Octubre de 2002). Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas. *VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal.
- Rein, M., & Schon, D. (1999). Un discurso de políticas que refleja su marco. En W. e. (comp), *Ciencias Sociales y Estados Modernos* (págs. 327-357). México: FCE.
- Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. Obtenido de <http://www.top.org.ar>
- Repetto, F. (2007). Una mirada política de la implementación y el desarrollo social... o el complemento a un enfoque gerencial de la implementación. En J. C. Cortázar Velarde, *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la*

implementación de los programas sociales (págs. 277-317). Washington, DC: Banco Interamericano del Desarrollo.

Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. En M. Chiara, & M. Di Virgilio, *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (págs. 141-168). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Repetto, F. (2010). Coordinación de Políticas Sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (págs. 47-81). Buenos Aires: Proyecto de modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Repetto, F., & Fernández, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC.

Robirosa, M. C. (2006). Articulación, negociación, concertación.

Salvia, A., & van Raap, V. (2016). Políticas públicas para la inclusión social en la Provincia de Santa Fe. Evaluación de resultados del Plan ABRE 2014-2015. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Observatorio de la Deuda Social Argentina - Pontificia Universidad Católica Argentina, Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe - Educa.

Sautú, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). La construcción del marco teórico en la investigación social. En R. Sautú, P. Boniolo, P. Dalle, & R. Elbert, *Manual de metodología: Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de metodología* (págs. 29-81). Buenos Aires: CLACSO.

Secretaría de Juventudes (2017). *Agenda Joven 2020*. Rosario: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.

Subirats, J. (1989). Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. En J. Subirats, *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración* (págs. 47-65). Madrid: INAP.

Vommaro, P. (2015). *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina: Tendencias, conflictos y desafíos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

NORMATIVA CONSULTADA

Decreto Provincial Nº 034/07

Decreto Provincial Nº 0173/2015

Proyecto de Ley Provincial de Juventudes (2014). Gabinete Joven de la provincia de Santa Fe.

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

La Capital (2014). “Un informe oficial plantea que Rosario padece una “epidemia” de homicidios. 4 de mayo del 2014. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/un-informe-oficial-plantea-que-rosario-padece-una-epidemia-homicidios-n446810.html>

La Capital (2017). “Homicidios en Rosario: datos del Ministerio de Seguridad marcan tendencia a la baja”. 13 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/policiales/homicidios-rosario-datos-del-ministerio-seguridad-marcan-tendencia-la-baja-n1356239.html>

La Nación (2014). “Narcotráfico, números y homicidios en Rosario”. 26 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1738743-narcotrafico-numeros-y-homicidios-en-rosario>

ANEXO I

FORMULARIO DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS A ORGANIZACIONES/ INSTITUCIONES Y A COORDINADOR TERRITORIAL, SEGÚN DIMENSIONES

INDICADOR	COORDINADOR TERRITORIAL (CT)	ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES
Tipo de actividades realizadas	¿Qué tipo de vinculación tienen con las organizaciones/instituciones? ¿En qué actividades específicas se relacionan? ¿Qué rol tiene el CT en los proyectos de los jóvenes? ¿Cuál tienen las instituciones?	¿Qué tipo de vinculación tienen con el CT? ¿En qué actividades específicas se relacionan? ¿Ante qué situaciones se encuentran o comunican? ¿Cuántas veces? ¿Por qué medio?
Intereses puestos en juego al momento de coordinar	¿Por qué se produce el contacto con organizaciones e instituciones? ¿Qué aportan al programa y a los grupos de jóvenes? ¿Por qué se los convoca especialmente?	¿Cuánto hace que vienen trabajando con este grupo de jóvenes? ¿Cómo conocen el programa? ¿Cómo surge la idea de participar? ¿Por qué participan? ¿Volverían a participar?
Recursos aportados	¿Cuál es la función del CT? ¿Cómo se lleva adelante esa función? ¿Qué hace relevante a las organizaciones e instituciones? ¿Su participación es imprescindible, necesaria o deseable? ¿Por qué?	¿Qué papel cumple la institución para los proyectos y para el grupo de jóvenes que acompañan? ¿Cuál es el trabajo diario que hacen con ellos? ¿Qué importancia tienen los CT para el proyecto? ¿Son necesarios o el proyecto podría llevarse a cabo de todas formas sin su participación? ¿Qué facilidades le brindan al proyecto? ¿Qué tipo de facilidades podrían brindarle al proyecto que aún no lo hace?
Concepciones ideológicas	¿Cómo es el trabajo de las organizaciones e instituciones? ¿Qué rol toman en los proyectos juveniles? ¿Qué implicancia tiene para los grupos de jóvenes participantes? ¿Cómo las organizaciones e instituciones	¿En qué actividades concretas colaboran con los jóvenes? ¿Crees que los jóvenes podrían emprender solos este tipo de proyectos?

	ven a los jóvenes?	
Valoración sobre la vinculación	¿Cómo fue esa vinculación? ¿Positiva, negativa, regular?	¿Cómo fue esa vinculación? ¿Positiva, negativa, regular? ¿Qué tipo de actividades podrían emprenderse en conjunto con la Secretaría/CT que actualmente no se llevan a cabo? ¿Qué crees que deja el programa en los jóvenes? ¿Qué crees que les deja su propio proyecto?

MODELO DE MATRIZ DE PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN

OBJETIVO	DIMENSIÓN	INDICADOR	ACTOR	RESPUESTA/CITA	OBSERVACIÓN
			1		
			2		

ANEXO II

ESTRUCTURA DEL PLAN ABRE DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Para la implementación del Plan Abre, el gobierno provincial cuenta con una estructura institucional de tres niveles:

1- **Gabinete Social**: es una mesa de la que participan ministros donde se definen prioridades, las acciones a llevar adelante y el presupuesto; es el ámbito de coordinación política. Se constituyó en el año 2008 como un espacio de articulación de políticas sociales, pero no fue hasta el 2011 en que se definieron un conjunto de territorios para comenzar a ser abordados.

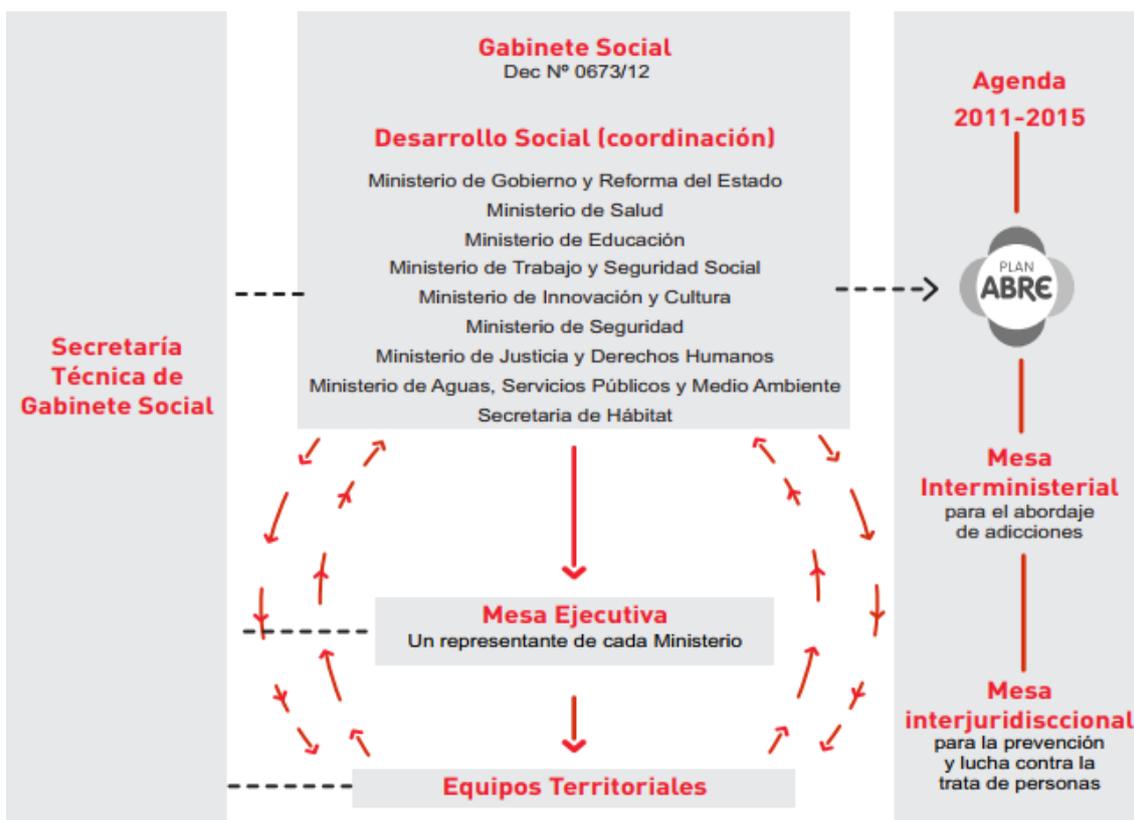
2- **Mesa ejecutiva**: es una mesa en la que participan secretarios, subsecretarios y directores provinciales que abordan la implementación y el seguimiento de las acciones definidas en la mesa de ministros.

3- **Equipos territoriales**: funcionan a modo de enlace entre los equipos e instituciones que trabajan en el territorio y los niveles centrales, garantizando la inserción del programa en cada uno de los territorios.

Por fuera de la estructura jerárquica, se suma una cuarta área más:

4- **Secretaría Técnica de Gabinete Social**: se dedica al seguimiento y al diseño de las herramientas necesarias para promover la coordinación intersectorial (Aulicino & Díaz Langou, 2016). Es el único espacio que está dedicado exclusivamente al Plan Abre (Pignatta, 2015) ya que en todos los demás niveles los actores realizan también tareas al interior de cada ministerio.

Gráfico N° 2: Estructura Plan Abre, 2016.



Fuente: Salvia & van Raap, 2016.

ANEXO III

CATEGORIZACIÓN DE ACTORES ENTREVISTADOS EN BARRIO LUDUEÑA, 2016

REFERENCIAS INST/ORG	CATEGORIZACIÓN DE ACTORES		
	JURISDICCIÓN	SECTOR	NIVEL
Actor 1	Local	Gubernamental	Territorial
Actor 2	Local	Gubernamental	
Actor 3	Barrial	Soc. Civil	
Actor 4	Barrial	Soc. Civil	
Actor 5	Barrial	Soc. Civil	
Actor 6	Barrial	Soc. Civil	
Actor 7	Barrial	Soc. Civil	

Fuente: Elaboración propia en base a Fernández Arroyo & Schejtman, 2012