

V Jornadas de Investigadorxs en Formación
Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES)
Ciudad de Buenos Aires, 7, 8 y 9 de octubre de 2020

EJE 12. Juventudes, políticas públicas y participación

El problema de *convocar a los jóvenes*. La producción de la participación juvenil en programas municipales de Presupuesto Participativo en Argentina (2008-2019)

Emilia Arpini¹

Resumen

En las últimas décadas, la *participación* se ha presentado como un significante recurrente en la formulación e implementación de políticas públicas en Argentina y, más generalmente, en América Latina. Dentro de éstas, uno de los programas más difundidos es el Presupuesto Participativo, en el que una porción de los recursos del presupuesto público de un Estado local es puesta a discusión con la población participante, con el objetivo de crear proyectos de inversión pública. En Argentina, a medida que los programas de Presupuesto Participativo se extendieron a distintos municipios, también se fueron complejizando y especializando, dando lugar a la emergencia de la figura del *joven* para nominar a los sujetos participantes, y a distinguir entre la *participación* de jóvenes y de adultos. Este trabajo busca analizar de qué se trata esta nueva figura, un interrogante que, hasta el momento, ha sido menos abordado por los estudios sobre los Presupuestos Participativos. Nos preguntamos por qué y cómo producen las agencias estatales encargadas de los programas de Presupuesto Participativo esta nueva figura del *joven* como *participante*, insertándonos en una línea de estudios más amplia que propone pensar la participación juvenil como objeto de regulación estatal. El trabajo sostiene que el surgimiento y el impulso de la participación juvenil en estos programas puede comprenderse como la respuesta que los agentes estatales que los impulsan encuentran para tramitar un problema que ellos mismos construyen: la ampliación de la convocatoria. Las técnicas de

¹ Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magister en Ciencia Política (UNSAM), Licenciada en Ciencia Política (UBA). Miembro del Grupo de Estudios de Políticas y Juventudes del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (GEPOJU-II.GG.-UBA) y del Grupo de Trabajo de Infancias y Juventudes del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

investigación utilizadas incluyen la recolección y sistematización de fuentes documentales producidas por los actores, observaciones participantes de las interacciones entre actores y entrevistas.

Palabras clave: participación - juventudes - joven - políticas públicas - Estado

1. Introducción

En las últimas décadas, la *participación* se presentó como un significativo recurrente en la formulación e implementación de políticas públicas en Argentina y, más generalmente, en América Latina. El fenómeno de la participación promovida a través de políticas públicas en Latinoamérica se extendió notoriamente, dando lugar a un variado repertorio de iniciativas, cuyos fines apuntan a producir modos de *participación* de los destinatarios en vinculación con agencias estatales.

Dentro de estas, el Presupuesto Participativo se convirtió en el programa *participativo* más emblemático en Latinoamérica luego de la gran difusión que logró la primigenia experiencia de Porto Alegre, Brasil en la década de 1990 por promover específicamente la *participación* en los procesos de formulación y ejecución de *proyectos* públicos. En Argentina, sus inicios se remontan al año 2002, cuando fueron lanzados estos programas en las ciudades de Rosario y de Buenos Aires. Por medio de los Presupuestos Participativos, una porción de los recursos del presupuesto público de un Estado local es puesta a discusión con la población participante, con el objetivo de crear *proyectos* de inversión pública.

Pues bien, ¿a quiénes se proponen convocar estos programas? Una de las figuras que utilizan y producen con frecuencia para designar y convocar a los sujetos a *participar* es la del *vecino*. Esta figura se hizo presente de manera central en los programas desde sus inicios en Argentina. Como sostiene Annunziata (2011, 2013, 2015), a través de la figura del *vecino*, estas políticas buscaron producir imaginarios de *cercanía* de los representantes de gobierno con respecto al entorno inmediato y la vida cotidiana de las personas en espacios barriales, en un clima de época en la cual la representación política era objeto de cuestionamientos e impugnaciones.

Sin embargo, con el transcurrir del tiempo, y a medida que los programas de Presupuesto Participativo se extendían a distintos municipios, se fueron complejizando y diversificando los modos de formulación e implementación en los distintos municipios que lo aplican. En este sentido, veremos en este trabajo que, para los impulsores de estos programas, la figura del *vecino* comenzó a mostrar ciertos límites. Ésta no agota ni permite analizar completamente las configuraciones de sentido que estos programas *participativos* produjeron para apelar a sus destinatarios.

Sostenemos que, a partir de 2008, los Presupuestos Participativos en el país comienzan a evidenciar su creciente especialización y esto se ve especialmente en la producción de manera diferenciada de los destinatarios. Emerge una nueva figura: la del *joven*. Poco a poco, los programas comienzan a distinguir entre jóvenes y adultos participantes, y a crear espacios específicos para incorporar a los jóvenes como un grupo particular. Este trabajo busca analizar de qué se trata esta nueva figura, un interrogante que hasta el momento ha sido menos abordado por los estudios sobre los Presupuestos Participativos².

El presente trabajo se inserta dentro de una línea de estudios más amplia que se propone pensar las maneras en que la participación juvenil se convierte en objeto de regulación estatal, concretamente cuáles son las formas en que el Estado aborda y tematiza a las juventudes como sujetos de *participación* (Vázquez, 2015a; 2015b; Vommaro P., 2015; Núñez et al., 2015; Batallán et.al, 2009; Balardini, 1999; Krauskopf, 2000; Cozachcow, 2016; Liguori, 2019; Llobet et.al, 2014; Larrondo, 2015; Beretta et.al, 2018). Se orienta, con base en trabajos sociológicos, historiográficos y antropológicos (Pérez Islas, 2008, Criado, 1998; Bourdieu, 1990; Feixa, 1996) a pensar a las juventudes como grupos sociales cuya nominación, surgimiento y atribución de características es fruto de procesos socio-históricos situados, y no una condición espontánea o natural.

Las técnicas de investigación utilizadas para la presente ponencia incluyen la recolección y sistematización de fuentes documentales producidas por los actores, entrevistas a actores claves y observaciones participantes en contextos de interacción entre los agentes estatales impulsores de los programas.

2. Una perspectiva de análisis para estudiar las figuras que producen las políticas públicas

Proponemos una perspectiva analítica para el estudio del Estado y de las políticas públicas que parte de la pregunta por los sentidos que construyen los actores en las prácticas, rutinas y rituales que forman parte de sus repertorios (Corrigan y Sayer, 2007). Todos estos repertorios cargados de significación definen, regulan, orientan y moldean lo que los actores en determinado ámbito construyen y consideran como aceptable y legítimo (y lo que se desalienta, margina o se

² El trabajo se basa en los resultados de la investigación realizada en el marco de la tesis doctoral de la autora, titulada “Producir la participación. Escenas y figuras vecinales y juveniles en los programas municipales de Presupuesto Participativo” (2020). En la misma describimos y comparamos a través de una metodología cualitativa la puesta en práctica de los programas de Presupuesto Participativo implementados en dos municipios de la provincia de Buenos Aires, Vicente López y Zárate, siendo dos municipios de signo político diferente. Vicente López, gobernado por el espacio político PRO con la intendencia de Jorge Macri, y Zárate, por el espacio Nuevo Zárate, con raíces socialistas y en alianza con las gestiones gubernamentales nacional y provincial del kirchnerismo.

considera impropio), en nuestro caso, en el campo de la producción pública de la *participación* promovida por el Estado. Las políticas públicas pueden comprenderse, al decir de Shore y Wright (2005) y Shore (2010) como “formas de acción social y simbólica” y como “mundos de sentido”, en tanto producen interpretaciones y codifican valores y normas sociales.

El estudio situado de las nociones permite rastrear los usos múltiples que los actores hacen de éstas, con lo que se evita reificarlas y tornarlas estáticas. Es un ejercicio de desnaturalización que reconoce el carácter contingente de los sentidos: ni la *participación* ni la categoría *joven* es un a priori de la investigación, sino que son categorías cuyo sentido es un interrogante abierto y a comprender, y que cobran sentido en relación con el contexto en que son enunciados.

Concretamente, las políticas públicas, como “mundos de sentido”, producen concepciones específicas sobre las personas que se involucran en éstas, los *participantes*, en nuestro caso. Las políticas clasifican y objetivan a los individuos y les asignan categorías para definir sus roles y organizar sus comportamientos (Shore y Wright, 2005; Shore, 2010). Al mismo tiempo, la producción de figuras implica un trabajo simbólico de objetivación e unificación simbólica de grupos sociales. Por lo que escogemos analizar a las juventudes no como un grupo social preconstituido, “en sí”, sino como efecto de un trabajo de representación simbólica que los hace visibles (Offerlé, 2011; Lenoir, 2000). En este sentido, proponemos el concepto de figura para indicar las categorías nativas que nominan a los actores que participan en los programas. Las figuras condensan modos de significar a los *participantes* de determinada manera.

Un análisis sobre el carácter construido de las figuras sobre los destinatarios de las políticas públicas como el que proponemos busca brindar nuevos elementos para repensar la extendida utilización de la categoría “participación ciudadana” en el campo de estudios sobre políticas públicas participativas. Creemos que la figura de *ciudadana* o *ciudadano* posee ciertas implicaciones que no la tornan completamente apropiada para describir las figuras que producen los programas de Presupuesto Participativo. El *ciudadano* suele aludir a un individuo *mayor de edad* (por lo que tiene cierto sesgo adultocéntrico), titular de derechos y obligaciones en el marco de un Estado de derecho, y en la escala nacional. Nuestro trabajo de investigación nos revela que esta no es la categoría central con la cual los actores hacen referencia a los *participantes* en los casos de Presupuesto Participativo, sino que, como afirmamos, son las figuras del *vecino* por un lado y del *joven* por el otro. Por ello, coincidimos con Merklen (2010) cuando señala que el concepto de “ciudadanía” se ha convertido en un obstáculo epistemológico al ocluir los modos de designar que desarrollan los mismos actores, de forma social e históricamente situada.

Los Presupuestos Participativos van creando nuevos modos de nominación y distinción entre jóvenes y adultos participantes, incorporando a los jóvenes como un grupo particular, y caracterizando a cada grupo según distintas potestades y atributos. Entendemos que esta especialización que cobran los programas de Presupuesto Participativo debe entenderse a la luz de un clima de época en el que la categoría de *juventud* es elaborada como capital político, en un contexto que fue tematizado como de recomposición del Estado y de la política en términos formales e institucionales. Como señalan Núñez et.al (2015), la promoción de la *participación* de los jóvenes se convirtió en un asunto de Estado. Desde el Estado se promueve un ideal de la participación juvenil desde un sentido del *deber, responsabilidad y obligación* de asumir el compromiso, en un contexto histórico que, como entienden, brinda una *oportunidad histórica* para participar *para y por* el Estado, y no *contra* el mismo (Vázquez, 2015a). Estas elaboraciones sobre la *juventud* como capital político y de la *participación* de las juventudes como causa pública se expresó también en políticas públicas que, especialmente, se enfocan en la promoción de la participación juvenil (Vázquez, 2015b; Núñez et.al, 2015).

3. ¿Los jóvenes no participan? El diagnóstico sobre la *falta de participación juvenil como un problema*

En esta ponencia proponemos comprender el surgimiento e impulso de la participación juvenil en los Presupuestos Participativos como el modo en que los agentes estatales encuentran para intentar tramitar de manera *exitosa* el problema de la ampliación de la convocatoria de participantes. Pero ¿de qué se trata esta cuestión de la convocatoria?

Quienes impulsan desde el Estado los Presupuestos Participativos construyen como criterio de evaluación un cierto capital de prestigio: la capacidad de los programas de lograr que se acreciente la *participación*. En principio -pero no solamente-, se trata de una medición del crecimiento en términos cuantitativos. Por ejemplo, cuántos proyectos se realizaron, cuántas propuestas se presentaron, cuánto dinero se destinó, cuántos encuentros organizaron y, principalmente, cuántas personas se involucraron. Esto es, acrecentar la convocatoria a participar y al mismo tiempo lograr que los participantes permanezcan comprometidos con el programa.

En el año 2008 ocurre un salto cuantitativo en la cantidad de Presupuestos Participativos impulsados en municipios argentinos. En todo el país, se pasó de once a veintiún casos, y posteriormente la curva continuó en ascenso (Carmona y Martínez, 2013; Martínez, 2018). Esta expansión fue acompañada con la fundación, ese mismo año, de una red de cooperación que nucleaba a los municipios que implementan el Presupuesto Participativo. Esta se denominó Red

Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP) y se conformó con el objetivo de promover la articulación entre distintos ámbitos y niveles del Estado en pos del fortalecimiento y ampliación de los programas en los municipios³. La RAPP coordinó la organización de encuentros anuales nacionales desde 2008, y ofreció apoyo técnico a aquellas municipalidades que quisieran comenzar a implementar este programa, lo que ayudó a que continuase creciendo la ola expansiva de casos.

Los Encuentros Nacionales favorecieron la conformación entre los funcionarios de modos comunes de elaborar criterios de *éxito* de los programas. Allí, exponían las experiencias en cada localidad y movilizaban como capital de prestigio los resultados alcanzados que considerasen positivos. En este sentido, los encuentros también les resultaban útiles a los agentes estatales como espacio de aprendizaje para mejorar la propia experiencia en los términos nativos en que constituyeron el *éxito*. Este espacio era también lugar de socialización de modelos de gestión de esta política *participativa*, y, concretamente, modos de concebir a la *participación*. Generaba que los funcionarios pudieran reconocer afinidades (o diferencias) en gestiones de otros municipios, y esperaban también que su modelo de gestión fuese tomado como ejemplo a seguir.

En este espacio, algunos funcionarios comenzaron a tematizar en sus exposiciones la *falta* de *participación* de los *jóvenes* como un problema, y entendieron que no pasaba lo mismo para con otros grupos poblacionales, ya sea porque sí veían que participaban o porque su participación no era elaborada como una necesidad.

[Una] cuestión que nos pareció importante es una baja participación de los jóvenes, aunque para el presupuesto 2009 logramos incrementar esa participación. De todas maneras, estamos pensando instrumentar un Presupuesto Participativo Joven, que haga que este sector se pueda sumar más abiertamente al proceso global.

(Funcionario de la municipalidad de Comodoro Rivadavia. Documento SRP-JGM, 2010a: 94).

Advertimos que, en cuanto a género, no encontramos diferencias significativas; a su vez, las clases media y alta son las que menos participan. Considerando las franjas etarias, los jóvenes no participan, por lo que queremos implementar a partir del año que viene el Presupuesto Participativo Joven, como otra instancia más.

(Trabajador de la municipalidad de Godoy Cruz. Documento SRP-JGM, 2010a: 109).

La primera ciudad que comenzó a trabajar, dentro del Presupuesto Participativo la cuestión juvenil de modo específico y diferenciado dentro del Presupuesto Participativo fue Rosario⁴.

³ Desde 2008 hasta 2015, la RAPP contó con el apoyo y coordinación de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros (SRP - JGM) a nivel nacional.

⁴ En 2004 realizó una primera experiencia piloto en un distrito, con la misma metodología del Presupuesto Participativo de adultos, pero con reuniones separadas. Al año siguiente, 2005, el programa se extendió a los demás distritos de la ciudad.

En sus inicios, fue pensado por sus impulsores como un programa para *revertir la exclusión* de los lugares de decisión que sufrían los *jóvenes* como franja poblacional. “El proceso de Presupuesto Participativo no estaría completo si no tiene en cuenta las palabras de todos los sectores de la población”, afirmaban (Documento Mercociudades y GTZ, 2005: 122) y, precisamente, diagnosticaban que *escaseaba la participación juvenil* en comparación con los adultos, lo que para ellos resultaba un problema⁵.

A esta problematización de la *falta* de participación juvenil en términos cuantitativos, se sumaba, en segundo lugar, una evaluación de carácter más cualitativo. Para los agentes estatales, esta *falta* hacía que el Presupuesto Participativo no estuviese *completo* en términos de la representación de la mirada propiamente *joven*. En este sentido, producían la condición juvenil como un grupo social con características y problemáticas específicas, distintas a las del *adulto*. Como explica quien se desempeñó como coordinador del Centro de Juventud en Rosario en ese momento,

En la ciudad estaba muy fuerte el proceso de Presupuesto Participativo. Entonces, en ese auge, dijimos “¿por qué no planteamos un Presupuesto Participativo, pero con los jóvenes?” Porque nos pasaba -nosotros habíamos analizado en el momento- que los primeros años de Presupuesto Participativo de la ciudad, salían muchos proyectos relacionados con jóvenes. O sea, como que el tema de los jóvenes estaba en agenda, pero eran los adultos quienes proponían. Entonces salía en la parte de diagnóstico los problemas de los jóvenes, las drogas, el alcoholismo. Lo típico. Y las propuestas eran “hagamos una canchita de fútbol en tal espacio”, “hagamos cursos de capacitación en oficios para jóvenes”. Siempre desde una mirada bien adultocéntrica. Entonces, dijimos, “está en auge el tema de Presupuesto Participativo. Vamos a convocar a jóvenes para que digan entonces qué problemas tienen ellos, y qué quieren ellos.

[Entrevista a ex coordinador del Centro de la Juventud de la Municipalidad de Rosario, 18/07/19].

El Presupuesto Participativo Joven surge, entonces, como intención de los agentes estatales de fomentar la *problematización* de las realidades *de los jóvenes como jóvenes*, como grupo social específico. Consideraban que el diagnóstico sobre la realidad que realizarían los jóvenes mismos iba a ser distinto al que hacían los adultos en el Presupuesto Participativo, que, como observaban, tenían una visión más negativa sobre los jóvenes. Esto iba a permitir que los

⁵ Rosario formaba parte de “Mercociudades”, una red de gobiernos locales del MERCOSUR, desde fines de los años noventa. Este se constituyó en un espacio de intercambio entre funcionarios de áreas de juventud de distintas ciudades del MERCOSUR, que decidieron comenzar a realizar encuentros de “Políticas Locales de Juventud” en conjunto (Beretta et.al, 2018). En el marco de la red de “Mercociudades”, una agencia alemana, la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), financiada por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, abrió una convocatoria para premiar experiencias de políticas de juventud. El Centro de Juventud de la municipalidad de Rosario presentó la propuesta del Presupuesto Participativo Joven.

proyectos del Presupuesto Participativo fuesen más diversos en términos de la representación de distintos grupos de población.

Por lo general en el Presupuesto Participativo, los adultos miran muy poco la integralidad de la ciudad. Miran su calle, pero no su barrio en general, sino sus tres o cuatro manzanas. Ellos seguían pidiendo muchas cosas para los pibes, pero en el barrio. Y los pibes planteaban “no queremos cosas en el barrio, queremos poder acceder al centro, al río, queremos hacer encuentros con pibes de Zona Oeste, de Zona Norte”. Hubo un choque de entender la ciudad. Un choque generacional muy distinto. El adulto, ya instalado con su familia, pensando en su barrio. Y los pibes, queriendo disfrutar de la ciudad plenamente.
[Entrevista a ex coordinador del Centro de la Juventud de la Municipalidad de Rosario, 18/07/19].

Así, veían que los *vecinos adultos*, postulaban proyectos más focalizados en el *barrio* y desde su realidad *familiar*, mientras que, a diferencia de ellos, los *jóvenes* planteaban proyectos para la *ciudad*, de socialización intrageneracional y para el *disfrute*. El *vecino adulto* aparece como un participante arraigado en una porción de territorio (su *barrio*), mientras que el *joven* aparece como quien participa por una manera más *integral* de pensar la ciudad.

La invención del Presupuesto Participativo Joven en Rosario posibilitó que la problematización estatal del hecho de que los Presupuestos Participativos no lograsen alojar la participación de jóvenes se extendiera. Esta extensión encontró condiciones de posibilidad por medio de los Encuentros Nacionales de Presupuesto Participativo, donde Rosario y otros municipios llevaron su experiencia.

El primer caso en la provincia de Buenos Aires fue el Presupuesto Participativo Joven de San Fernando, que inició en 2009. También entre los objetivos de este programa estaba *acercar* a los jóvenes a las políticas del Estado municipal y promover la identificación de *problemas* planteados por los mismos jóvenes. Al igual que en Rosario, no limitaban la participación juvenil al ámbito barrial. Entendían que los jóvenes debían participar para identificar *sus problemáticas* e intereses como grupo social específico. Por ejemplo, se les atribuían a los jóvenes problemas e intereses como la formación y la inserción laboral, la contención social, o contar con espacios para realizar deportes, actividades artísticas y recreativas⁶.

Este modo de concebir a los *jóvenes* a partir de sus *problemas específicos* como grupo social fue el modo dominante en la producción de la figura del *joven* como *participante* que adquirieron los Presupuestos Participativos en el país.

⁶ Por ejemplo, algunos proyectos que se sometieron a votación en el año 2010 incluían talleres para inserción laboral en el ámbito de producción audiovisual, capacitaciones en informática, construcción de un skatepark, talleres de percusión, guitarra y breakdance para “generar pertenencia entre los jóvenes”, y de panadería y peluquería para generar “espacios de contención, aprendizaje, valores y herramientas para los jóvenes” (Documento Municipalidad de San Fernando, 2010).

Retomando la pregunta sobre por qué el diagnóstico de la *falta de participación de jóvenes* fue pensado como un problema para los agentes estatales, esta descripción nos permite insertar el diagnóstico en relación con un marco de sentido construido colectivamente en los Encuentros Nacionales, que convertía en capital político el hecho de poder convocar a la mayor cantidad y diversidad de personas posible en los programas. La ampliación de la convocatoria era movilizadora como logro y como clave del *éxito* en los encuentros por los funcionarios locales frente a los agentes estatales de otras localidades. Pero, como ellos mismos veían, esta búsqueda de maximizar la convocatoria se topaba con la incapacidad que demostraban los programas para convocar a la población más joven. Era necesario ampliar y diversificar el número de personas convocadas a *participar*, y así, poder hacer a los programas más *exitosos*.

En 2011, la Secretaría de Relaciones Parlamentarias (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación), UNICEF y la Universidad de General Sarmiento elaboraron en conjunto un documento que consagraba con el mote de *buenas prácticas* ciertos modos de organizar el Presupuesto Participativo en los municipios del país. Incluir a los *jóvenes* en los programas fue recomendado específicamente en este documento como *buena práctica*. “Es clave lograr una mejor comunicación especialmente con la población joven y adolescente, en pos de lograr su participación”, sostenía (Documento SRP-JGM, UNGS y UNICEF, 2011: 96). También se recomendaba reducir los requisitos de edad mínima para poder participar y tratar de alcanzar “la participación de toda la población en edad de asistir a la escuela secundaria” (2011: 81).

El documento señalaba que el hecho de que se promoviese la masivización de la convocatoria a los programas no podía ir en detrimento de la *densidad* de la participación. No podía “reducir la intensidad de la participación”. Es decir, los programas debían apuntar a convocar a más cantidad de personas, especialmente a más jóvenes, pero al mismo tiempo, debía fomentarse “un compromiso más protagónico y activo”, con formas de participación que generasen “efectos fuertes en las personas participantes”, para que “el PP cumpla su objeto en tanto escuela de ciudadanía”. Se apuntaba a una participación más amplia y diversa, pero al mismo tiempo, que fuese *densa* (Documento SRP-JGM, UNGS y UNICEF, 2011: 88).

A lo largo del tiempo, podemos ver cómo la argumentación para fundamentar la importancia de convocar a la *participación juvenil* fue complejizándose y expandiéndose. Señalaban que la integración de los jóvenes posibilitaría que se visibilicen nuevas demandas y problemáticas y, en particular, el problema de la relación con el Estado de este grupo. Se planteaba como problema el hecho de que los jóvenes percibieran al Estado desde su faceta represiva (por ejemplo, por haber sido víctimas de abuso policial), desde su faceta asistencial, o por su ausencia. Por ejemplo, en este sentido, estos agentes estatales consideraban que los *jóvenes* eran

distintos a los *vecinos adultos*, en tanto que mientras los primeros expresaban malestar con el accionar policial en los barrios, los segundos pedían mayor presencia de las fuerzas de seguridad⁷. Para los impulsores de los programas, la existencia de nuevos canales como el Presupuesto Participativo permitiría mostrar al Estado en una faceta diferente: la de *inclusión social* y de *integración* de jóvenes de distintos sectores sociales. Además, los jóvenes podrían aportar nuevas ideas y puntos de vista para la formulación de proyectos públicos⁸.

En septiembre de 2015 se realizó el Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven (ENPPJ) en Zárate, lo que puede considerarse un nuevo hito en la historia del Presupuesto Participativo, ya que a partir de este año no se hicieron más Encuentros Nacionales de carácter general, es decir, pasaron a ser específicos sobre la participación *joven*. El mismo fue organizado conjuntamente por la municipalidad de Zárate, la SRP-JGM y UNICEF, y publicitado bajo el lema “Participación e Inclusión”. Y a pesar de que las figuras mayormente utilizadas por UNICEF en sus documentos y discursos públicos son las de *niñez, infancia y adolescencia*, la figura que fue consagrada en los Encuentros de Presupuesto Participativo fue la de *joven*.

En este encuentro los funcionarios plantearon cuáles eran los objetivos que se proponían lograr con el impulso a la participación juvenil en los Presupuestos Participativos, en un contexto que era definido como de *recuperación* por parte de la *juventud* de “un espíritu de participación activa, militante, comprometida con la realidad social” (Recurso audiovisual Televisión Pública Argentina, 2015).

La *inclusión* a la que se refería el título del I Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven era propuesta como un reconocimiento de los *jóvenes* a los que entendían como un grupo específico y diferenciado del resto de la población. Un *reconocimiento* a su *mirada específica* como grupo poblacional. En esta mirada, los adultos, organizadores de los programas de Presupuesto Participativo, debían implementar herramientas para *darles voz, empoderarlos*, para que puedan incidir en la resolución de sus propios *problemas*. Al mismo tiempo, los organizadores proponían que los jóvenes pudiesen *aprender* por medio de la *participación*. El *aprendizaje* que se proponía para los jóvenes implicaba incorporar la capacidad para

⁷ Palabras del coordinador del Presupuesto Participativo Joven de La Matanza [Observación participante. 03/09/15, Taller Temático “¿Cuál es el sentido de la inclusión en el PP joven?”, Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven, Forum Cultural de Zárate].

⁸ *Ibidem*. Este agente estatal consideró que los jóvenes podían aportar un punto de vista diferente para la formulación de proyectos, por ejemplo, al contraponerse a los proyectos de los *adultos* de pedir más policía para resolver los problemas de seguridad. Señaló que los jóvenes expresaban sus quejas frente a las torturas y golpes que recibían por parte de la policía.

problematizar sus propias realidades, y, por medio de este proceso, aprehenderse como grupo específico y atravesado por problemas particulares⁹.

El I Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven visibilizó las experiencias de *participación juvenil* en los programas de Presupuesto Participativo existentes en el país¹⁰. Asimismo, algunos municipios que aplicaban el programa de Presupuesto Participativo, pero no específicamente para el grupo *joven*, se acercaron al Encuentro con el objetivo de intercambiar experiencias y comenzar a aplicar en sus distritos¹¹. Se había expandido la idea de que poder convocar a la población *juvenil*, y no sólo a los *adultos*, era un factor de prestigio para los programas de Presupuesto Participativo. Y se había arribado a un consenso de que para convocar a las juventudes había que crear espacios específicos dentro del mismo programa. Para los agentes estatales, integrar la participación vecinal, de adultos, con la participación juvenil, no iba a dar resultados: los *jóvenes* iban a continuar alejados.

4. Captar un nuevo público objetivo ¿A quiénes, dónde y cómo convocar?

En el segundo encuentro nacional del año 2009, los municipios arribaron a un diagnóstico común sobre el *problema* de la *falta de participación* de *jóvenes* al interior de los programas de Presupuesto Participativo. Pero ¿cómo poder *captar* ese *nuevo público objetivo* que mencionaban? En palabras de los representantes de Morón, había que lograr “la convocatoria a la población juvenil mediante estrategias diferenciadas y más focalizadas” (Documento RAPP, 2009: 12).

El diagnóstico que hacían los agentes estatales coincidía en que lo que fallaba era el modo y los canales de comunicación hacia los jóvenes, pero no creían que hubiese algo intrínseco al programa en general que causara el desinterés juvenil. Entendieron que, al diversificar y mejorar las estrategias comunicacionales, así como crear espacios específicos para *jóvenes*, iban a poder convocar a más jóvenes. Y que una vez que otros jóvenes ingresaran al programa, esto iba a resultar en un efecto contagio, en el que no se asociara al Presupuesto Participativo a un programa para adultos.

⁹ Observación participante, 02/09/15 y 03/09/15, Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven, Forum Cultural de Zárate.

¹⁰ A saber, La Matanza, Pinamar, Zárate y Avellaneda (Buenos Aires), Rosario, Firmat y Santo Tomé (Santa Fe), Maipú y Las Heras (Mendoza), Villa María, Unquillo y Villa Carlos Paz (Córdoba), Galeguaychú y Paraná (Entre Ríos).

¹¹ Concretamente, los municipios de Vicente López y Trenque Lauquen (Buenos Aires), Concepción del Uruguay y Cerrito (Entre Ríos), San Lorenzo (Santa Fe), La Rioja (La Rioja), Salta (Salta), Río Grande (Tierra del Fuego).

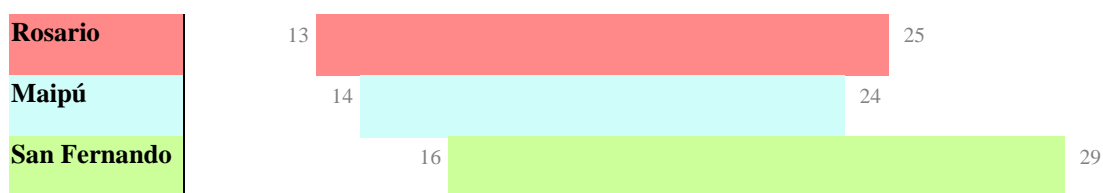
Entonces, propusieron utilizar canales de comunicación distintos a los que llegaban a la población adulta: las redes sociales (“tecnologías 2.0”), el arte (“obras de teatro”). Asimismo, hacer que los mismos *jóvenes* transmitiesen el mensaje a sus pares, convirtiéndose en *promotores*. Es el caso de los representantes de Morón, que consideraron específicamente convocar a los adolescentes y jóvenes “ya participantes en PP” y formarlos como “promotores de participación” hacia sus pares (Documento RAPP, 2009: 12). Este carácter de potenciadores que los agentes estatales asignan a los jóvenes va en el sentido de que los consideran con un capital vital (Margulis y Urresti, 1996) mayor que los adultos, de posesión de un mayor caudal energético por el hecho de ser jóvenes. Es el compromiso con el propio grupo el catalizador de la generación de adhesiones más amplias.

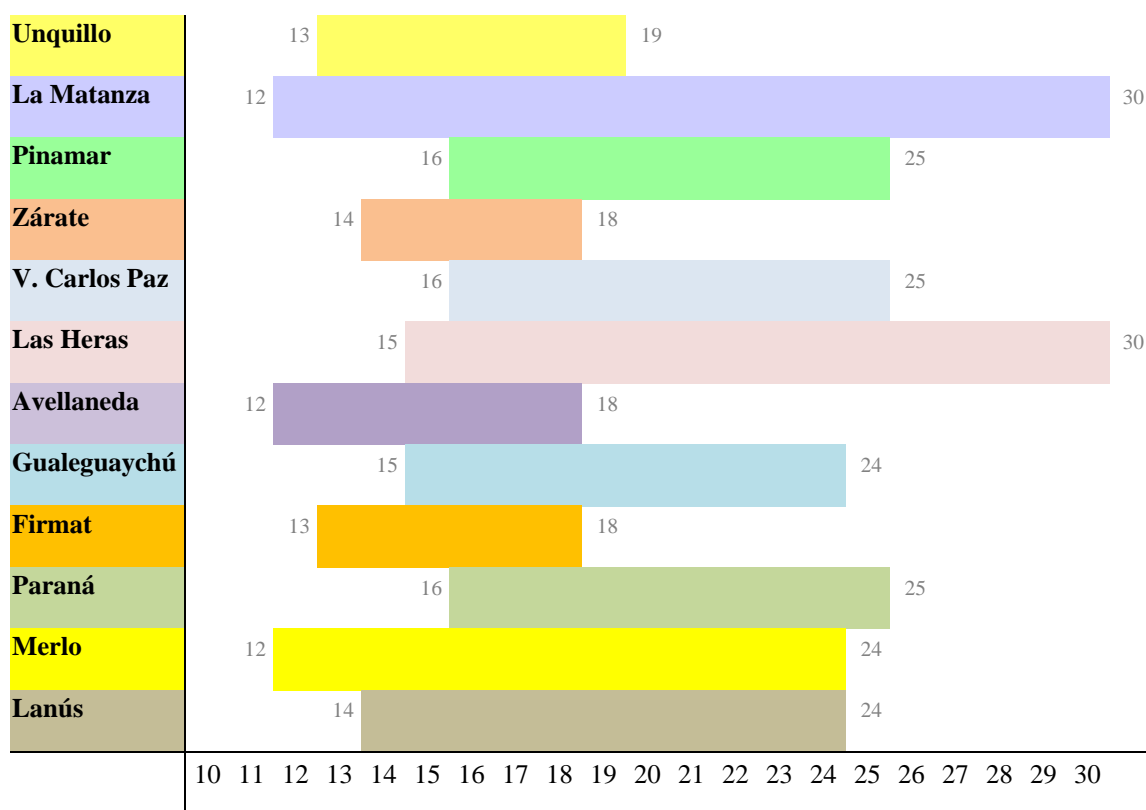
En este sentido, el programa del tercer Encuentro Nacional, en 2010, incluyó, como novedad, una “Mesa de experiencias de Presupuesto Participativo Joven”. Siguiendo la estrategia de *difusión segmentada* de la que se había hablado en el segundo Encuentro Nacional, el representante de San Fernando explicó que ellos realizaban obras de teatro en las escuelas secundarias públicas y privadas del distrito, se reunían con jóvenes que tuviesen militancia en organizaciones barriales y enviaban cartas a quienes que ya hubiesen participado en otras actividades organizadas por el gobierno municipal con anterioridad (Documento RAPP, 2010c).

La mayoría de los programas de Presupuesto Participativo utilizan el criterio etario para definir a la población que es objeto de la convocatoria a *participar* como *joven*. Así, las agencias estatales parten de la definición de estos conjuntos de edades para convocar, por lo que la categoría *joven* es, antes que un principio de reconocimiento que realizan los propios participantes, una categoría que se impone de antemano a la convocatoria con base a la selección que los agentes estatales hacen de una franja etaria. Sin embargo, cada municipio toma distintos rangos de edad como referencia, lo que hace que los programas tengan una gran heterogeneidad local en lo que respecta a la definición normativa de la categoría *joven*, como muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 1

Requisitos de edad para participar como joven en los Presupuestos Participativos





Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por documentos y páginas web de la RAPP y el PNPP y páginas web oficiales de las municipalidades¹².

¿Cuáles son los criterios que guían a los agentes estatales a definir las edades mínimas y máximas para ser considerado un participante *joven*? Las definiciones suelen estar ancladas, mayoritariamente, en las edades en las que ellos esperan que los *jóvenes* desarrollen su trayectoria educativa. La definición de *juventud* se monta, principalmente, sobre la condición de *estudiantes* de sus destinatarios. Sin embargo, cada municipio elabora de manera distinta el tipo y la expectativa de desarrollo de la trayectoria educativa. Por ejemplo, municipios como La Matanza o Merlo toman los 12 años como edad inicial, para abarcar a aquellos que finalizan la educación primaria y comienzan la secundaria. En La Matanza, la edad máxima es de 30 años, en tanto los agentes estatales consideran que la *juventud* se encuentra *extendida*, en tanto los jóvenes continúan sus estudios universitarios o terciarios hasta esa edad, a diferencia de otros municipios que la fijan en 24 o 25 por ese mismo motivo (Documento SRP-JGM, UNICEF y Municipalidad de Zárate, 2015).

Algunos deciden trabajar solamente con los estudiantes de los últimos años de la escuela secundaria. En el caso de Zárate, se convoca a participar a estudiantes de los últimos años (4°,

¹² Se refleja el último dato disponible. Los municipios se encuentran ordenados según año de emergencia del programa, del más antiguo (Rosario) al más reciente (Lanús). No todos tienen continuidad en la actualidad (San Fernando).

5° y 6°) de escuelas secundarias públicas y privadas en una *competencia* entre distintos cursos, apelando a la *diversión*. Los estudiantes no pueden participar una vez que egresan de la escuela. O por ejemplo, en el caso de Vicente López, no se define un rango etario específico para que los jóvenes participen, sino que se los convoca a partir de su calidad de alumno de escuela secundaria. En ambos casos se hace a las escuelas secundarias partícipes del programa.

En general, los agentes estatales participantes coinciden en considerar a las instituciones educativas como espacio y canal de convocatoria a los *jóvenes* (Documento SRP-JGM, UNICEF y Municipalidad de Zárate, 2015). Los programas, entonces, producen a lo *joven* como una etapa en la vida caracterizada por su inserción en el sistema educativo formal, centralmente, la escuela secundaria. En ese sentido, quien impulsó el Presupuesto Participativo Joven en Rosario considera que la escuela es ese lugar donde los jóvenes están *cautivos*. “Dijimos: ‘si los chicos no vienen, vamos nosotros a buscarlos’” allí¹³.

Entienden, entonces, que la *participación juvenil* pueden encontrarla yendo a las escuelas a convocarlos. Lo que se configura como sujeto *joven* es el carácter de *alumno*, estudiante de escuelas secundarias ubicadas dentro del municipio, más allá del lugar de residencia. Se convoca especialmente a los estudiantes, yendo a las escuelas a convocarlos, *donde están*. La escuela se construye como el lugar por excelencia para convocar a los jóvenes.

En la mayoría de los casos, como los mencionados de Rosario o San Fernando, se permite que los jóvenes debatan proyectos más amplios, para la *ciudad*, pero en tanto *jóvenes*. Pensar en *problemas* que sean propios de la condición juvenil, desde la perspectiva de los agentes estatales. En otros casos, como en Vicente López, se incentiva a los *alumnos* a presentar proyectos *para* la escuela, en beneficio de la *comunidad* educativa.

Así, el lugar primordial que adquiere la escuela como espacio que viabiliza la convocatoria al programa va en desmedro de otros ámbitos posibles de convocatoria, en particular, el ámbito barrial y territorial. Es decir que no se trata de la participación territorializada, de los jóvenes opinando sobre *problemas* de los *barrios*. Se enfoca en *problemas de los jóvenes*, no del barrio desde la mirada joven.

5. Conclusiones

En esta ponencia propusimos un abordaje del Presupuesto Participativo como política pública productora de sentidos a partir del concepto de figura, para identificar cuáles son las categorías utilizadas por los actores para nominar a los participantes del programa. Vimos que estos

¹³ Entrevista a ex coordinador del Centro de la Juventud de la Municipalidad de Rosario, 18/07/19.

programas contribuyen a producir principios de visión y de división en la escala local, construyendo los *jóvenes* como destinatarios legítimos y como grupos sociales diferenciados, específicos y con atributos distintivos, que los diferencian de los *vecinos* adultos. Es en este sentido que el Estado interviene en la producción de categorías para definir a la población.

La figura del *vecino*, aunque permanece como modo de nominación de los participantes, a partir de 2008 comienza a atravesar mutaciones en los distintos Presupuestos Participativos del país y se la empieza a asociar al mundo de los adultos. Se comienzan a ampliar las nominaciones del *joven* como sujeto participante, y a los *jóvenes* como grupo poblacional específico a convocar en los Presupuestos Participativos. En un clima de época de emergencia de la participación juvenil como asunto estatal, la juvenalización de los Presupuestos Participativos encuentra condiciones de posibilidad para desarrollarse en otros municipios luego de una primera experiencia de creación del Presupuesto Participativo Joven en la ciudad de Rosario.

Consideramos que la emergencia de la figura del *joven* como participante deviene de la búsqueda por parte de los agentes estatales de ampliar a los grupos de población convocados por los Presupuestos Participativos. Es decir que se trató, centralmente, de una manera de tramitar el objetivo de ampliación -tanto cuantitativa como cualitativa- de la convocatoria en los Presupuestos Participativos, al elaborarla centralmente como un capital de prestigio.

A partir del Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo en 2008, los agentes estatales de distintos municipios diagnostican conjuntamente que los *jóvenes*, a los que entienden como franja poblacional, participaban de manera escasa en comparación con los adultos. Con este diagnóstico los programas comienzan a transformarse, para poder aparecer como espacios que no se asocien exclusivamente a la participación de los adultos. Forjan espacios específicos para alojar la participación *joven*. Para los agentes estatales, los espacios a crear para los *jóvenes* debían ser algo distintos a los de los adultos. Desde su mirada, los *jóvenes* no se encuentran identificados con la forma de participar de los adultos.

Los agentes estatales van a buscar a los *jóvenes* a donde entienden, están *cautivos*: la escuela. Los programas hacen equivaler a la figura del *joven* con los estudiantes, principalmente de nivel secundario. Se los convoca a partir de su cualidad como alumnos, haciendo a las escuelas secundarias partícipes de los programas, a pesar de la exclusión de aquellos jóvenes que no están inscriptos en un establecimiento escolar.

Finalmente, los programas producen a la figura del *joven* como dotado de un saber específico, de tipo transitorio. Este saber implica conocer, por estar atravesando la *juventud* como período de vida, los *problemas* propios que implica ser *joven*, pero siempre mediado desde la perspectiva de los agentes estatales. Ellos entienden mayoritariamente que la juventud se

encuentra atravesada por *problemáticas* específicas, y que la clave de resolución de esos *problemas y demandas particulares* es interesar a los propios jóvenes en su resolución.

Fuentes documentales

MERCOCIUDADES Y DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMERARBEIT (GTZ) (2005) Capítulo *Resultados del proyecto entre Mercociudades y GTZ: Presupuesto Participativo Joven en Rosario, Argentina. Una estrategia de inclusión social*, elaborado por Diego Beretta, Silvana Turra, Mónica Ferrero y Soledad Lasaga, en libro *Experiencias de Inclusión Social con Jóvenes de Sectores Carenciados en las Mercociudades*. Asunción.

MUNICIPALIDAD DE SAN FERNANDO (2010) Suplemento *Elecciones del Presupuesto Participativo Joven 2010/2011*. San Fernando.

Programa Nacional de Presupuesto PARTICIPATIVO (PNPP) (2015a) Video de la entrevista a Oscar González, secretario de Relaciones Parlamentarias del gobierno nacional. Realizada en el Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven, Zárate, 2 y 3 de septiembre de 2015.

PROGRAMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (PNPP) (2015b) Video de la entrevista a Osvaldo Cáffaro, intendente de Zárate. Realizada en el Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven, Zárate, 2 y 3 de septiembre de 2015.

SECRETARÍA DE RELACIONES PARLAMENTARIAS DE LA JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN (SRP – JGM) (2010a) *Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo. Más Participación, Mejor Democracia*. Buenos Aires.

SECRETARÍA DE RELACIONES PARLAMENTARIAS DE LA JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN (SRP – JGM), UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO (UNGS) Y FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) (2011) *Sistematización de experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo*. Documento preliminar elaborado por Carlos R. Martínez y Emiliano Arena.

SECRETARÍA DE RELACIONES PARLAMENTARIAS DE LA JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACIÓN (SRP – JGM), FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) Y MUNICIPALIDAD DE ZÁRATE (2015) Relatoría del Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven. Elaborado por C. Adaro, J. Arias Almonacid, R. Annunziata, E. Arena y J. Lenarduzzi.

RED ARGENTINA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (RAPP) (2009) *Documento final II Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo*. Córdoba.

TELEVISIÓN PÚBLICA ARGENTINA (2015) Cobertura del Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven, 2 y 3 de septiembre de 2015. Programa televisivo “Vivo en Argentina”. Zárate.

Referencias bibliográficas

ANNUNZIATA, ROCÍO (2011) La política de la singularidad de la experiencia. En Cheresky, Isidoro (Comp.) *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

ANNUNZIATA, ROCÍO (2013) La figura del “hombre común” en el marco de la legitimidad de proximidad: ¿un nuevo sujeto político? *Astrolabio. Nueva Época*. 10, 127-155.

ANNUNZIATA, ROCÍO (2015) Ciudadanía disminuida: la idea de “construcción de ciudadanía” en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y Debates*, 19, 39-57.

BALARDINI, SERGIO (1999) Políticas de juventud: Conceptos y la experiencia argentina. *Última Década*, 10.

BATALLÁN, GRACIELA; CAMPANINI, SILVANA; PRUDANT, ELÍAS; ENRIQUE, IARA Y CASTRO, Soledad (2009) La participación política de jóvenes adolescentes en el contexto urbano argentino. Puntos para el debate. *Última Década*, 30, 41-66.

BERETTA, DIEGO; GALANO, NATALIA Y LAREDO, FERNANDO (2018) *Cartografía de políticas públicas de juventudes. Reflexiones a partir de sus configuraciones en Rosario*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

BOURDIEU, PIERRE [1978] (1990) La “juventud” no es más que una palabra. *Sociología y cultura*. México: Grijalbo.

- CORRIGAN, PHILIP Y SAYER, DEREK (2007) El gran arco. La formación del Estado inglés como revolución cultural. En Lagos, María y Calla, Pamela (Comps.) *Antropología del Estado: dominación y prácticas contestatarias en América Latina. Cuaderno de Futuro*, 23. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (INDH/PNUD).
- COZACHCOW, ALEJANDRO (2016) La construcción de la juventud como problemática de política pública en la Argentina: análisis de iniciativas de legislación sobre juventudes entre 1983 y 2015. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 24, 197-223
- CRIADO, ENRIQUE MARTÍN (1998) *Producir la juventud: crítica de la sociología de la juventud*. Madrid: Istmo.
- FEIXA, CARLES (1996) Antropología de las edades. En Prat Joan y Martínez, Ángel (Eds.) *Ensayos de Antropología Cultural. Homenaje a Claudio Esteva-Gabregar*. Barcelona: Ariel.
- KRAUSKOPF, DINA (2000) Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes. En Balardini, Sergio (Comp.) *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Buenos Aires: CLACSO.
- LARRONDO, MARINA (2015) Llamados a ser protagonistas. Política educativa, movilización juvenil y participación de los estudiantes secundarios. Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009- 2014. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 23, 1-20.
- LENOIR, REMI (2000) Savoirs et sciences d'Etat: genealogie et demographie. *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 133, 96-97.
- LIGUORI, MARIANA (2019) Juventudes y estado durante la recuperación democrática en Argentina: un estudio acerca de las instituciones nacionales de juventud (1982- 1989). Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- LLOBET, VALERIA; GAITÁN, ANA CECILIA; MEDAN, MARINA Y MAGISTRIS, GABRIELA (2014) “Este espacio es para que ustedes hablen”. La legitimación de la intervención en los programas sociales. En Llobet, Valeria (Coord.) *Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes en el área metropolitana bonaerense*. Buenos Aires: Biblos.
- MARTÍNEZ, CARLOS (2018) La evolución del presupuesto participativo en la Argentina. En Carmona, Rodrigo y López Accotto (Comps.) *El Presupuesto Participativo en la Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública*. Los Polvorines: Ediciones de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
- MERKLEN, DENIS (2010) *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática*. Buenos Aires: Gorla.
- NÚÑEZ, PEDRO; VÁZQUEZ, MELINA Y VOMMARO, PABLO (2015) Entre la inclusión y la participación. Una revisión de las políticas públicas de juventud en la Argentina actual. En Cubides, Humberto; Borelli, Silvia; Unda, René y Vázquez, Melina (Eds.) *Juventudes latinoamericanas. Prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 95-140.
- OFFERLÉ, MICHEL (2011) La cantidad de votos. Electores, partidos y electorado socialista en Francia a fines del siglo XIX. En *Perímetros de lo político: contribuciones a una socio-historia de la política*. Buenos Aires: Antropofagia.
- PÉREZ ISLAS, JOSÉ ANTONIO (2008) Juventud: un concepto en disputa. En Pérez Islas, José Antonio; Valdez González, Mónica y Suárez Zozaya, María Herlinda (Coords.) *Teorías sobre la juventud. Las miradas de los clásicos*. México: Porrúa.
- SHORE, CRIS (2010) La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 10, 21-49.
- SHORE, CRIS Y WRIGHT, SUSAN (2005) Policy: a new field of anthropology. En Shore, Cris y Wright, Susan (Eds.) *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*. London: Routledge.
- VÁZQUEZ, MELINA (2015a) Del “que se vayan todos” a militar “por”, “para” y “desde” el Estado. Desplazamientos y reconfiguraciones del activismo juvenil y las causas militantes luego de la crisis de 2001 en Argentina. En Valenzuela Arce, José Manuel (Coord.) *El sistema es antinosotros. Culturas, movimientos y resistencias juveniles*. México: Gedisa.

VÁZQUEZ, MELINA (2015b) *Juventudes, políticas públicas y participación: un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

VOMMARO, PABLO (2015) *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina. Tendencias, conflictos y desafíos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.