

# La construcción de la juventud como problemática de política pública en la Argentina: análisis de iniciativas de legislación sobre juventudes entre 1983 y 2015<sup>1</sup>

## *The construction of youth as a public policy issue in Argentina: an analysis of legislative proposals on the right of youths between 1983 and 2015*

Alejandro Cozachcow<sup>2</sup>  
alecoza@gmail.com

### Resumen

El trabajo analiza las formas en las que los partidos –y el Estado–, han buscado interpelar en la Argentina a las y los jóvenes en tanto sujetos políticos durante el actual período democrático, iniciado en 1983. En este sentido, se busca atender la construcción de la juventud en tanto problemática de política pública en el ámbito legislativo, así como a las especificidades en que la misma es producida en el marco de los partidos políticos. Para ello se analizan las iniciativas legislativas sobre derechos de las juventudes presentadas entre 1983 y 2015, dando cuenta de sus marcas epocales, de las particularidades de los proyectos con Estado parlamentario y la Ley de Promoción de Juventudes que obtuvo media sanción en el Congreso Nacional a fines de 2015 así como de sus vínculos con la construcción de la juventud al interior de los partidos.

### Palabras clave

Juventudes, política, políticas públicas, participación política, ciudadanía.

**Forma sugerida de citar:** 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*, XIV(1), pp. 197-223.

- 1 El presente trabajo forma parte de las líneas de investigación desarrollada por el autor en los proyectos de investigación: 1) PICT 2012-1251 “Activismo y compromiso político juvenil: un estudio sociohistórico de sus experiencias políticas y militantes (1969-2011)”, dirigido por Melina Vázquez, ANPCyT, período 2012-2015. 2 UBACyT 20020130200085BA “Jóvenes militantes y espacios juveniles en agrupaciones político partidarias: una aproximación a las formas de compromiso juvenil luego de la crisis de 2001”, dirigido por Melina Vázquez y co-dirigido por Pablo Vommaro, UBA, 2013-2015. 3. Línea de investigación sobre “Acción colectiva, participación, políticas públicas y Estado”, del Grupo de Trabajo CLACSO “Juventudes, infancias: Políticas, Culturas e Instituciones Sociales en América Latina”.
- 2 Magíster en Ciencias Sociales (UNGS-IDES). Doctorando en Cs. Sociales (UBA). Becario Doctoral UBACyT. Equipo de Estudios sobre Políticas y Juventudes. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Cs. Sociales. Universidad de Buenos Aires.

**Abstract**

*The paper analyzes the ways in which political parties –and also the state– have sought to call up young people in Argentina as political subjects during the current democratic period, which began in 1983. Regarding these issue, the article seeks to address the construction of youth as public policy issues at the legislative level, as well as in the framework of political parties. Legislative proposals regarding on the rights of youths between 1983 and 2015 are analyzed, focusing on their epochal marks, the characteristics of these proposals with parliamentary state and also the Youths Promotion Act that is pending of approval in National Senate since the end of 2015, and their links with the construction of youth within political parties.*

**Keywords**

*Youth, policy, politics, political participation, citizenship.*

---

## **Introducción**

El presente trabajo propone interrogarse en torno a las formas en las que los partidos –y el Estado– en Argentina, han buscado interpelar a las y los jóvenes en tanto sujetos políticos, en este caso, a partir de proyectos de ley, en el transcurso del actual período democrático, iniciado en 1983. En este sentido, se busca atender la construcción de la juventud en tanto problemática de política pública en el ámbito legislativo, así como a las especificidades en que la misma es producida en el marco de los partidos políticos, prestando atención especial a un conjunto de iniciativas recientes impulsadas por diversos partidos políticos en el ámbito del Congreso Nacional, que pretenden legislar de modo general sobre los derechos de las juventudes argentinas. Especialmente teniendo en cuenta que para noviembre de 2015 obtuvo media sanción en el Congreso Nacional, la Ley de Promoción de las Juventudes impulsada por el entonces oficialista Frente Para la Victoria –actualmente en la oposición–.

El análisis que aquí se presenta, recupera avances de una de las líneas de investigación desarrolladas por el Equipo sobre Políticas y Juventudes (EPoJu-IIGG/UBA), orientada al estudio de las instituciones estatales, legislaciones y políticas públicas de juventud. En ese sentido, el análisis bus-

ca complementar otro trabajo realizado por el EPOJU (García y Liguori, 2015; Cozachcow et al., 2015), en el cual se da cuenta, desde una perspectiva sociohistórica (Offerlé, 2011), del contexto, los actores y las disputas que llevan a la creación de un área de juventud en el Estado nacional en el año 1987. En el mismo se ha mostrado como estos organismos sectoriales se han sostenido hasta la actualidad con transformaciones en su aspecto institucional –el área ha pasado por diversos ministerios y ha tenido rangos diferentes en las diversas gestiones de gobierno–, un equipo relativamente estable de funcionarios técnicos, vínculos construidos con organismos internacionales que inciden en la instalación de la temática, y una característica particular en los vínculos que se presentan entre gestión y militancia en los perfiles de los responsables del área. El interés por las disputas y los actores que intervienen en las producciones socio-estatales de las juventudes en la Argentina democrática desde 1983 hasta la actualidad, en el proceso de esta línea de investigación, lleva a ampliar la mirada hacia los partidos políticos, teniendo en cuenta que significaría un aporte para la comprensión de las formas actuales del activismo juvenil político partidario, en tanto permite reconstruir las condiciones de posibilidad del mismo. En este trabajo, se recupera la conceptualización de Offerlé (1987) sobre los partidos, para pensarlos por un lado, en tanto forma históricamente determinada de emprendimiento político, conformado a partir del encuentro entre capitales colectivos –los partidos–, y personales –los individuos interesados en participar y sostener ese emprendimiento político–, y por el otro, como un *campo de fuerzas* en disputa. Esta mirada desde una perspectiva constructivista, lleva también a dar cuenta de las modalidades de construcción de atributos de legitimación/ilegitimación del personal político partidario (Offerlé, 2011). Sobre esta última cuestión, se ha señalado que la categoría “juventud”, se presentaría como un atributo de legitimación de la militancia partidaria en el período post 2003 (más específicamente a partir del año 2007), que adquiere modalidades diversas de acuerdo a las características de las tradiciones político-partidarias, tanto en el espacio kirchnerista, en donde la juventud se construye como una categoría de movilización de adhesiones militantes (Vázquez y Vommaro, 2012), así como en la Juventud del Partido Socialista y las juventudes del PRO (Cozachcow, 2015<sup>3</sup>; Vázquez y Cozachcow, 2015). En este sentido, re-

---

3 El autor se encuentra realizando actualmente una investigación de posgrado sobre participación juvenil en partidos políticos en la Argentina. Ha defendido en 2015 una tesis de maestría, realizada

sulta significativo, en un contexto en el cual en estos espacios político-partidarios se construye un atributo de legitimación de su militancia, acercar la mirada a los discursos construidos sobre la juventud (Chaves, 2005), a partir de las propuestas de legislación sobre los derechos de las juventudes que se encontraban vigentes durante 2015 en la Argentina, más aún, teniendo en cuenta que luego del triunfo a nivel nacional de la alianza Cambiemos en el mes de noviembre de 2015, liderada por el actual presidente Mauricio Macri, se comenzaría a propiciar un clima de deslegitimación e incluso estigmatización de ciertas formas de la militancia política.

Otro aspecto que complementa la definición del contexto que aborda el trabajo, está vinculado con la apelación a la juventud que ha realizado el entonces oficialismo nacional entre 2003 y 2015, y que ha materializado en dos elementos centrales. En primer lugar, en tres leyes que resultarían fundamentales para comprender el contexto actual: la ley que creó el Consejo Federal de la Juventud en 2007, la modificación en 2012 de la Ley de Ciudadanía Argentina que habilita el voto optativo a partir de los 16 años –y el debate público que ha suscitado– y la Ley Nacional de Centros de Estudiantes del año 2013, y la iniciativa actual de una Ley Nacional de Juventudes. En este sentido, se observa que hay una producción estatal de las juventudes –combinada con la apelación a la juventud como categoría que moviliza adhesiones (Vázquez y Vommaro, 2012)–, que iría en línea de una ampliación de los derechos políticos de los y las jóvenes en la Argentina. En segundo lugar, esta apelación a la juventud se materializa en el conjunto de políticas públicas de juventud implementadas entre los años 2010 y 2014 por el Estado nacional, entre las cuales, destaca la relevancia que tienen las políticas de inclusión social, junto con aquellas de promoción de la participación política (Vázquez, 2015).

A continuación, en el segundo apartado, se realizará una breve reconstrucción de las iniciativas legislativas<sup>4</sup>, a nivel nacional, para la juventud que se han presentado desde el retorno democrático hasta la actualidad, aten-

---

en el Programa de Posgrado en Ciencias Sociales UNGS/IDES titulada: “La militancia juvenil en partidos políticos en la Argentina post 2003. Motivos de participación, itinerarios militantes y vínculos generacionales en el Partido Socialista y el PRO (2012-2014)”. Director: Pedro Núñez. Este proyecto que tiene continuidad bajo una beca doctoral UBACyT, se titula: “Juventudes partidarias: un estudio sobre la militancia juvenil en partidos políticos en centros urbanos en la Argentina actual (post 2003)”, y es dirigido por Pablo Vommaro y Melina Vázquez

4 Si bien la mayoría de las iniciativas relevadas responden al formato de proyectos de ley, en menor medida existe un conjunto de proyectos de resoluciones y declaraciones, que resultan significativos para conceptualizar las marcas epocales en cuanto a las miradas construidas por los partidos en torno a las juventudes

diendo a las marcas epocales que presentan las tematizaciones de esas iniciativas, vinculadas con las miradas específicas sobre las juventudes que se construyeron en cada período. En ese sentido, en el tercer apartado, se buscará dar cuenta de la existencia de antecedentes a las iniciativas actuales, teniendo en cuenta proyectos que buscaron otorgar un status legislativo al área, así como algunos diagnósticos sobre las políticas de juventudes en la Argentina. El cuarto apartado, analizará algunas de las iniciativas de legislación sobre los y las jóvenes en la Argentina vigentes para 2015, así como el proyecto que obtuvo media sanción, tomando como referencia la categorización propuesta por Rodríguez (2007) para analizar las leyes de juventud: abarcativas, orientadas a establecer una Ley Nacional de Juventudes, o específicas, orientadas a definir cupos para jóvenes en cargos electivos o a crear por ley organismos sectoriales de juventud a nivel nacional. Finalmente, en las conclusiones, se plantea, por un lado, en relación a las miradas construidas sobre las juventudes, que si bien el análisis realizado permite identificar cambios significativos en torno al pasaje de la definición de los problemas de las juventudes durante la década de los noventa, a los derechos de los y las jóvenes en el período 2003-2015, persiste una mirada adultocéntrica que continua definiendo los problemas de las juventudes, fundamentalmente, en torno a la cuestión del empleo. Por el otro, que existen vínculos significativos en torno a las concepciones de juventud que se encuentran en cada proyecto y las conceptualizaciones de la juventud y la militancia al interior de cada fuerza política, las cuales en cierta medida, permitirían dar cuenta de un período en el cual la juventud ha sido construida como atributo de legitimación de la militancia político partidaria.

### **De los problemas juveniles a los derechos de las juventudes: un recorrido por los proyectos sobre juventudes presentados entre 1983 y 2015 en el Congreso Nacional**

En base a un primer relevamiento, se han detectado 170 proyectos, que buscan abordar la juventud como tema central. De ellos, 6 corresponden al período 1983-1989 (5 iniciados en Diputados y 1 en el Senado), 40 al período 1990-1999 (38 iniciados en Diputados y 1 en el Senado), 11 al período 2000-2002 (3 iniciados en Diputados y 8 en el Senado) y 113 al período

2003-2015 (82 iniciados en Diputados y 31 en el Senado)<sup>5</sup>. De los cuatro períodos señalados, solamente en los últimos dos se han sancionado 11 leyes en base a los proyectos relevados, a saber:

- 2001 Ley 25535 Mensaje N° 695/01 y proyecto de ley aprobando el Acta de Fundación de la Organización Iberoamericana de Juventud (O.I.J.), suscripta en Buenos Aires el 1° de agosto de 1996.
- 2003 Ley 25.872 de Creación del Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven
- 2004 Ley 25933 Capital Nacional de la Juventud y Sede Permanente de la Fiesta Nacional de los Estudiantes a la Provincia de Jujuy
- 2007 Ley 26227 Consejo Federal de Juventud
- 2008 Ley 26390 Edad Mínima de Admisión al Trabajo de 16 años
- 2012 Ley 26829 Aprobando el Convenio de Sede con la Organización Iberoamericana de Juventud, suscripto en Bs. As. El 26 de Agosto de 2009
- 2012 Ley 26878 - Día Nacional del Joven Empresario
- 2012 Ley 26.774 de Ciudadanía Argentina (Voto Joven)
- 2013 Ley 26.877 Creación y funcionamiento de los Centros de Estudiantes
- 2014 Ley 27075 - “Día Nacional del joven argentino de origen libanés”. Se instituye como tal el 3 de octubre de cada año.
- 2014 Ley 27002 Instituyendo el 16 de Septiembre de cada año como Día Nacional de la Juventud.

Por otro lado, resulta significativo destacar, que, en base a una primera mirada sobre las tematizaciones que proponen los proyectos relevados, es posible identificar algunas marcas epocales. En cuanto a los proyectos de la década de los ochenta<sup>6</sup>, uno solo pertenece a los primeros años del retorno democrático, presentado por el PJ y orientado a la promoción de la

---

5 El relevamiento se ha realizado en base a las bases de proyectos legislativos disponibles en los sitios web de la Cámara de Diputados de la Nación ([www.diputados.gob.ar](http://www.diputados.gob.ar)) y la Cámara de Senadores de la Nación ([www.senado.gob.ar](http://www.senado.gob.ar)).

6 Es preciso señalar que para este período, debido a las características de la información online disponible en los sitios de ambas cámaras del Congreso Nacional, solamente se ha podido acceder a los títulos de los proyectos, por lo que queda pendiente una búsqueda y lectura exhaustiva de los textos completos.

participación de los estudiantes secundarios<sup>7</sup>, mientras que los otros cinco corresponden a los últimos años del período (que van desde 1987 a 1989, incluyendo los primeros meses del gobierno de Menem): uno, orientado a la creación de un régimen penal de menores y jóvenes, presentado en Diputados por el PJ de la Provincia de Buenos Aires en 1987 y cuatro, destinados a la organización de áreas de coordinación de políticas de juventud en el marco del Estado nacional (dos, del PJ; uno, de la Democracia Cristiana y uno, de la UCR).

Sobre la década de los noventa, como se observa en el Gráfico 1, de los proyectos relevados, casi la mitad de ellos (48%) están orientados a tematizar la juventud en tanto problema o a partir de sus problemas, fundamentalmente en cuanto a cuestiones de alcoholismo, adicciones, violencia (muchos proyectos giran en torno al horario de cierre de los locales bailables), desempleo juvenil, exclusión social, educación sexual, racismo e intolerancia. Un 42%, presentan como temática la institucionalidad juvenil en el ámbito del Estado nacional, fundamentalmente en torno a la coordinación de las áreas de políticas públicas, e incluyen algunos elementos vinculados con la promoción de la participación, aunque cabe señalar que, de acuerdo con esta primera aproximación, esta última cuestión aparecería como algo secundario, salvo en unos pocos proyectos. En este conjunto de proyectos, se destacan algunos que son presentados para no perder Estado parlamentario: el proyecto de Creación del Consejo Federal de la Juventud, presentado en 1989 por representantes de la Democracia Cristiana, que se repetirá hasta 1998, y el primer antecedente significativo de un proyecto de Ley Nacional de Juventud que propone una declaración de derechos y una serie de instituciones de coordinación de políticas y de instancias de participación juvenil, presentado por el Diputado socialista Guillermo Estévez Boero<sup>8</sup> desde el año 1990 –sobre el cual se volverá más adelante–, el cual será tomado como referencia hasta la actualidad, fundamentalmente en el proyecto presentado en 2014 por el también socialista Hermes Binner<sup>9</sup>. Luego, en menor medida, se observan proyectos vinculados con el reconocimiento del campo aca-

---

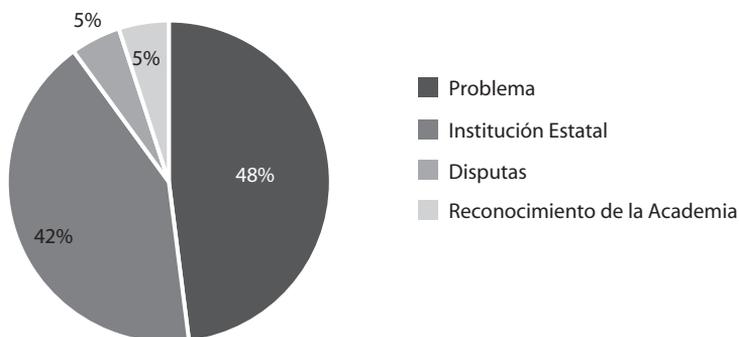
7 “Organización de la Juventud Secundaria”, Expediente 0808-S-84, Senador Alberto Rodríguez Saá, PJ San Luis.

8 Fundador del Partido Socialista Popular en 1972. Diputado Nacional 1987-2000.

9 Intendente de la ciudad de Rosario 1995-2003. Gobernador de la Provincia de Santa Fe 2003-2007. Diputado Nacional 2005-2007 y 2013-actualmente. Candidato a presidente en 2011, obteniendo el segundo lugar. Presidente del Partido Socialista desde 2012.

démico de estudio de las juventudes<sup>10</sup>, y otros relacionados con pedidos de informes en torno a situaciones puntuales que generaron disputas políticas<sup>11</sup>.

**Gráfico 1**  
**Proyectos de ley y de declaración en torno a la juventud entre 1990 y 1999, agrupados por grandes temáticas**



Datos en porcentajes. N = 40 Fuente: Elaboración propia

En cuanto al período 2000-2002, las temáticas que tocan los proyectos se distribuyen de la siguiente manera: en primer lugar, seis proyectos presentados por el Senador Salum, de la UCR de Jujuy<sup>12</sup>, entre mayo y noviem-

10 Sobre esta cuestión resulta significativo dejar planteadas dos cuestiones que se podrían desprender: por un lado, el proceso de consolidación del campo académico de estudios sobre las juventudes y los posibles vínculos entre el ámbito académico y el ámbito político.

11 Por un lado, un Pedido de informes de 1993 sobre el supuesto alojamiento de la delegación de la Juventud Universitaria Peronista en la Escuela Hogar de Ezeiza durante la realización de su Congreso Nacional, firmado por Alfredo Bravo, Héctor Polino y Ricardo Molinas, de la Unidad Socialista. Por otro, un proyecto de declaración de repudio firmado por Daniel Salvador de la UCR, en 1992, titulado “Expresiones del señor Presidente de la Nación por la que amenazó a la juventud con una futura Plaza de Mayo con contingentes de madres reclamando por sus hijos”, frente a polémicas declaraciones realizadas por el entonces presidente Carlos Menem en la celebración del Día de la Independencia en la provincia de Tucumán.

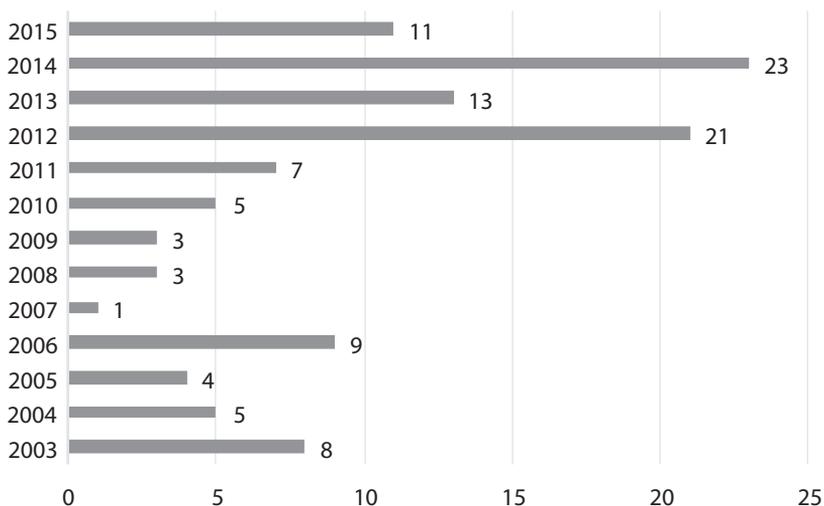
12 Resulta significativo, explorar con mayor profundidad en la trayectoria de Salum, así como en los vínculos que posibilitaron la presentación de estos proyectos de ley, fundamentalmente con la Dirección Nacional de Juventud, a cargo en ese entonces de Gustavo Fernández Russo. Este último tuvo una trayectoria de militancia en el movimiento estudiantil, tanto secundario como universitario en el radicalismo, siendo Secretario General de la Federación de Estudiantes Secundarios de Morón

bre de 2001, todos orientados a temáticas alineadas con el discurso de los organismos internacionales instalado a partir del Año Internacional de la Juventud en 1985: creación del Consejo Federal de la Juventud, incorporación de las categorías niñez y juventud al digesto jurídico, creación de un libro blanco sobre la infancia y la juventud en la Argentina, creación de un sistema de responsabilidad penal para jóvenes, creación de la junta joven. Uno de ellos fue aprobado: la Ley 25535 de 2001 que aprueba el Acta de Fundación de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), suscripta en Buenos Aires en 1996. En segundo lugar, tres proyectos (dos, de la UCR y uno, del PJ) vinculados a la creación de áreas destinadas al desarrollo de los jóvenes en cuanto a temáticas puntuales (identidad y cultura, creación de un fondo social, creación de una dirección de apoyo al joven creativo en el marco del Ministerio de Educación de la Nación). Por último, dos proyectos del año 2002 (uno, del PJ y uno, del Frepaso), que impulsan la incorporación de un cupo joven en los cargos electivos, cuestión que hasta el momento no había aparecido en los proyectos de ley analizados en los períodos anteriores. Sobre este último punto, resulta significativo pensar estos proyectos en relación con el contexto inmediato de la crisis de 2001, como incipientes intentos desde las estructuras político partidarias signadas por la crisis de la representación política (Torre, 2003) de interpelar a los jóvenes de esos años. Fundamentalmente, si se tiene en cuenta, que tal como han señalado los estudios sobre participación política juvenil, por un lado los y las jóvenes se mostraban apáticos frente a la política partidaria tradicional (Deutsche Bank, 1993 y 1999; Sidicaro y Tenti Fanfani, 1998; Balardini 2000) y por el otro, generaron experiencias de participación política alternativas caracterizadas por el autonomismo frente al Estado y los partidos (Vommaro y Vázquez, 2008; Vommaro y Picotto, 2010).

---

en 1988, Presidente del Centro de Estudiantes de la Facultad de Psicología de la UBA entre 1994 y 1996, y Presidente de la Federación Universitaria de Buenos Aires entre 1998 y 1999. Fue Director Nacional de Juventud entre Diciembre de 1999 y Enero de 2002, durante el mandato de Fernando De La Rúa y la trágica semana de diciembre de 2001. A la par, fue Coordinador de Cono Sur y Miembro de Consejo Directivo de la OIJ entre 2000 y 2001. Desde 2003 volvió a ocupar cargos en la gestión pública nacional. Actualmente es el Subsecretario de Comunicación y Contenidos de la Secretaría de Comunicación Pública de la Nación.

**Gráfico 2**  
**Distribución por año de los proyectos de ley presentados sobre temáticas de juventud entre 2003 y julio de 2015**



Datos en valores absolutos. N = 113. Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al período 2003-2015, de acuerdo con el Gráfico 2, sería posible identificar un punto de inflexión a partir del año 2012, año en el cual se producirá la instalación del debate público en torno a los derechos políticos de los jóvenes que se tradujo en la Ley de Ciudadanía Argentina que habilita el voto a partir de los 16 años<sup>13</sup>. De los ciento trece (113) proyectos presentados, sesenta y ocho (68) corresponden al período comprendido entre el año 2012 y julio de 2015, representando un 60 % de los proyectos analizados del período.

Como se mencionó anteriormente, desde el año 2012 se han sancionado un conjunto de leyes que legislan sobre los derechos políticos de las juven-

13 Como ha señalado Melina Vázquez (2013), las críticas al programa *Héroe Colectivo* del Gobierno Nacional, así como el debate por la edad del voto, durante 2012, muestran la pluralidad de sentidos existentes en torno a la consagración pública de la juventud.

tudes y han aumentado las presentaciones de proyectos de diversos partidos que buscan sancionar un marco legislativo general para las juventudes, que serán analizados más adelante, así como se le ha dado continuidad a la cuestión específica del cupo joven.

Entre 2003 y 2011, se han sancionado cuatro leyes que han sido mencionadas anteriormente, algunas vinculadas con la institucionalidad de las políticas públicas de juventud, como la creación del Consejo Federal de la Juventud (2007) y otras orientadas a los derechos laborales, como la ley que establece 16 años como edad mínima de admisión al trabajo (2008). Entre 2012 y Julio de 2015, se han sancionado seis leyes, de las cuales, la ley que establece el voto optativo a partir de los 16 años ha tenido una importante repercusión pública, así como dentro de los partidos políticos, y ha contribuido, junto con la ley de centros de estudiantes y la de establecimiento del 16 de Septiembre como el Día Nacional de la Juventud, a instalar la juventud como cuestión de política pública, desde una perspectiva que enfatizaría más bien en los derechos de los jóvenes que en realizar una construcción adultocéntrica de las juventudes que define sus problemas o que propone una mirada sobre la juventud como un problema en sí, como se habrían caracterizado, en una buena parte, los proyectos presentados en los períodos anteriores.

En base a este recorrido, teniendo en cuenta las iniciativas de la fuerza política que gobernó a nivel nacional entre 2003 y 2015, especialmente la Ley de Promoción de las Juventudes impulsada por la Subsecretaría de Juventud de la Nación que obtuvo media sanción en 2015<sup>14</sup>, resulta significativo recuperar brevemente aquellos proyectos de ley que conforman el cuerpo de antecedentes de una legislación general sobre los derechos de las juventudes en la Argentina, así como aquellas iniciativas legislativas que han buscado atender específicamente a la ampliación de sus derechos políticos estableciendo un cupo –al igual que el cupo femenino<sup>15</sup>–.

---

14 Expediente Cámara de Diputados de la Nación 0008-PE-2015 con media sanción el 4/11/2015, cuyo tratamiento se encuentra pendiente en el Senado de la Nación.

15 Sobre este punto, es importante señalar que durante el retorno democrático, las creación de las áreas de Mujer y Juventud en el Estado nacional fueron creadas prácticamente al mismo tiempo (1987), y son parte de un mismo proceso por el cual temáticas que se instalan en el debate público, son resignificadas en el proceso de construcción de instituciones democráticas luego de la última dictadura militar (Cozachcow, et al., 2015).

## **Antecedentes de proyectos de legislación general sobre las juventudes en Argentina y las políticas públicas de juventud a nivel nacional**

En primer lugar, si bien hay algunos proyectos que buscan específicamente legislar sobre la institucionalidad de juventud en el Estado nacional desde la década de los ochenta<sup>16</sup>, sería el proyecto de Ley Nacional de la Juventud presentado en 1990 por el entonces Diputado Nacional del Partido Socialista Popular<sup>17</sup> de Santa Fe, Guillermo Estévez Boero, uno de los principales antecedentes, en tanto plantea un conjunto de ejes orientadores que pueden ser encontrados en proyectos posteriores presentados por distintas fuerzas políticas. En este proyecto es posible identificar por un lado, una enunciación de derechos de las juventudes<sup>18</sup>, la creación de una institucionalidad en el marco del Estado nacional conformada por espacios de coordinación de políticas públicas, y ámbitos de promoción de la participación de organizaciones juveniles. Por el otro, en la fundamentación del proyecto, son señaladas referencias a expertos del campo académico en la temática, y especialmente, la mirada del INJUVE<sup>19</sup> de España, experiencia que ha sido un modelo de referencia para el desarrollo del área de juventud en el Estado nacional desde su creación en los años ochenta. En este sentido, en los proyectos de todas las fuerzas políticas que tenían Estado parlamentario en 2014 y 2015, es posible encontrar ciertos puntos en común con el proyecto de Estévez Boero, tanto en relación a la estructura, como a las cuestiones planteadas.

En segundo lugar, y en continuidad con el punto anterior, otro antecedente es el proyecto de ley presentado por la entonces Diputada Nacional del Frente Grande Margarita Jarque, en 2003, en conjunto con miembros de

---

16 En este sentido cabe señalar el proyecto de creación de un Concejo Federal de la Juventud presentado por los diputados Gentile y González de la Democracia Cristiana en el año 1989, que será presentado hasta 1993 bajo el mismo formato, hasta 1998 por el bloque del Frepaso, así como el proyecto presentado en 1990 por Gabriela González Gass y Jesús Rodríguez (ambos de la UCR), de creación de un Consejo Federal de la Juventud.

17 El PSP, creado en 1972, se unificará en el año 2002 con el Partido Socialista Democrático, dando lugar a la creación del actual Partido Socialista.

18 A la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute del tiempo libre, a una formación plena, a la participación en todos los ámbitos de la vida social, entre otros.

19 Instituto Nacional de la Juventud.

su mismo bloque, del ARI, PS y el PJ<sup>20</sup>, y auspiciado por la FES<sup>21</sup>. Resulta significativo resaltar el rol de dicha organización, especialmente a través de Sergio Balardini, uno de los principales referentes en políticas públicas de juventud. Esta propuesta, como sostiene Balardini en el documento de la FES (2003) que presenta el proyecto, estaba orientada a “avanzar en el plano de la transformación institucional, con la creación, por ley, de un sistema que optimice lo existente, lo legitime y lo faculte para dar respuesta a las nuevas exigencias de la democracia” (FES, 2003, p. 8). En ese sentido, se planteaban los siguientes ejes principales: “la coordinación de las políticas y programas, la integralidad de las acciones, un abordaje federal, el desarrollo de un Plan, y la convocatoria a la participación juvenil” (FES, 2003, p. 9). El proyecto, por un lado, hacía referencia a algunos ejes que debían orientar las políticas de fomento de los derechos de los y las jóvenes: promover la creación de organizaciones juveniles, fomentar el voluntariado como mecanismo de participación, Educación, Empleo Juvenil, Salud, Recreación y Tiempo Libre y Participación Juvenil. En cuanto a este último punto, el proyecto intentaba vincular una perspectiva de ampliación de derechos fundada en la promoción de la participación y el empoderamiento de los jóvenes, como señalaban algunos de los artículos propuestos, incluyendo a los jóvenes en la formulación de las políticas públicas destinadas hacia ellos:

**Art. 6. Participación juvenil.** Los y las jóvenes tienen derecho a participar en el diseño y evaluación de políticas y ejecución de acciones y programas que tenga como objetivo el desarrollo y bienestar de la comunidad; para ello el Estado propiciará y estimulará la participación política y la conformación de organizaciones de jóvenes, reconociendo la libertad de pensamiento, conciencia, religión y asociación de los y las jóvenes, incluido su derecho a la objeción de conciencia (FES, 2003, p. 12).

**Art. 9. Promoción de derechos.** Las políticas de promoción de los derechos de los y las jóvenes deberá contar con participación de los beneficiarios, ya sea de manera directa o a través de las organizaciones que se constituyan de conformidad con la ley (FES, 2003, p. 12).

---

20 Son co-firmantes los Diputados: Acavallo (Frente Grande), Barbagelata (Partido Socialista), Bordenave (ARI), Carrió (ARI), García (Partido Socialista), Garré (Frente Grande), Gómez (Justicialista), González (ARI), Monteagudo (PI), Musso (ARI), Osuna (PJ), Parentella (ARI), Rivas (Partido Socialista) y Rodil (Frente Grande).

21 Friedrich Ebert Stiftung, vinculada al Partido Socialdemócrata Alemán y la Internacional Socialista. Cuenta con sede en la Argentina.

Resulta significativo analizar también en cuanto al clima de época, por un lado, ciertos rasgos del vocabulario utilizado, probablemente en sintonía con los lineamientos de políticas de juventud de los organismos internacionales y con una concepción tecnocrática de formulación de las políticas públicas como: acciones, programas, beneficiarios, evaluación de políticas, entre otros términos. Por el otro, como cuestión a indagar, las posibles tensiones en torno a la conceptualización de la participación política, que en este caso, se encontraría atravesada por las nociones de voluntariado, empoderamiento, inclusión. También resulta significativo explorar la conformación pluripartidaria de apoyos a la iniciativa.

En relación con la lógica de implementación de las políticas de juventud implementadas en la Argentina, Balardini (2004) señalaba que habían sido poco participativas, en el sentido de que los jóvenes habían sido pensados como objetos y no como sujetos de las políticas y que también se habían caracterizado por una visión adultocéntrica que primó en el diseño, ejecución e implementación de las mismas. Por otro lado, que la definición de las políticas públicas de juventud a través de decretos, de alguna manera limitaba la generación del debate sobre la necesidad de un área de juventud en el Estado nacional, así como sobre la conceptualización de los y las jóvenes en tanto sujetos de derechos, e insistía con la necesidad de sancionar una ley de Juventud que brinde mayor legitimidad y continuidad a las políticas de juventud, incorporando a todos los sectores vinculados en temas de juventud.

En 2009, un informe de investigación (Borzese, Bottinelli y Luro, 2009), se propuso indagar en los procesos de implementación de leyes de juventud en otros países de América Latina (Brasil, Costa Rica y México), para así poder pensar en el caso argentino. Los autores señalaban como hipótesis principal que:

La calidad de las políticas públicas de juventud (en los países de América Latina) depende del grado de desarrollo de la institucionalidad de juventud y del campo de juventud de cada país. La existencia y el tipo de legislación sobre juventud, como un componente de la institucionalidad de juventud, contribuye a fortalecerla y por tanto a mejorar la calidad de las políticas públicas en esta temática. Asimismo existe una relación significativa entre el grado de desarrollo de la institucionalidad y campo de juventud y el nivel de desarrollo de los países (Borzese, Bottinelli y Luro, 2009, p. 17).

En base a una serie de indicadores que construyen para cada una de las dimensiones y entrevistas a referentes en las temáticas, señalaban que para el caso argentino, se presentaba una institucionalidad débil con discontinuidad en las políticas implementadas, así como en las transformaciones del área en el Estado nacional, y recomendaban la necesidad de una ley de juventud para “dotar de estabilidad, permanencia de criterios, institucionalidad y recursos a las políticas públicas de juventud” (Borzese, Bottinelly y Luro, 2009, p. 80).

En relación con este argumento, es cierto que el área de juventud en el Estado nacional, creada durante el gobierno de Alfonsín, ha presentado una trayectoria cambiante en su conformación, en cuanto a su dependencia ministerial y su rango y algunas continuidades hasta la actualidad, en cuanto a la conformación de su cuerpo de profesionales técnicos, vínculos con el mundo académico y de los expertos, y tensiones en los vínculos entre gestión y militancia de los funcionarios responsables del área (García y Liguori, 2015; Cozachcow et al., 2015). Por otro lado, resulta importante señalar, que tal como han mostrado trabajos del EPOJU sobre las políticas públicas de juventud implementadas desde 2010 a la actualidad (Núñez y Vázquez, 2013; Vázquez y Liguori, 2015; Vázquez, 2015), el Estado nacional ha implementado una importante cantidad de iniciativas y ha destinado una importante cantidad de recursos a políticas como el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, PROGRESAR, Asignación Universal por Hijo, entre otras, y también al número significativo de iniciativas orientadas a promover la participación juvenil, posteriormente a la Ley de Voto Joven. En ese sentido, se podría pensar que en los últimos años, el panorama de las políticas públicas de juventud a nivel nacional se ha transformado de una forma muy rápida y muy significativa, contexto que debe ser tenido en cuenta a la hora de analizar las propuestas de legislación durante los años 2014 y 2015.

## **Proyectos de legislación con Estado parlamentario en 2015**

En este apartado se procederá a recuperar, más bien de modo descriptivo, algunos de los principales proyectos que se encontraban vigentes con Estado parlamentario al momento en que el Poder Ejecutivo Nacional de-

ció impulsar la “Ley de promoción de juventudes” que obtuvo media sanción por parte de la Cámara de Diputados de la Nación. Asimismo se intentará identificar, de acuerdo con la conceptualización propuesta por Rodríguez (2007) sobre leyes de juventud, por un lado, leyes abarcadoras o ambiciosas, que buscan delimitar el sujeto joven, sus derechos y obligaciones, así como la institucionalidad de políticas públicas de juventud, y por el otro leyes acotadas, de creación de instituciones que llevan adelante las políticas de juventud. Desde este lugar es posible observar como la cuestión de las juventudes en relación con sus derechos y las políticas públicas se ha vuelto una cuestión significativa en términos de política pública (Oszlak y O’Donnell, 1995) que, a su vez, permite dar cuenta de un contexto en el cual la juventud se construye en tanto atributo de legitimación de la militancia política (Vázquez, 2013; Cozachcow, 2015 y 2016).

### **La propuesta abarcativa de la Subsecretaría de Juventud de la Nación**

Como se ha señalado al inicio del trabajo, durante los dos gobiernos de Cristina Kirchner (2007-2015), se han promovido una cantidad importante de políticas públicas orientadas a promover la participación política de los jóvenes a nivel nacional (Núñez y Vázquez, 2013; Vázquez, 2015). También resulta significativo señalar, que desde el año 2014, el área de juventud en el Estado nacional pasó de ser una Dirección Nacional, a una Subsecretaría, siempre dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En el marco de esta nueva conformación, la Subsecretaría de Juventud de la Nación impulsó la organización foros regionales para la discusión sobre una Ley Nacional de Juventud a lo largo del 2015: el Noroeste en Jujuy, el Noreste en Chaco, el Litoral en Entre Ríos, Patagonia Norte en La Pampa, Cuyo en San Juan, Patagonia Sur, Tierra del Fuego. De acuerdo con las fuentes consultadas en el sitio web del organismo, noticias en diarios online<sup>22</sup>, así como

---

22 [http://www.telam.com.ar/notas/201503/97167-consejo-federal-de-juventud\\_reunion.html](http://www.telam.com.ar/notas/201503/97167-consejo-federal-de-juventud_reunion.html)<http://www.paginacentral.com.ar/politica-jujuy/3356-debatieron-proyecto-de-ley-de-la-juventud>  
<http://www.diariochaco.com/noticia/en-castelli-jovenes-debatieron-sobre-la-ley-nacional-de-la-juventud>  
<http://www.pjchaco.com.ar/index.php/galeria/161-ante-una-multitud-de-jovenes-del-nea-capitanich-abrio-el-primer-foro-regional-de-debate-para-la-ley-nacional-de-la-juventud>  
<http://www.mdsjujuy.gov.ar/2015/04/positivo-balance-del-foro-regional-por-la-ley-nacional-de-juventud/>  
[http://www.elmensajero diario.com.ar/contenidos/foro-ley-nacional-juventud\\_56314/](http://www.elmensajero diario.com.ar/contenidos/foro-ley-nacional-juventud_56314/)

en las redes sociales<sup>23</sup>, en estos encuentros han participado alrededor de 3 000 jóvenes de cada una de las regiones mencionadas, junto con funcionarios nacionales y provinciales, referentes de las agrupaciones políticas del gobierno nacional, quienes han debatido en torno a una cantidad de ejes temáticos predeterminados: participación social y organización política; violencia y derechos humanos; educación; trabajo; salud y adicciones; cultura y comunicación; y deportes y recreación. De esos ejes, se han elaborado documentos con las conclusiones, las cuales serían tomadas para el proceso de confección de la ley.

En los ejes de trabajo enunciados en el sitio web de la Subsecretaría de Juventud de la Nación para el mes de agosto de 2015, se planteaban cuatro:<sup>24</sup>

1. Interpelar a los jóvenes como sujetos protagonistas de la construcción de la Patria
2. Jerarquizar el área de Juventud de la definición de los lineamientos de las políticas orientadas a la población juvenil desde una perspectiva federal e intergubernamental
3. Impulsar la participación y organización juvenil a partir de valores solidarios
4. Empoderar a los jóvenes como sujetos transformadores de la realidad.

Los ejes de trabajo que ordenaban las líneas de acción de la Subsecretaría fueron los siguientes: *Solidaridad, Salud Integral, Cultura y Reflexión Colectiva*. En este último, se incluye la Ley Nacional de Juventud, junto con

---

<http://www.unosantafe.com.ar/santafe/Santa-Fe-participara-del-debate-por-una-Ley-Nacional-de-Juventud-20150505-0061.html>

<http://www.telam.com.ar/notas/201504/101995-debate-ley-juventud-jujuy.html>

<http://www.telam.com.ar/notas/201504/101663-jovenes-debate-jujuy-ley-nacional-de-juventud.html>

<http://www.nacionaljujuy.com.ar/?p=35696>

Consultados el 10-8-2015

23 La subsecretaría contaba para entonces con un canal en Youtube, así como con una página en Facebook. Se han consultado los siguientes sitios para observar la presentación de los foros de debate: <https://www.youtube.com/watch?v=3K-GgVKb-Yo> - <https://www.youtube.com/watch?v=Oca-xObk2rU> - [https://www.youtube.com/watch?v=WgfhYc7a\\_E](https://www.youtube.com/watch?v=WgfhYc7a_E) - <https://www.youtube.com/watch?v=tLhWLV0i0Aw> - <https://www.youtube.com/watch?v=m6SNO1wQUG8> - Consultados el 10-8-2015.

24 [www.juventud.gob.ar](http://www.juventud.gob.ar) - Consultado el 10-8-2015.

“Creo en tu voz”<sup>25</sup>, “Fortalecimiento de Centros de Estudiantes”<sup>26</sup> y “Conciencia Colectiva”<sup>27</sup>.

Sobre las conceptualizaciones puestas en juego, cabe señalar que la apelación a la participación juvenil, se encontraría por un lado, como ha señalado Vázquez (2015), en línea con la dimensión participativa de las políticas públicas de juventud promovidas por los organismos internacionales, y con ciertas particularidades en cuanto a las formas de participación promovidas, fundamentalmente, porque los responsables de impulsar la iniciativa fueron, además de funcionarios, militantes de las organizaciones juveniles del oficialismo a nivel nacional. Por otro lado, es interesante señalar que en la convocatoria desde la Subsecretaría, por lo menos en cómo era presentada la iniciativa en las redes sociales e internet, los actores políticos participantes pertenecían al oficialismo a nivel nacional.

Sobre el texto de la Ley de Promoción de las Juventudes, aprobado por la Cámara de Diputados, cabe mencionar algunas cuestiones. En primer lugar, que define el rango etario de entre 15 y 29 años. En segundo lugar, que en sus objetivos, plantea un enfoque de garantización de derechos, promoción de todo tipo de formas de participación, y la conformación de una institucionalidad pública que de forma participativa implemente las políticas públicas dirigidas a los y las jóvenes. En su cuerpo, enuncia un conjunto de derechos de “los y las jóvenes”: educación, formación y capacitación laboral, salud, salud reproductiva, tratamiento y prevención ante el uso problemático de sustancias legales e ilegales, trabajo, seguridad social y derechos laborales, participación política, deporte y recreación, cultura, vivienda y ambiente. En cuanto a los deberes del Estado, establece un conjunto de pautas de elaboración de las políticas públicas de juventud en línea con los derechos enunciados, entre las cuales se destaca el derecho de los y las jóve-

---

25 Es presentado como “un proyecto que busca llevar las herramientas del podcast a los jóvenes, a través de capacitaciones realizadas en distintas ciudades de todo el país” como forma de que los jóvenes tengan canales propios de expresión.

26 Programa articulado con el Ministerio de Educación de la Nación. Tiene como objetivos el acompañamiento a los jóvenes en armado y fortalecimiento de centros de estudiantes de nivel secundario y terciario, fomentar su participación política y solidaria tanto dentro como fuera de la escuela.

27 De acuerdo con el sitio web de la Subsecretaría, “El programa consiste en la realización y/o el fortalecimiento de encuentros y festivales con organizaciones de jóvenes, con el objetivo de generar conciencia en la población en torno a diferentes temáticas trascendentales para este espacio generacional”. Han realizado encuentros sobre el Día de la Mujer, la tragedia de Cromañón, la Memoria sobre la última dictadura militar.

nes a participar en el diseño y evaluación de las políticas. Como otro aspecto significativo, incluye en el texto un apartado en relación al Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), otorgando representatividad en la ejecución de dicha política pública, a representantes de la institucionalidad del área nacional de juventudes. En relación con este aspecto, el proyecto aprobado en Diputados crea cinco organismos de promoción de las juventudes: una Secretaría Nacional de las Juventudes, un Instituto Nacional de las Juventudes, el Consejo Federal de la Juventud (ya existente desde 2007), la Red de Consejos Municipales de la Juventud, y el Defensor de los Derechos de las Juventudes. En ese sentido, el diseño institucional plantea combinar la institucionalidad ya existente, con otras áreas que buscan incluir una mirada más bien del punto de vista de los diagnósticos, así como de la integración con organizaciones juveniles de la sociedad civil y los actores de gobierno local y de las problemáticas de los y las jóvenes de sectores vulnerables.

### **Proyectos abarcativos de legislación general sobre las juventudes presentados por otras fuerzas políticas con Estado parlamentario en 2014 y 2015**

De los 113 proyectos relevados para el período 2003-2015, cabe recuperar para el análisis, algunos de ellos presentados entre los años 2013 y 2015 —es decir, luego de la instalación del debate público por los derechos políticos de las y los jóvenes—, que se proponen, desde diversos partidos, propuestas de ley abarcadoras para las juventudes argentinas. Estos son, los proyectos presentados en Diputados por Victoria Donda (Libres del Sur) en 2015<sup>28</sup>, Hermes Binner (Partido Socialista) en 2014<sup>29</sup>, Margarita Stolbizer (GEN) en

---

28 Proyecto de Ley Nacional de Juventud presentado en Marzo de 2015, firmado por Victoria Donda (Libres del Sur), Claudio Lozano (Unidad Popular) y Omar Duclós (GEN). Consultado en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=1332-D-2015>.

El 10-8-2015. El mismo proyecto había sido presentado en 2013. En los años 2009 y 2011 la Diputada Donda había presentado otra iniciativa similar junto a otros diputados (Expediente 2459-D-2009).

29 Proyecto de Ley Nacional de Juventudes presentado el 5 de agosto de 2014 firmado por Binner (PS), Javkin (Coalición Cívica), Cuccovillo (PS), Stolbizer (GEN), Peralta (GEN), Rasino (PS), Barchetta (PS), Ciciliani, (PS), Cortina (PS), Zabalza (PS), Duclos (GEN), Linares (GEN), DeGeneraro (Unidad Popular), Troiano (PS). Consultado en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5922-D-2014> el 10-8-2015.

2014<sup>30</sup>, Víctor Maldonado en 2014 (UCR)<sup>31</sup>, un paquete de leyes del PRO<sup>32</sup>, en 2014. Cabe señalar también que el Frente para la Victoria, ya había presentado en 2014, mediante el Senador Bermejo<sup>33</sup>, un proyecto, aunque para la finalidad de este trabajo se decidió no abordarlo.

En cuanto a los criterios de definición de la juventud en torno a una franja etaria, todos los proyectos presentan similitudes, al definir entre 15 y 29 años.

En cuanto a estructura, los proyectos de Donda, Binner y Stolbizer, son parecidos aunque con algunos matices, en tanto proponían definir derechos y organismos, siguiendo el modelo del proyecto de Estevez Boero. El de Donda define primero un conjunto de derechos (Educación, Empleo, Salud, Deporte, Cultura Popular, entre otros), luego, plantea el fomento entre los jóvenes de la democracia participativa y propone crear un conjunto de organismos: Consejo Nacional de la Juventud, con representantes del Estado y de jóvenes que representen a un amplio arco de organizaciones de la sociedad civil y Defensoría Juvenil. En su fundamentación y también en el texto hace fuerte hincapié en la problemática de la criminalización de los jóvenes de sectores populares. El de Binner define también un conjunto de derechos (Igualdad de oportunidades, convivencia, igualdad en la diversidad, participación, educación, educación sexual integral, cultura, atención a las adic-

---

30 Proyecto de Ley Nacional de Juventudes presentado el 20-8-2014 firmado por Stolbizer (GEN), Binner (PS), Linares (GEN), Villata (FAP), Zabalza (PS), Duclos (GEN), Peralta (GEN), Bазze (UCR), Troiano (PS), Carrizo (SUMA +). Consultado en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=6488-D-2014> el 10-8-2015.

31 Proyecto de Ley presentado en 2014 que reproduce un proyecto presentado en septiembre de 2012. “Programa de Acción Nacional para la juventud. Promoción del Empleo Joven. Creación del Consejo Federal de Empleo y Formación Juvenil. Foro Nacional de la Juventud”. Firmado por los Diputados de la UCR Víctor Maldonado, Pablo Orsolini, Ricardo Alfonsín, Juan Tunessi, María Storani, Fabián Rogel, Luis Sacca, Elsa Álvarez. Consultado en [http://www1.hcdn.gov.ar/proyectos\\_search/proyectosd.asp?whichpage=1&pagesize=20&soloExpDip=&fromForm=1&chkFirmantes=on&chkComisiones=on&chkDictámenes=on&chkTramite=on&proy\\_expdip=6436-D-2012](http://www1.hcdn.gov.ar/proyectos_search/proyectosd.asp?whichpage=1&pagesize=20&soloExpDip=&fromForm=1&chkFirmantes=on&chkComisiones=on&chkDictámenes=on&chkTramite=on&proy_expdip=6436-D-2012) el 10-8-2015.

32 En Julio de 2014 se presentaron 4 proyectos formados en primer lugar por Gisela Scaglia, y luego por otros legisladores nacionales del PRO: a) “De comunicación unificada y difusión de políticas referidas a la juventud” - Consultado en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5696-D-2014> el 10-8-15. B) “Encuesta Nacional de Juventud de la República Argentina” - Consultado en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5697-D-2014> el 10-8-2015. C) “Ley Nacional de Juventud” - Consultado en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5698-D-2014> el 10-8-2015. D) “Creación del Observatorio Nacional de la Juventud” - Consultado en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=5699-D-2014> el 10-8-2015

33 Proyecto de Ley Nacional de Juventud. Consultado en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1598.14/S/PL> el 10-8-2015.

ciones, comunidades originarias, arraigo, trabajo, asociativismo, vivienda, recreación, deportes). Luego establece un conjunto de organismos protectores de estos derechos: Secretaría de Juventudes de la Nación, Gabinete Joven –recuperando la experiencia a nivel provincial en Santa Fe–, Consejo Nacional de Juventudes integrado por representantes de organizaciones juveniles del país, Observatorio de Juventudes y Defensor de los Derechos de las Juventudes. En sus fundamentos son recuperadas opiniones de expertos en juventudes, y el antecedente del proyecto presentado por Guillermo Estévez Boero. El proyecto de Stolbizer presenta algunas similitudes en cuanto al proyecto de Binner, en tanto enuncia derechos al principio, y luego plantea una serie de organismos: Secretaría Nacional de Juventudes, Consejo Nacional de Juventudes, el Consejo Federal de la Juventud creado por Ley 26.777, Defensoría de las Juventudes. En su fundamentación lo que se destaca es la relevancia del Estado como garante de derechos humanos, sociales y políticos, poniendo más foco en la cuestión de derechos que en un diagnóstico más especializado sobre las problemáticas juveniles, cuestión que aparece en la fundamentación del proyecto firmado por Binner.

El proyecto de la UCR firmado por Maldonado le da más prioridad al diseño de políticas, a las cuestiones de empleo y salud que a cuestiones de derechos generales de las juventudes, presentaría una mirada más adulto-céntrica que los otros. Establece la juventud entre los 16 y 29 años. En cierto modo estaría a mitad de camino entre ser un proyecto abarcativo y uno específico. Otra cuestión que resulta significativa para el análisis de este proyecto, es que inicialmente fue presentado en septiembre de 2012, en pleno debate por el voto a los 16 años, cuestión que debe ser puesta en contexto y abrir el interrogante por las modalidades en que la UCR buscó en ese momento interpelar a los y las jóvenes.

Los cuatro proyectos del PRO presentan una mirada integral y abarcativa, establecen derechos y proponen crear organismos específicos, aunque dejando cierto margen de discrecionalidad al poder ejecutivo para delinear el organismo nacional de juventud y articular vínculos con las organizaciones de la sociedad civil. Presentan una dimensión participativa más diluida en comparación a los otros proyectos. También fijan una definición etaria de la juventud entre los 15 y los 29 años. A diferencia de los otros proyectos, da más relevancia a la Encuesta Nacional de Juventud que a la participación de organizaciones juveniles en la formulación y diseño de las políticas públicas –cuestión que no está definida explícitamente, sino que lo deja libe-

do a lo que el poder ejecutivo decida atendiendo a un abordaje de carácter más bien tecnocrático.

## **Propuestas acotadas**

En este conjunto de proyectos, es posible encontrar dos temáticas significativas. La primera, un conjunto de proyectos orientados a establecer cupos para jóvenes en cargos electivos: la Senadora Magdalena Odarda<sup>34</sup> ha presentado en 2014 un proyecto que busca establecer un cupo juvenil del 30% integrado por ciudadanos de hasta 35 años de edad, el proyecto del Senador Ángel Rozas<sup>35</sup>, presentado en 2014, es una propuesta para que las listas incluyan un 10% de jóvenes de entre 25 y 30 años en las listas y en proporciones con posibilidad de resultar electos y el proyecto del FPV<sup>36</sup>, también en 2014, buscando establecer un 30 % de cupo para jóvenes entre 25 y 35 años en las listas a cargos electivos así como en las listas de autoridades partidarias. En segundo lugar, dos proyectos del FPV, uno en 2014<sup>37</sup> y otro de 2015<sup>38</sup> que proponen la creación del Ministerio de la Juventud.

## **Conclusiones**

El presente trabajo ha permitido realizar una aproximación inicial, a los proyectos de ley orientados a tratar temáticas vinculadas con las políticas de juventud en el actual período democrático en la Argentina. En base a los proyectos relevados es posible dar cuenta de los discursos de época construidos sobre las juventudes: en las décadas de los ochenta y fundamentalmente los noventa, las juventudes aparecen tematizadas más bien a partir de sus problemas (adicciones, empleo, y otros problemas planteados casi en

---

34 Consultado en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2511.14/S/PL> el 10-8-2015.

35 Consultado en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1049.14/S/PL> el 10-8-2015.

36 Proyecto “Cupo integración generacional en cargos electivos” presentado por los diputados Verónica González, Jorge Barreto, Carlos Rubin, Jorge Rivas, del FPV en 2014. Consultado en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=0597-D-2014> el 10-8-2015.

37 Proyecto presentado por los diputados Martínez Campos, Soto, Rubin, Ferreyra y Soria en 2014. Consultado en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=9192-D-2014> el 10-8-2015.

38 Proyecto presentado por la diputada Perie en abril de 2015. Consultado en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=1435-D-2015> el 10-8-2015.

términos de carencias), planteando una mirada más bien adultocéntrica. En el período actual, especialmente en los últimos años, las juventudes serían tematizadas más bien en tanto sujetos de derechos, desde una noción ampliada de la ciudadanía.

En primer lugar, en cuanto a todos los períodos históricos analizados en el trabajo, hay una temática que parecería persiste en la mirada construida, y que no ha sido abordada en este trabajo, que es el empleo, lo cual lleva a pensar en la persistencia de una mirada sobre los problemas de las juventudes y una definición de las problemáticas por parte de los adultos. Por otro lado, el enfoque de derechos y promoción de la participación que se observa en una importante cantidad de proyectos de ley, debería ser analizado a la luz de las experiencias de participación política juvenil en los últimos años, que señalan la emergencia en el espacio público de un actor que plantearía en cierta medida una definición de los vínculos intergeneracionales, y una búsqueda de los adultos, de interpelar a los jóvenes a través del Estado nacional y los partidos políticos.

En segundo lugar, por otro lado, algunas de las iniciativas analizadas, permiten dar cuenta de vínculos complejos entre jóvenes militantes, dirigentes políticos, funcionarios públicos, discursos públicos construidos sobre las juventudes. Tanto el antecedente del proyecto de ley de Guillermo Estévez Boero de 1990, así como el caso del Senador Salum durante el gobierno de De La Rúa, la iniciativa del FPV que obtuvo media sanción y actualmente se encuentra pendiente de tratamiento en el Senado de la Nación —y las leyes aprobadas en este período, especialmente a partir de 2012—, así como el conjunto de proyectos del PRO, permiten dar cuenta de estos vínculos y reconstruir las miradas sobre los y las jóvenes. En ese sentido, y atendiendo al interés de abordar el análisis de las condiciones de posibilidad de las experiencias de militancia juvenil en partidos políticos en los últimos años en la Argentina (Cozachcow, 2016), cabe esbozar algunas ideas al respecto, en base al trabajo de investigación realizado sobre la participación de jóvenes en el Partido Socialista, el PRO y las fuerzas que conforman el kirchnerismo, en torno a las formas de conceptualizar la juventud al interior de estos espacios político-partidarios.

En el caso del socialismo, la militancia juvenil es construida como portadora de un legado de una tradición política centenaria, así como vanguardia de la misma organización (Cozachcow, 2015). Esta mirada coincide con los inicios de la conformación de un espacio juvenil en el ámbito del Partido

Socialista Popular a partir de la organización de los Campamentos Nacionales de las Juventudes Socialistas, que se realizan desde 1989 hasta la actualidad todos los años y que se entrecruza con una perspectiva de participación impulsada no solamente por un actor político a nivel nacional, sino a nivel regional e internacional como es la IUSY (International Union of Socialist Youth), y que a su vez coincide con el enfoque de ampliación de derechos de las juventudes plasmado en el proyecto de ley presentado en 1990 por Estévez Boero, que a su vez es recuperado en la iniciativa presentada por Hermes Binner en 2014. Por otro lado, si bien no se aborda en este trabajo, los gobiernos socialistas de la Provincia de Santa Fe, y de la ciudad de Rosario, han desarrollado un conjunto de políticas públicas en juventudes basadas en este enfoque, cuyo principal exponente es la experiencia del Gabinete Joven (Balardini, 2009), experiencias que ocupan un lugar significativo en las configuraciones de sentido sobre militancia y gestión que se producen en la militancia del partido socialista (Vázquez y Cozachcow, 2015).

En relación con el kirchnerismo, como se ha abordado en este trabajo, la mirada planteada en el proyecto de Ley de Promoción de las Juventudes se encuentra en sintonía con la promoción de políticas participativas de juventud durante los años 2010 a 2014 (Vázquez, 2015), así como con las leyes sancionadas entre 2007 y 2015, y con el contexto de construcción de la juventud como causa de adhesiones militantes (Vázquez, 2013). En ese sentido, resalta un enfoque que también se orienta desde una mirada de ampliación de derechos de las juventudes.

En el caso del PRO, resulta significativa la construcción de un conjunto de iniciativas legislativas que si bien presentarían una caracterización más bien tecnocrática a comparación de las iniciativas de otros partidos, reflejan ciertas conceptualizaciones de la juventud al interior del partido. Por un lado, porque estos proyectos han sido impulsados al interior del PRO y debatidos con funcionarios de las gestiones y referentes del partido durante el año 2014, aunque fueron desarrollados principalmente en el marco del área de juventud de la Fundación Pensar, bajo la coordinación de actuales funcionarios de la Subsecretaría Nacional de Juventud. Es decir, estas propuestas son un reflejo de la elaboración de un grupo de cuadros técnicos jóvenes del PRO, y que expresan, aunque desde una mirada que podría caracterizarse más bien como tecnocrática, la relevancia que la juventud en tanto valor en sí, asociada a las ideas de lo nuevo y la renovación, adquiere al interior del

PRO y sus ámbitos de participación juvenil (Grandinetti, 2014 y 2015; Cozachcow, 2015; Vázquez y Cozachcow, 2015; Núñez y Cozachcow, 2016;).

Finalmente, quedan abiertos algunos interrogantes en torno al nuevo contexto político iniciado con el cambio de fuerza política gobernante en diciembre de 2015. Por un lado, resulta significativo preguntarse si la nueva gestión a nivel nacional encabezada por el PRO, atendiendo a que ha presentado un conjunto de iniciativas para legislar sobre los derechos de las juventudes en 2014, recuperará el proyecto que ya tiene media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación o si el área de juventud continuará con la forma que históricamente ha asumido desde el retorno democrático en 1983, definida en torno a la voluntad del gobierno de turno. Por otro lado, en un contexto en el cual habría un impulso de algunas miradas que deslegitiman e incluso estigmatizan ciertas formas de militancia política de los y las jóvenes, cabe preguntarse por el impulso que desde el gobierno nacional y desde los partidos políticos se le dará a la participación política juvenil, y en qué medida, recuperarían mayor estado público otras miradas sobre las y los jóvenes, más bien orientadas a definir sus problemas que a conceptualizarlos en tanto sujetos de derecho.

## **Bibliografía**

- Balardini, Sergio (Comp.) (2000). *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2004). Políticas de juventud en Argentina: balance y perspectivas. En: E. Gerber y S. Balardini (Comps.), *Políticas de Juventud en Latinoamérica*. Buenos Aires: FLACSO Argentina y Friedrich Ebert Stiftung.
- \_\_\_\_\_ (2009). *El Gabinete Joven. Una política innovadora del Gobierno de Santa Fe*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Borzese, Dana, Bottinelli, Leandro y Luro, Vanesa (2009). “Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina. Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina”. Informe final de investigación. Fundación Carolina, Fundación Ses.
- Chaves, Mariana (2005). Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. *Última década*, 13(23), 09-32.

- Cozachcow, A., García, Analía, Liguori, Mariana y Vázquez, Melina (2015). “Las instituciones estatales, legislaciones y políticas públicas de juventud desde una mirada diacrónica (1980-actualidad)”. Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP. 12 al 15 de Agosto de 2015, Mendoza, Argentina.
- Cozachcow, A. (2015). “La militancia juvenil en partidos políticos en la Argentina post 2003. Motivos de participación, itinerarios militantes y vínculos generacionales en el Partido Socialista y el PRO (2012-2014)”. Tesis de Maestría, UNGS/IDES, mimeo.
- \_\_\_\_\_. (2016). “La participación juvenil político partidaria en la Argentina post 2003: los compromisos militantes a la luz de la reconfiguración de las relaciones entre Estado y sociedad civil”. Ponencia presentada en IV Encuentro Internacional Teoría y práctica política en América Latina. Nuevas y viejas desigualdades. Facultad de Humanidades - Universidad Nacional de Mar del Plata 9, 10 y 11 de marzo de 2016
- Deutsche Bank (1993). *La juventud argentina. Una comparación entre generaciones*. Buenos Aires: Deutsche Bank-Planeta.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Jóvenes hoy: segundo estudio sobre la juventud en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- FES (2003) *Proyecto de Ley Nacional de Juventud, Diputada Nacional Margarita Jarque*. Buenos Aires, Argentina.
- García, Analía y Liguori, Mariana (2015). “Participación juvenil y políticas públicas en la década del ochenta en Argentina. El caso de la creación de la Subsecretaría Nacional de Juventud”. Ponencia presentada en las XI Jornadas de Sociología de la UBA. 13 al 17 de Julio de 2015, CABA, Argentina.
- Núñez, Pedro y Cozachcow, A. (2016). “Llueve pero hay “alegría” en la Ciudad: Retrato del acto de lanzamiento de la campaña electoral 2013 de la juventud del PRO de la CABA” (en prensa).
- Núñez, Pedro y Vázquez, Melina (2013). “Políticas públicas de juventud e inclusión social en América Latina y el Caribe”. CLACSO/UNESCO, mimeo.
- Offerlé, Michel (1987) [2004]. *Los partidos políticos*. Chile: LOM Ediciones
- \_\_\_\_\_. (2011) *Perímetros de lo político: contribuciones a una socio- historia de la política*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Oszlak, Oscar, & O’donnell, Guillermo (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Rodríguez, Ernesto (2007). *Leyes de juventud en América Latina. ¿Para qué sirve? Montevideo, Marzo de 2007*. Texto redactado originalmente para su in-

- clusión en la Serie “Temas del Mes” del Portal de Juventud de América Latina ([www.joveneslac.org](http://www.joveneslac.org)).
- Sidicaro, Ricardo y Tenti Fanfani, Emilio (Comps.) (1998). *La argentina de los jóvenes*. Buenos Aires: Losada/UNICEF.
- Vázquez, Melina (2014). *Militar la gestión: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado*. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, *XLI(74)*, 71-102. (Primer semestre). Perú: Universidad del Pacífico,
- \_\_\_\_\_ (2015). *Juventudes, políticas públicas y participación: un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. Grupo Editor Universitario, CABA.
- Vázquez, Melina y Cozachcow, A. (2015). “Ahora que somos gestión Las experiencias militantes juveniles en espacios político partidarios en gestiones de gobierno locales”. XV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Comodoro Rivadavia, Chubut. 16 al 18 de septiembre de 2015.
- Vázquez, Melina y Liguori, Mariana (2015). “Juventudes y políticas. La producción socioestatal de las juventudes desde los organismos institucionales de juventud y desde políticas públicas en la Argentina (2010-2014)”. Ponencia presentada en las XI Jornadas de Sociología de la UBA. 13 al 17 de Julio de 2015, CABA, Argentina.
- Vázquez Melina y Vommaro Pablo (2012), La fuerza de los jóvenes: aproximaciones a la militancia kirchnerista desde La Cámpora. En: “*Vamos las bandas*”. *Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce. Co-editado por Germán Pérez y Ana Natalucci.
- Vommaro Pablo y Vázquez Melina (2008). La participación juvenil en los movimientos sociales autónomos de la Argentina. El caso de los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTDs). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, *6(2)*, julio-diciembre, 485-522. Colombia: Universidad de Manizales.
- Vommaro, Pablo y Picotto, Diego (2010). Jóvenes y política: una incursión por las agrupaciones de estudiantes independientes de la Universidad de Buenos Aires. *Revista Nómadas*, *32*, 149 - 162, mayo. Bogotá.

Fecha de recepción: 19/3/2016; fecha de aprobación: 13/5/2016