

TRANSFORMACIONES URBANAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS
NOTAS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA MUNICIPAL EN LA CIUDAD
DE ROSARIO

Natalia Fattore¹ – Gabriela Bernardi²

Resumen

Esta ponencia se desprende de un trabajo de investigación cuyo objetivo fue la descripción y análisis de un Programa de Inclusión Socioeducativa implementado en la ciudad de Rosario³. Esta investigación se realizó desde una perspectiva socioantropológica. Realizamos observaciones de los diferentes espacios donde se despliega el Programa y mantuvimos entrevistas y charlas informales con funcionarios, referentes, educadores y jóvenes que participan del mismo.

Este Programa se pone en práctica en instituciones estatales localizadas en diversos barrios vulnerabilizados de la ciudad, siendo una política que tiene una “*presencia territorial*” importante. Entendemos que las prácticas cotidianas que configuran este Programa no pueden ser explicadas en sí mismas sino que adquieren sentido al ser inscriptas en procesos más generales que las atraviesan, entre ellos y fundamentalmente, los procesos sociourbanos.

En este trabajo nos referiremos brevemente al Programa en estudio, dando cuenta de su historia y las características principales que el mismo presentaba al momento de realizar la investigación. Luego avanzaremos en la descripción de un conjunto de transformaciones sociourbanas -algunas que se profundizaron en la década del '90 y otras que comenzaron a delinearse en los últimos años asociadas a los circuitos delictivos vinculados al narcomenudeo- intentando dar cuenta de las construcciones de alteridades vinculadas a las mismas y las prácticas e interrogantes que dichos procesos generan en la implementación de la política analizada.

Palabras clave: territorio – procesos sociourbanos- desigualdades- implementación de políticas publicas- prácticas de los sujetos.

Abstract

This paper arises from a research project whose objective was the description and analysis of a Socio Inclusion Program implemented in the city of Rosario. This

¹ Prof. Adjunta Cátedra Pedagogía, Departamento de Formación docente Facultad de Humanidades y Artes (UNR), Doctoranda UNER. Email: nfattore@express.com.ar

² Centro de Estudios Antropológicos en Contextos Urbanos. Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario. Email: gabriela_bernardi@hotmail.com

³ El mismo forma parte de un proyecto mayor enmarcado en un Programa regional de UNICEF referido a la inclusión y escolarización de jóvenes y adolescentes en las ciudades, denominado “*La educación secundaria en los grandes centros urbanos*”, cuyo propósito es el estudio de las principales políticas del sector educativo para la incorporación y retención a la educación secundaria en América latina de adolescentes y jóvenes que viven en las grandes ciudades. Coordinación General: Flavia Terigi.

research was conducted from a socio-anthropological perspective. We made observations of the different areas where the program is deployed and held interviews and informal discussions with officials concerning, educators and young people who participates in its implementation.

This program is implemented in state institutions located in different "vulnerable" districts of the city, with a policy that has a significant "territorial presence." We understand that everyday practices that make up this program can not be explained in themselves but acquire meaning by being enrolled in more general processes that cross between them and essentially social-urban processes. In this paper we will briefly study the program, accounting for its history and the main features that it had at the time of the investigation. Then we advance in the description of a set of socio-urban transformations - some of them delved into the 90s and others that began to emerge in recent years associated with crime linked to drug dealing - circuits trying to account for the constructions of otherness linked thereto and practices and questions that generate such processes in the implementation of policy analysis.

Keywords: territory- sociourban process-inequalities- public policy implementation- subjects practice.

TRANSFORMACIONES URBANAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

NOTAS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA MUNICIPAL EN LA CIUDAD DE ROSARIO

INTRODUCCIÓN

Esta ponencia se desprende de un trabajo de investigación cuyo objetivo fue la descripción y análisis de un Programa de Inclusión Socioeducativa implementado en la ciudad de Rosario⁴. La investigación se realizó desde una perspectiva socioantropológica. Realizamos observaciones de los diferentes espacios donde se despliega el Programa y mantuvimos entrevistas y charlas informales con funcionarios, referentes, educadores y jóvenes que participan del mismo.

Este Programa se pone en práctica en instituciones estatales localizadas en diversos barrios vulnerabilizados de la ciudad, siendo una política que tiene una

⁴ El mismo forma parte de un proyecto mayor enmarcado en un Programa regional de UNICEF referido a la inclusión y escolarización de jóvenes y adolescentes en las ciudades, denominado "*La educación secundaria en los grandes centros urbanos*"⁴, cuyo propósito es el estudio de las principales políticas del sector educativo para la incorporación y retención a la educación secundaria en América latina de adolescentes y jóvenes que viven en las grandes ciudades. Coordinación General: Flavia Terigi.

“*presencia territorial*” importante. Entendemos que las prácticas cotidianas que configuran este Programa no pueden ser explicadas en sí mismas sino que adquieren sentido al ser inscriptas en procesos más generales que las atraviesan, entre ellos y fundamentalmente, los procesos sociourbanos.

Nos referiremos primeramente al Programa estudiado, dando cuenta de su historia y las características principales que el mismo presentaba al momento de realizar la investigación. Nos interesa en esta ponencia, presentar algunos aspectos que hacen a la problemática urbana en la ciudad de Rosario. Ahondaremos en la descripción de algunos procesos que han transformado a las ciudades y a sus espacios sociourbanos, intentando poner en diálogo este conjunto de transformaciones con la política pública analizada. Se describen las formas en que se construyen los territorios donde se despliega este Programa, y las tensiones que las problemáticas urbanas generan en la implementación del mismo en sus prácticas cotidianas.

1- EL PROGRAMA JOVEN DE INCLUSION SOCIOEDUCATIVA: ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS ACTUALES

El Programa Joven de inclusión socioeducativa forma parte de un conjunto de programas enmarcados dentro de la Dirección de Políticas Públicas de Juventudes que depende de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario. Se trata de un Programa dirigido a jóvenes de entre 14 y 17 años de edad que no asisten a la escuela (primaria o secundaria). En la documentación oficial relevada se presentan como objetivos del Programa:

Favorecer la capacidad de circulación de los y las jóvenes por ámbitos sociales y culturales diversos en sus barrios y en distintos lugares de la ciudad. Promoviendo el encuentro con el Patrimonio Cultural.

Desarrollar en los/as jóvenes la capacidad de generar recursos que le posibiliten el acceso y la continuidad en el sistema educativo formal.

Articular acciones con otros actores sociales, pertenecientes a instituciones gubernamentales y no gubernamentales a fin de conjugar las diversas propuestas socioeducativas para jóvenes.

Acercarse a los adultos responsables de los/as jóvenes en el marco de las propuestas del programa.

Favorecer el acceso a conocimientos y habilidades generales y específicas referidas a diferentes especialidades, que les permitan acceder a nuevas y diversas tecnologías.

*Habilitar con los/las jóvenes la capacidad de construcción de un posible futuro laboral.*⁵

Es un Programa que se implementa desde el año 2004 y reconoce como uno de sus antecedentes al Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV). El PAGV fue un programa que se encontraba inscripto en el Plan Social 1995⁶ dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Tenía como objetivo *“contribuir a disminuir la exposición a riesgos sociales, mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población pobre de los grandes aglomerados urbanos y los núcleos de población indígena del país, y mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social a disposición de los grupos en las áreas atendidas”*. Apuntaba a diferentes conjuntos sociales⁷, claramente delimitados. En el caso que nos ocupa, dicho Programa se puso en práctica focalizando en jóvenes de 14 a 24 años de sectores considerados por dicho Programa como “vulnerables”. En el marco de las políticas neoliberales de los años 90, que condujeron a un proceso de pauperización de la población sin precedentes en nuestro país, este programa dirigió su foco de interés a un sector emergente de esa población, los denominados en ese momento “nuevos pobres” (Minujin, A., Kessler, 1996).

Una característica a destacar del PAGV es que las actividades vinculadas al programa se desarrollaban “en territorio”, es decir, en los espacios sociourbanos donde habitaban los denominados “beneficiarios” del mismo. Se trabajaba en los polideportivos municipales, en playones construidos en los barrios⁸, en clubes y organizaciones barriales. La propuesta del Programa PAGV se extendía entre 6 y 8 meses y comprendía tres proyectos: apoyo escolar, capacitación en oficio y talleres de sensibilización. Al mismo tiempo, adquiría una centralidad importante la propuesta de vincular al joven con distintas instituciones barriales, en tanto se consideraba que para

⁵ Documento interno de la Dirección de Juventudes

⁶ Bajo el nombre de “Plan Social” se agruparon durante el gobierno de Carlos Menem (entre 1989 y 1999) un conjunto numéricamente significativo de programas focalizados de “lucha contra la pobreza” con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el gasto público.

⁷ Este programa focalizaba su atención en conjuntos sociales considerados “críticos”: adultos mayores de 60 años, mujeres jefas de hogar con hijos menores de 14 años, jóvenes de entre 14 y 24 años, y discapacitados en situación de pobreza y vulnerabilidad social de grandes conglomerados urbanos.

⁸ Los playones deportivos son espacios abiertos, construidos por la Municipalidad de Rosario y ubicados en algunos barrios de la ciudad donde se pueden practicar deportes.

“facilitar la llegada y el sostenimiento de la escuela” era necesario que el joven se relacionara *“con otros espacios de participación”*⁹.

Nos interesó aquí recuperar este antecedente, en tanto consideramos que el mismo constituye, en parte, una *“historia sedimentada”* sobre la que se configura el Programa Joven de inclusión socioeducativa que aquí nos proponemos presentar.

En este sentido, es posible identificar algunas líneas de continuidad entre las propuestas de ambos programas, (aunque adquieren en algunos casos sentidos diferenciales): sus acciones se despliegan en lo que los agentes denominan *“territorio”*, es decir, en diferentes barrios de la ciudad; las actividades son coordinadas por *“educadores”* (duplas originalmente conformadas por un docente y una persona formada en alguna disciplina artística o deporte); la propuesta de vincular a los jóvenes con diferentes espacios institucionales que se supone ofician y/o pueden oficiar de *“sostén”* de sus procesos de escolarización, la apelación a la *“participación”* de los jóvenes, el desarrollo de algunas actividades vinculadas a un *“oficio”* y el objetivo de la inserción escolar.

Durante el año 2012, -año en que se realizó este estudio-, el Programa Joven se implementó en 12 de los 33 Centros Territoriales de Referencia (CTR) que existen en la ciudad de Rosario¹⁰. Desde el Programa se denomina *“anclaje”* a cada uno de estos espacios donde los jóvenes se encuentran con los educadores del Programa dos o tres veces por semana por espacio de aproximadamente tres horas.

El Programa se presenta como una *“intervención”* de diez meses (mayo a febrero) en la que se diferencian distintos momentos: conformación de grupo, diagnóstico de grupo y diseño de la estrategia de intervención; desarrollo de la propuesta educativa, capacitación en informática, actividades de verano en polideportivos municipales y/o clubes y acompañamiento a los jóvenes que deseen reinscribirse en la escuela¹¹.

⁹ Documento: *“20 años de Políticas de Juventud”* Centro de la Juventud. Municipalidad de Rosario.

¹⁰ Los Centros Territoriales de Referencia (CTR) son instituciones pertenecientes Estado Municipal emplazadas en diferentes sectores de la ciudad de Rosario

¹¹ Consideramos importante destacar la magnitud de la potencial población destinataria de esta política. Los datos disponibles para el departamento Rosario extraídos del censo 2010, dan cuenta de 26 mil jóvenes de entre 15 y 19 años (26,7 % de esa población) que no asisten al sistema educativo y no han logrado terminar la escuela secundaria. Poco más de la mitad de este grupo (13.600 jóvenes) alcanzó a iniciarla y abandonó en algún momento del tránsito por el nivel,

A nivel del territorio, se encuentra una pareja de educadores. Estos son los encargados de realizar la convocatoria al Programa, realizar el diagnóstico del grupo de jóvenes inscriptos, diseñar la estrategia de intervención, y llevar adelante la propuesta educativa a través de la elaboración de diferentes proyectos. Como dijimos, una característica distintiva del Programa es la conformación de una “dupla” de educadores, uno proveniente de la formación artística (plástica, música, baile, teatro, etc.) y el otro del campo educativo (principalmente maestros de nivel primario). En la actualidad, se conserva esta composición solo en algunos anclajes, y se trabaja fundamentalmente en proyectos vinculados a lo artístico (música, pintura, cine). Si es importante destacar que uno de los criterios para la selección de los educadores que se enuncia desde las autoridades como necesario es la experiencia en trabajo barrial.

2- PROCESOS DE CONCENTRACIÓN ESPACIAL DE LA POBREZA URBANA

Desde la década del '70, y tomando mayor fuerza en los '90, se desarrollan en nuestro país diferentes transformaciones estructurales vinculadas al contexto neoliberal. Basadas en un diagnóstico socio-político y económico que afirmaba la ineficiencia del Estado, las intervenciones del mismo como causas del estancamiento económico y de la crisis hiperinflacionaria, su excesiva burocratización y el crecimiento desmedido de los gastos fiscales asociados a las políticas de corte universalista sostenidos hasta el momento, se realizaron un conjunto de reformas estructurales tendientes a reducir los gastos fiscales¹² (Alayón y Grassi, 2004). Así, se privatizaron empresas estatales, se desregularon servicios públicos y se implementaron medidas para flexibilizar el empleo y reducir los costos laborales. El desempleo, la disminución de la oferta laboral, la caída del salario real y la baja del poder adquisitivo fueron algunas de las consecuencias de dichas reformas, incrementándose los índices de

mientras que 7.300 finalizaron la primaria pero no iniciaron la secundaria. Y poco menos de 5.000 permanece fuera de la escuela sin haber finalizado el nivel primario.

¹² Según Alayón y Grassi (2004:3) “estos ajustes, traducidos en reasignaciones y recortes presupuestarios, fueron el eje de la política de Estado que concretó la más fabulosa redistribución regresiva de la riqueza, como lo muestran la ampliación de la brecha de ingresos en más del 30 % (tomando como referencia la ya considerable distancia que había dejado la dictadura) y los índices de la pobreza y la indigencia”.

pobreza y desigualdad. Esta situación se agrava durante los años 2001 / 2002, como consecuencia de la crisis política y la devaluación aplicada en dicho período¹³.

Estas transformaciones en las relaciones socioeconómicas, con el consecuente aumento y profundización de la desigualdad, así como también los cambios en las relaciones entre Estado y sociedad civil, no pueden dejar de ser mencionados en tanto procesos que atraviesan directamente las ciudades. Los cambios en el mundo del trabajo y los movimientos migratorios como procesos confluyentes derivados de las transformaciones estructurales (Achilli, 2000) dejan su impronta a escala de los procesos sociourbanos.

Uno de los aspectos en los que se manifiesta dicha transformación a escala de la ciudad es en la configuración de enclaves de concentración de pobreza urbana. Es decir, se produce un proceso de “relegación socioespacial” (Wacquant, 2012: 15) de los conjuntos sociales que a nivel del tejido urbano se manifiesta a modo de segmentaciones diferenciadas. “La conformación dentro del espacio de una misma ciudad de “otros” espacios que remiten a diversas y heterogéneas ciudades. Las ciudades de quienes pueden utilizar los bienes y servicios – incluida vivienda- y las ciudades de quienes no tienen acceso a ello” (Achilli, 2000:22).

Los educadores del Programa, muchos de ellos presentes en los barrios desde los '90 describen el cambio en la fisonomía de los barrios operado en las últimas décadas:

Entrevistado: *En la década del '70 y del '80 tenés que tener en cuenta que toda esta avenida era un cordón industrial... Mucha gente que venía de afuera se instalaba en esta zona porque conseguía trabajo en las fábricas. Con la llegada del neoliberalismo cerraron y mucha gente se fue... y han llegado nuevos vecinos.*

(Educador)

Entrevistada: *Espacialmente es tremendo cómo está distribuido el barrio [se refiere a un barrio que fue trasladado en la década del '90] porque hiciste dos cuadras y parece que estás en otro lugar.*

Entrevistado: *Si agarran esta calle derecho es impresionante... propiedades muy lujosas.¹⁴*

¹³ Robin y Duran (2005) revisando datos de la Encuesta Permanente de Hogares, analizan que el porcentaje de hogares pobres en el Gran Rosario para el año 1995 era del 19,9%, mientras que en 2002 llegaba a la cifra de 50,7%. Asimismo, el porcentaje de población de jóvenes de entre 14 y 24 años que habitaban hogares bajo la línea de pobreza en el año 1995 era de 33,5%, mientras que en 2002 este número llegaba a la alarmante cifra del 71,8%.

Entrevistada: *Y bueno, ahí nomás está la villa también...das una vuelta y terminás con la villa en una esquina y al frente una casa con unas palmeras gigantes... una cosa así enorme, de mucho dinero. Pero todo el mundo para adentro y... temor. La gente acá en el barrio plantea esto, que tiene mucho miedo y los que están dando vueltas son los pibes que van a la escuela. Las mamás de los chicos las hemos visto muy poco, están dentro de la casa, no van a la escuela ni cuando las citan.*

(Educadores)

Entendemos que estos procesos de concentración espacial de la pobreza “implican modificaciones que van más allá de cambios en el paisaje; son parte de la constitución de la vida interna en estos contextos y de las experiencias de quienes allí habitan” (Sanchez y Bernardi, 2006:34).

De este complejo proceso nos interesa destacar la construcción de “tramas socioterritoriales” (Montesinos, Pallma, 1999:59). Las autoras entienden que las mismas se erigen “a través de complejos procesos que intersectan delimitaciones geográficas, desigualdades sociales, migración, pobreza, etc. Tramas que expresan las características de la lucha por el espacio urbano, lucha que conlleva a construcciones de sentido en torno al otro y que, para el caso de los sectores populares urbanos, están unidos a procesos de estigmatización / diferenciación” (Montesinos y Pallma, 1999:59).

El temor y la desconfianza contribuyen a generar estrategias de “evitamiento mutuo y puesta a distancia” (Wacquant, 2012: 47) entre los vecinos del barrio:

/Cruzamos la calle y nos detenemos en la esquina a esperar al resto del grupo de jóvenes. En ese momento dos de los chicos que estaban cruzando con nosotros salen corriendo para el otro lado/

Entrevistadora: *¿Por qué corren?*

Joven: *Porque le tiene miedo /señalando con la cabeza a un niño que estaba sentado junto a la vía/*

/La educadora cruza en dirección al niño que está en la vía. Habla con él/

Entrevistadora: *¿Por qué le tiene miedo si es uno solo?*

Joven: *Porque está armado.*

¹⁴ Los entrevistados hacen referencia a un barrio emplazado en los márgenes de la ciudad que es trasladado a otro sector debido a la compra de las tierras en las que estaba asentado por parte de una empresa que luego construye allí un barrio cerrado para sectores de alto poder adquisitivo. El relato de estas desigualdades urbanas remite a los procesos de fragmentación socioespacial que se desplegaron en la década de los '90.

/Vuelve la educadora. Nos indica que vayamos a la plaza por una calle lateral porque "por el lado de la vía está terrible"/

(Registro de observación)

Entrevistado: *Lo que tiene este barrio es que es un barrio de clase media baja, hacia arriba. Entonces la zona de villa de emergencia está para el otro lado /señala hacia el lado de las vías del ferrocarril/. Entonces acá, por ejemplo, a las dos de la tarde no se mueve una mosca. La gente no está afuera porque tiene miedo que le roben, entonces está todo cerrado*

(Educador)

Entrevistado: *Muchas veces pasa esto del pibe que está bien resguardado, onda que el papá piensa "te tengo encerrado acá para que no seas chorro y vos tenés que terminar la escuela". Esos no se juntan con los que le dicen "los bandos". Muchas veces me ha pasado que los jóvenes me dicen "no profe, pero sabe que aquel es un bando..." Se ven esos dos puntos de vista entre los pibes del barrio.*

(Educador)

3- PROCESOS DE TERRITORIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

En la década del '90 se profundiza la descentralización de las políticas y programas estatales, que comienzan a plasmarse de manera más localizada en los distintos espacios sociourbanos. Los procesos de territorialización de las intervenciones se advierten tanto en aquellas iniciativas de la sociedad civil que proliferaron durante la década del '90 en los diferentes espacios sociourbanos, como en las políticas y programas estatales que se pusieron en práctica, generalmente desde perspectivas focalizadas, en los espacios locales (Santillán 2010, 2011, Magistris, 2012).

En el caso del Programa que nos ocupa, y como vimos en el anterior apartado, parte de esta historia puede rastrearse en los antecedentes del mismo. El Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) del año 2000 supuso la focalización de la intervención en tres barrios de la ciudad de Rosario y en articulación con algunas instituciones del entorno. Este vínculo con las instituciones aparece tomando más fuerza hacia el año 2004, cuando el programa se configura como tal:

Entrevistado: *Cuando se diseña el Programa Joven se diseña directamente pensando en que los lugares debían ser instituciones municipales o instituciones civiles que pudieran alojar jóvenes.*

(Ex Referente del Programa)

Entrevistado: *Primero empezamos a funcionar en vecinales, clubes, estamos hablando esto sí en el 2003, asociaciones civiles es decir realmente lugares que no eran de la muni, de ningún programa.*

(Referente del Programa)

Diferentes instituciones aparecen en ese momento como interlocutores de esta política estatal, y el barrio como el espacio preferencial de anclaje de las mismas.

Este proceso de territorialización de las políticas estatales debe inscribirse también en el marco del denominado “Programa de descentralización y modernización municipal” llevado adelante por el municipio rosarino desde el año 1995, tendiente a la desconcentración administrativa – en este sentido, presentándose como “*más eficaz*” - y asentado sobre las bases de una “*fuerte orientación al ciudadano*” que propiciaba su mayor participación “*en la toma de decisiones que suponen soluciones a sus propios problemas*”¹⁵. La relevancia que adquiere el espacio local o municipal en este período histórico viene dada tanto por la crítica realizada a la “ineficacia” de los estados centralizados como por los efectos de las políticas neoliberales que, al ampliar y profundizar los procesos de pauperización de vastos conjuntos sociales, produjeron una reorientación de las políticas sociales hacia los territorios (Annunziata, 2011).

Así, el Programa Joven, al configurarse como tal, se apoya en una historia sedimentada que remite a distintas iniciativas estatales en los territorios y en diversas prácticas de los agentes ligadas a las mismas.

Otro antecedente importante de las iniciativas municipales en los barrios de la ciudad la constituye el Programa Crecer, que desde 1997 se venía desarrollando en los territorios a través de sus Centros¹⁶, espacios ubicados en barrios “*de mayor vulnerabilidad*” destinados a la “*atención integral de familias vulnerables y*

¹⁵ La experiencia de la descentralización en Rosario. Visión, Proyecto y Realidad de un modelo de ciudad (2009). Documento de Divulgación, Municipalidad de Rosario.

¹⁶ El Programa “Crecer” se inició en Rosario en el año 1997. Su “antesala” fueron algunos jardines maternos, el programa materno infantil de la Nación denominado Promin y los Centros de Desarrollo Infantil que nacieron en conexión con Unicef y el Banco Mundial. El Programa estaba destinado a la atención de niños de entre 2 y 5 años y sus familias. Los “Centros Crecer”, hoy Centros Territoriales de Referencia (33 en total), están localizados en barrios vulnerables de la ciudad, constituyendo para las autoridades “*un primer nivel de intervención preventivo de la marginalidad*”.

*excluidas*¹⁷. Centros que, durante el año 2010 pasan a ser denominados Centros Territoriales de Referencia y en los cuales ancla el Programa Joven en la actualidad.

3- TRANSFORMACIONES SOCIOURBANAS Y PROGRAMA JOVEN

Nos interesa aquí profundizar en los sentidos que le otorgan a los territorios los diversos agentes así como en algunos aspectos de las prácticas que se despliegan en relación a los mismos. En este punto, lejos de entender a los territorios como un simple espacio físico donde se despliega la acción social, pretendemos aproximarnos a los mismos desde su producción social e histórica.

En el caso del Programa que nos ocupa las *representaciones del espacio* (Lefebvre, 1991) que se producen desde los agentes estatales refuerzan la idea de un Estado que debe “*ganar*” presencia en los territorios:

Entrevistado: *Todas nuestras propuestas [se refiere a las de la Dirección de Políticas de Juventudes] lo que buscan es ir ganando mayor territorialidad en todos los distritos de la ciudad.*

(Funcionario Municipal)

Esta necesidad de mayor presencia del Estado en los territorios se jerarquiza en función de la delimitación de lo que los funcionarios denominan “barrios priorizados”. Los mismos se configuran como tales a partir de un informe realizado en conjunto a nivel provincial y municipal donde se ponderan algunas características de los territorios tales como “*la complejidad de lo social y la inseguridad*”, tal como nos relata un funcionario. En principio y en acuerdo con la provincia se seleccionan cinco barrios priorizados a fin de promover en ellos el trabajo intersectorial coordinado por el Gabinete Social de la Provincia¹⁸. Luego se amplía a quince a partir de la solicitud del municipio.

Los “*barrios priorizados*” o “*zonas rojas*”, como los denominan algunos funcionarios, son objeto de diversas intervenciones por parte del Estado. Las mismas

17 <http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugaresVisual/verCentrosCrece.doc>

18 El Gabinete Social se crea a nivel Provincial en el año 2008. Desde 2012 su objetivo se presenta como “definir los lineamientos estratégicos en materia de política social en el territorio provincial para promover el acceso universal de todos los santafesinos y santafesinas a los derechos fundamentales”. Del Gabinete participan distintos Ministerios y se encuentra coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social.

se plasman en trabajos de obra pública e infraestructura barrial, y, en lo que respecta a los Centros Territoriales de Referencia supuso la ampliación de la franja horaria de apertura de los mismos con diferentes propuestas de talleres para jóvenes y adolescentes. En el caso de algunos territorios, donde aún no estaba presente, se planificó la presencia del Programa Joven.

La caracterización de determinados territorios como “barrios priorizados” pareciera atribuir cierta homogeneidad común a todos. No obstante, en la práctica cotidiana de los agentes vinculados al Programa, supone diferenciaciones que deben ser consideradas para definir intervenciones y actividades en los mismos:

Entrevistado: *Las estrategias se van pensando a la medida, de acuerdo a cada territorio.*

(Referente del Programa)

Entrevistada: *Cada territorio es un mundo aparte (...) los perfiles de los educadores también se piensan de acuerdo al territorio.*

(Funcionaria Municipal)

Estas diferenciaciones que se realizan entre territorios se han visto reforzadas por “otras delimitaciones” que se configuran en los espacios barriales, que se entrelazan con la acentuación de los procesos de desigualdad social que describiéramos más arriba y que actúan en la práctica acotando los límites de los territorios a espacios cada vez más reducidos.

Entrevistada: *Los distritos [se refiere a los Centros Municipales de Distrito] han quedado grandes, debemos hacer una gestión barrial.*

(Funcionaria Municipal)

Estas “otras delimitaciones” aparecen mencionadas por los agentes como “fronteras” internas de los territorios. Las mismas se configuran a partir de itinerarios diferenciales que construyen los sujetos que habitan estos espacios sociourbanos y que propician determinadas formas de circular y habitar los mismos. Construidas a partir de la conjunción de diversos elementos estas “tramas socioterritoriales” suponen procesos de diferenciación de los conjuntos sociales donde la desconfianza y el aumento de las conflictividades internas se han convertido en parte de la vida cotidiana para los vecinos. En este sentido, una educadora nos relata:

Entrevistada: *Hace no sé cuanto tiempo, más o menos un año, año y medio empezamos a escuchar información acerca de que este barrio se estaba poniendo complicado. Es un barrio muy chiquito, que a veces ni aparece en el mapa (...) serán ocho manzanas más o menos. Y un poco más allá está el otro barrio, que es un asentamiento totalmente irregular, que es un rectángulo... La mayoría de las casas son de chapa y hay una pobreza bastante estructural diferente a la de acá. Los pibes de allá no llegan acá... Allá hay una población delictiva bastante pesada y complicada. Los pibes del otro barrio vienen y generan arrebatos, entonces la gente de acá se encierra.*

(Educadora)

También los relatos de los jóvenes dan cuenta de la preocupación por la violencia y el peligro presentes en los territorios donde viven. Esta cotidianeidad aparece modelando las experiencias de los jóvenes que allí residen. Pareciera alterarse el antiguo sentido que el espacio “de uno” comportaba y lo que se enfatiza es una percepción de “peligrosidad interna” que redefine prácticas e interacciones de la vida cotidiana, la rutina diaria del encuentro con los pares (Sanchez, 2004) y la propia construcción de grupalidades.

Entrevistador: *¿Y hacen alguna otra actividad además de venir al CTR?*

Entrevistada: *Yo hacía hockey el año pasado*

Entrevistador: *¿Y... no hacés más este año?*

Entrevistada: *Voy a empezar de vuelta pero era todos los días y aparte era a las nueve de la noche hasta las diez, tenía que ir en colectivo.*

Entrevistador: *¿Queda lejos?*

Entrevistada: *Para mí sí, queda pasando el parque sur, iba con una amiga igual pero era peligroso, igual teníamos palos, pero igual mi mamá siempre estaba preocupada...*

(Joven que participa del Programa)

Entrevistada: *Sí, antes no era nada, ahora son todos, todo se ve, todo, no se puede creer, son todos, acá están todos locos, se matan por nada.*

Entrevistador: *¿Y tus amigos?*

Entrevistada: *Sí, tengo un par que andan en eso...pero todo bien, yo no hago nada malo y yo los quiero como los quiero a todos mis amigos, pero si... salimos, juego con ellos y ya está, pero no estoy mucho, no estoy con ellos, yo me quedo en la puerta de mi casa con mis amigos que no andan en eso, que no se drogan y todo, otra cosa no, pero si tengo muchos amigos que andan en eso, y te da lástima verlos, lo que uno ve, están perdidos ellos.*

(Joven que participa del Programa)

La segregación urbana, con sus especificidades, se traduce así en mayores dificultades para acceder a determinados circuitos –educativos, recreativos-, y también en más interacciones con la violencia y la desprotección.

En tal sentido, esto también se expresa a nivel de la implementación del Programa Joven, siendo otro de los aspectos que se considera al momento de planificar los espacios donde se realizarán las intervenciones:

Entrevistadora: *¿Y esta intervención porque se realizó en la escuela y no en el CTR que está aquí cerca?*

Entrevistada: *Y, en realidad porque aunque no es tan lejos [el CTR se encuentra a siete cuadras] no hay una real circulación de los jóvenes de un barrio a otro (...) hay un problema de bandas, no podés cruzar los barrios así como así.*

(Funcionaria Municipal)

Así, las intervenciones del Programa se van concretando en espacios barriales que son cada vez más acotados debido a las delimitaciones que van imponiendo las “fronteras internas” del territorio. Esta cuestión es problematizada por algunos referentes:

Entrevistada: *Esto tiene que ver con cómo se piensa un territorio globalmente y además, a partir de la circulación en ese territorio. Porque a veces nuestras prácticas terminaban reproduciendo la guetización que se genera por los propios límites que forman los circuitos delictivos, las bandas...*

(Referente del Programa)

3.1 Fragmentación de los territorios y economía del narcomenudeo

La problemática de los circuitos delictivos, asociados principalmente al narcomenudeo es referenciada por la mayoría de los agentes entrevistados. Los mismos aparecen disputando el espacio sociourbano al Estado y a las organizaciones territoriales. De ahí que se modifican también las prácticas de los agentes del Programa:

Entrevistado: *Una calle te divide tal barrio con tal otro y vos no podés pensar en una circulación con jóvenes de diferentes lugares. Yo creo que eso de las múltiples fronteras territoriales es algo que al momento de pensar propuestas más integrales, es re dificultoso porque terminás poniendo en peligro la intervención en sí, que sería de última lo de menos, terminás poniendo en peligro la vida no solo del educador sino de los pibes porque están marcados, porque no se puede. También hay toda una cuestión tácita de algunos CTR que saben hasta tal territorio entran y hasta tal territorio no se entra, como que hay acuerdos si se quiere vecinales, por así decirlo, y bueno yo no te jodo y vos no me jodas a mí, no*

me tiroteas el CTR o el Centro de Salud, qué sé yo. Eso pasa y yo creo que es uno de los impedimentos más fuertes y obviamente que el común denominador de esa frontera es la violencia. La violencia y los pibes obviamente como rehén de toda esa economía delictiva que además es muy atractivo para el propio pibe porque vos imaginate, en capacitación en oficio al pibe nosotros le pagamos la beca, le pagamos el curso y le pagamos el viático. Si vos sumas todo eso, el Municipio estará invirtiendo por pibe, no sé a lo sumo \$800, \$900 por mes, cuando al pibe por andar en drogas o en tal o en cual cosa le pagan 200, 300 pesos por día, con lo cual es prácticamente muy difícil competir con eso.

(Funcionario Municipal)

Entrevistada: Pedro [refiere a un referente de otro programa] hace cuatrocientos cincuenta años que está con un Programa estatal en aquella zona. Hace dos años atrás lo robaron y dijimos: la verdad si ya le robaron a él estamos en una situación muy complicada. Porque aparte es un tipo que hace años que venía recorriendo el territorio y que lo conocía todo el mundo, entonces eso es lo que me parece como el punto de decir, bueno, no nos confiemos. No nos confiemos, vayamos despacio, acompañémonos, no retrocedamos pero tampoco vayamos a poner la cabeza como para que alguien salga complicado de ahí. Por eso también las intervenciones se tienen que pensar muy bien porque ya no es solamente que camines por la calle. Hay que ver cómo, cuándo y de qué manera la caminás...

(Funcionaria Municipal)

Asimismo, al interior de los anclajes las prácticas de los mismos educadores, en algunos casos, se ven restringidas:

Entrevistada1: Nosotros a la mañana salimos, a la mañana es más suelto.

Entrevistada 2: Salir a la tarde es otro barrio, una cosa totalmente distinta...

Entrevistadora: ¿Por qué decís que es otro barrio?

Entrevistada 2: Es otro barrio, hay otra gente, son otras sensaciones. Las mismas vecinas nos dicen: “no, no salgan porque ayer hubo allanamientos y hoy están todos revolucionados, no salgan porque está la policía” (...) Te das cuenta, el barrio cambia, no hay gente. Cuando pasa algo a la noche o a la mañana no hay gente afuera (...). Cuando vos ingresás a los pasillos a la mañana encontrás a muchos trabajadores, amas de casa haciendo mandados...va alguien a la escuela... es otro movimiento. Ya después de las doce, ya están más las banditas, se ven los chicos en la puerta de los pasillos...

Entrevistado 3: Pibes más grandes

Entrevistada 2: Que te miran con caras, son más cuestionadores en sus miradas, en sus posiciones... Es otro barrio, como si fuera otra gente que lo habita... (Educadores)

Educadora: El bunker¹⁹ está identificado y sabés dónde está, y sabés quién está... entonces vos estás jugando con los pibes a la pelota y ves que circulan y que van al bunker y que son los soldaditos calzados²⁰. Están jugando a la pelota y sacan el arma y la ponen al lado. Como que hay una cosa bastante insegura y peligrosa a la hora de ponernos a trabajar.

(Educadora)

¹⁹ Edificaciones precarias donde se comercializa la droga en los barrios.

²⁰ “Calzados”: La expresión refiere a que portan armas de fuego.

Esta problemática urbana, si bien no es novedosa, se ha acentuado en los últimos años²¹. A partir de los dichos de los entrevistados se podría pensar a modo de anticipación hipotética que la economía del narcomenudeo fragmenta los territorios no sólo a nivel espacial, generando prácticas de evitación de determinados espacios sociourbanos, sino también a nivel de las temporalidades cotidianas, condicionando los momentos en los que se puede circular por los mismos, lo cual genera nuevas conflictividades en los territorios.

Según relata un educador, esta situación es vivenciada dramáticamente por algunos vecinos, quienes caracterizan la situación como de “ausencia de ley”:

***Entrevistado:** Algunos vecinos dicen que es hasta que algún delincuente se haga el referente de la zona y que imponga sus reglas. Hasta eso nos comentan.... Porque hay puestos de drogas por varios lugares y hay enfrentamientos entre ellos, y hay algunos vecinos que dicen “acá se van a plantear las cosas de dos maneras: o la policía nos mata a todos o bien tiene que venir un puntero de estos más gordo e imponer sus leyes acá adentro...*

(Educador)

Como expusimos anteriormente, la implementación del Programa Joven a escala barrial no puede ser comprendida sin tener en cuenta este conjunto de procesos que van configurando las cotidianidades de los territorios. En ese sentido, las fragmentaciones que se producen a nivel sociourbano, con los consecuentes procesos de conflictividad que van generando tienen una incidencia directa en las prácticas concretas de los diferentes sujetos que conforman el Programa.

3.2 Los jóvenes que participan del Programa y “los que no llegan”

Las fragmentaciones sociourbanas descriptas previamente también dan cuenta de una multiplicidad de jóvenes que habitan en los espacios barriales. ¿Quiénes son los que participan del Programa? ¿Quiénes no? ¿Cómo se los caracteriza?

El Programa despliega sus actividades en varios anclajes en la ciudad de Rosario. Varios se encuentran en los denominados “barrios priorizados” y otros en

²¹ Varios entrevistados refieren que aproximadamente en los últimos cinco años esta problemática ha recrudecido en los barrios. Asimismo, la temática del narcotráfico ha cobrado gran visibilidad en los medios periodísticos de la ciudad e incluso a nivel nacional en los años 2012 y 2013.

diferentes enclaves de pobreza urbana. Si bien el Programa siempre realizó sus anclajes en estos contextos, los agentes reconocen que en los mismos algo ha cambiado. En sus discursos hacen referencia a las “economías delictivas” y el “narcotráfico” como dimensiones que hoy signan la dinámica de los territorios y atraviesan la vida de los jóvenes que allí habitan:

Entrevistada: *En el 2004 nos encontrábamos con jóvenes que no sé si es la manera más correcta de plantearlo pero había tela, eran jóvenes que hacía un año habían dejado la escuela, hacía un año y medio, era otra la familia...(…) si vos me decís “¿cómo eran los jóvenes?”, estaban menos quemados. Ahora ves a jóvenes más quemados. O sea los pibes que yo tenía te escribían una oración con ciertos conectores, (…) hoy hay algunos pibes que no pueden construir una oración. Estamos hablando de que están en grados de analfabetismo. Entonces creo que se han pauperizado mucho más o profundizado cuestiones.*

(Referente Programa Joven)

Entrevistada: *Ya no son los jóvenes de cuando yo trabajaba en el Programa, ya son jóvenes mucho más desafiliados, empobrecidos subjetivamente, con todo lo que es la impronta de las adicciones, del narcotráfico, de las economías delictivas. Es otro escenario.*

(Funcionaria Municipal)

Estas transformaciones han interpelado fuertemente a los agentes del Programa en relación a diferentes cuestiones. Nos interesa destacar aquí una de ellas, que refiere a las alternativas que se plantean en torno a los jóvenes y las modalidades diferenciales en que se resuelve su participación en el Programa.

En primer lugar debemos destacar que las concepciones y prácticas de los agentes sobre los jóvenes que habitan estos contextos signados por la desigualdad no son homogéneas. Sin embargo, en este punto retomaremos sólo un conjunto de las mismas que se presentan hegemonizando el discurso de los agentes y que nos resulta de interés destacar por algunos anudamientos que realizan²².

Advertido esto, nos centraremos en aquellas concepciones de los funcionarios, referentes y educadores sobre los jóvenes que “llegan” y “no llegan”²³ a los anclajes del Programa Joven. Es decir, aquellos jóvenes que participan del Programa y quienes, por motivos diversos, no forman parte del mismo.

²² Al hacer esto estamos dejando de lado un conjunto de concepciones y prácticas que, si bien aparecen de manera más subterránea, al ir en sentido contrario de las aquí presentadas pueden ser transformadoras de las mismas.

²³ Tomamos aquí las categorías sociales usadas por los agentes.

Si bien ambos grupos de jóvenes son igualmente caracterizados como “desafiliados”, “con escasa referencia institucional”, “sin sostén familiar”, “muy solos”, “sin herramientas simbólicas”, los que “llegan” se caracterizan por poder acatar normas:

Entrevistada: *El que llega es porque acepta las normas de la institución, por eso llegan (...) La institución, al tener un modo de funcionamiento el que ingresa tiene que ingresar de cierto modo. No puede ser tan caótico.*

(Referente CTR)

Entrevistada: *No es lo mismo trabajar con grupos más complejos que con grupos que tienen quizá una cuestión un poco más instalada, algunos pisos para poder continuar... y con estos hay que construir pisos ¿no?*

(Referente PJ)

En el polo opuesto, aquellos que “no llegan”, asociados a la delincuencia, al narcotráfico, al “estar en las esquinas” son representados como necesitando de otra clase de “intervención”:

Entrevistada: *Nosotros lo que planteábamos es esto del perfil del joven a quién iba a estar orientada esta intervención de Programa Joven, porque tiene que ser un joven en el cual pueda sostener espacios socio educativos, que pueda mantener días, horarios, ciertas normas que el propio espacio y el profesor también pueda coordinarlo, no es un pibe que pueda estar consumiendo y el Profe va a estar dando clases, por eso el perfil del joven de esta intervención es un perfil de un joven que pueda tomar espacios socioeducativos y sostenerlos, no es la misma intervención que se pueda hacer con los pibes que están en las esquinas y que están en otra cosa, son dos intervenciones diferentes.*

(Educadora)

Entrevistada: *Yo decía antes, los que estaban en esto de circuitos delictivos o demás, no están llegando a hacer nada... no hay nada de lo que nosotros les ofrezcamos ni de lo que les ofrezca el mini equipo²⁴, que finalmente lo que les ofrece el mini equipo termina siendo, o venir acá, o una capacitación en oficio del centro de la juventud, o el plan “Jóvenes por más y mejor empleo” de Nación²⁵... o demás... No hay otra cosa para esos pibes, yo ya ni... realmente no se que sería para esos pibes, por ahí es eso parece que lo pensamos todo el tiempo y es muy difícil...*

(Educadora)

Estos jóvenes que “no llegan” al Programa, y que, tal como plantean las educadoras, parecieran no poder constituirse en objeto de intervención de la “mano izquierda del

²⁴ Se trata de una intervención municipal que depende de las Secretarías de Promoción Social y de Salud.

²⁵ Refiere al Programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” que depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años.

Estado”²⁶ (Bourdieu, 1999: 162), constituyen uno de los principales, sino el principal, interrogante ante el que se encuentra el programa en el momento de realizar este estudio.

CONSIDERACIONES FINALES

Nos interesó aquí explorar los procesos que han transformado a las ciudades y a sus espacios sociourbanos en las últimas décadas, intentando poner en diálogo este conjunto de transformaciones con la política pública que aquí nos ocupa, el Programa Joven. En ese sentido, describimos cómo las dinámicas de fragmentación territorial imprimen en el programa una lógica de mayor focalización, acotándose las intervenciones a espacios barriales cada vez más reducidos. En los últimos años, y estrechamente vinculados a la expansión de los negocios del narcotráfico, los procesos de fragmentación socioespacial se han profundizado, así como también se han acentuado distintas formas de violencias. Esta situación ha generado incertidumbre y perplejidad al interior del Programa, que se pregunta tanto por sus modalidades de intervención en los espacios barriales desestructurados por múltiples fragmentaciones, como por la manera en que debe abordar el trabajo con aquellos jóvenes que han sido impulsados a integrarse a las redes del narcotráfico.

Bibliografía

Achilli, E. (2000) *Escuela y ciudad. Contextos y lógica de fragmentación sociocultural*. En Achilli, E y otros **Escuela y Ciudad. Exploraciones de la Vida Urbana**. Centro de Estudios Antropológicos en Contextos Urbanos y UNR Editora, Rosario.

Achilli, E. (2005) **Investigar en Antropología Social**. Laborde Editor, Rosario.

Alayón, N. y Grassi, E. (2004) *El ciclo neoliberal en Argentina. La asistencialización de la política social y las condiciones para el desarrollo del trabajo social*. En:

²⁶ Bourdieu utiliza dicha expresión para hacer referencia a aquellos agentes estatales (“policías y magistrados subalternos, asistentes sociales, educadores, maestros y profesores”) que forman parte de diversos programas sociales que vienen a mitigar las consecuencias de las políticas de quienes constituyen “la mano derecha” del Estado (“tecnócratas del Ministerio de Economía, los bancos privados y públicos y los gabinetes ministeriales”).

Ferguson, I. y otros **Globalisation and Social Work: perspectivas from de left.** Routledge, London.

Annunziata, R. (2011) Apostando a lo local: la “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón En Alegre, P. y otros **Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al poder.** Clacso - Ciccus, Buenos Aires.

Bourdieu, P. (1999) **La miseria del mundo.** Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Lefebvre, H. (1991) The production of space. Cambridge, Blackwell Publishers.

Magistris, G (2013) **La territorialización de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires.** Ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires: disponible en <http://sociologia.studiobam.com.ar/>

Montesinos, P. y Pallma, S (1999) *Contextos urbanos e instituciones escolares. Los usos del espacio y la construcción de la diferencia.* En Neufeld, M.R. y Thisted, A. **“De eso no se habla. Los usos de la diversidad sociocultural en la escuela.** Eudeba, Buenos Aires.

Sánchez, S. y Bernardi, G. (2006) *Procesos de concentración espacial de la pobreza urbana. Retrato de una configuración.* En Achilli, E; Cámpora, E; Giampani, L.; Sánchez, S.; Shapiro, J. **Memorias y experiencias urbanas.** UNR editora: Rosario

Santillán, L. (2008) Trayectorias educativas y cotidianeidad: Una etnografía del problema de la educación y la experiencia escolar en contextos de desigualdad. Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires

Wacquant, L (2012) **Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y estado.** Siglo XXI editores: Buenos Aires

Documentos citados:

- Documento interno de la Dirección de Juventudes.
- Documento “20 años de políticas de Juventud” Centro de la Juventud, Municipalidad de Rosario, 2010.

- Plan Integral de Juventud Rosario+Joven. Centro de la Juventud. Municipalidad de Rosario. En: <http://rosariomasjoven.org.ar>
- Documento “La experiencia de la descentralización en Rosario. Visión, Proyecto y realidad de un modelo de ciudad” (2009) documento de divulgación de la Municipalidad de Rosario.