

Estado, cuestión juvenil y políticas públicas a nivel subnacional: marco analítico y tipologías para su interpretación sistemática¹

Eduardo Javier Pereyra*

Resumen

El presente artículo asume como desafío abrir la “caja negra” de la institucionalidad que produce el Estado local sobre la cuestión juvenil. Con el objetivo de comprender e interpretar esquemáticamente el conjunto de intervenciones estatales que un gobierno local despliega en torno la temática, se desarrolló la categoría sistemas de protección social y bienestar juvenil. Además, se partió del supuesto de que entre los distintos gobiernos locales existen regularidades en sus intervenciones, revelando diferencias institucionales con resultados distintos en la modalidad de sus sistemas. Por tal

¹ Este artículo presenta los principales elementos teóricos-conceptuales propuestos en mi tesis doctoral como Becario de CONICET en el Doctorado en Política y Gobierno de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, titulada “Sistemas de protección social y bienestar juvenil, proyectos de gobierno y actores de la dinámica política local. Análisis comparado de los casos de Jesús María y Villa María, provincia de Córdoba (1999-2017)”. Dirigido por el Dr. Marcelo Nazareno.

* Doctor en Política y Gobierno por la Universidad Católica de Córdoba y docente de la Licenciatura en Gestión pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Becario posdoctoral de CONICET, radicado en el CIECS (CONICET-UNC).

Código de referato: SP.277.LI/20
<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2020.51.05>



STUDIA POLITICÆ № Número 51 invierno 2020 pág. 135–163

Recibido: 30/09/2019 | Aceptado: 21/02/2020

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

motivo se elaboró una tipología sobre las modalidades que un sistema de protección local podía asumir, proponiendo la distinción entre sistemas de protección y bienestar juvenil “fragmentado residuales”; “fragmentado estratificantes” e “integrados”. Estos modelos así presentados hacen referencia a “tipos ideales” en “estado puro”, con lo cual corresponde comprender que cuando en una gestión local coexistan claramente características de dos o más modelos, se hablará de sistemas de protección juvenil “híbridos”.

El desarrollo teórico que aquí se presenta, como parte de una investigación más amplia, se considera como uno de los principales aportes conceptuales que este trabajo generó para comprender y caracterizar el despliegue institucional en materia juvenil a nivel subnacional.

Palabras clave: Políticas públicas – Cuestión juvenil – Sistemas de protección – Estado subnacional.

Abstract

The present article assumes as a challenge to open the “black box” of the institutional framework produced by the local State on the youth issue. In order to understand and interpret schematically the set of state interventions that a local government deploys around the theme, the category of social protection and youth welfare systems was developed. In addition, it was based on the assumption that between the different local governments there are regularities in their interventions, revealing institutional differences with different results in the modality of their systems. For this reason, a typology was elaborated on the modalities that a local protection system could assume, proposing the distinction between “fragmented residual”; “fragmented stratifiers” and “integrated” protection and youth welfare systems. These models presented refer to “ideal types” in “pure state”, which should be understood that when in a local management coexist characteristics of two or more models, we will talk about “Hybrid” youth protection systems.

The theoretical development presented here, as part of a broader investigation, is considered as one of the main conceptual contributions that this work generated to understand and characterize the institutional deployment in youth matters at the subnational level.

Key words: Publics policies; Youth issue; Protection system; Subnational state

Introducción

En la actualidad latinoamericana las personas jóvenes atraviesan una serie de tensiones y paradojas que provocan impactos negativos sobre su presente y futuro. Las y los jóvenes tienen más acceso a la educación, pero al mismo tiempo menos acceso al empleo; más acceso a información, pero menos acceso al poder; tienen mayores expectativas de autonomía y al mismo tiempo menos opciones para materializarlas; se los considera más aptos para la función productiva, pero al mismo tiempo son excluidos del mundo de la producción; mientras hay una expansión del consumo simbólico, ellos tienen mayores restricciones al consumo material y; mientras se los considera protagonistas del cambio, la mayoría de las políticas públicas los convierte en meros receptores de políticas (Rodríguez, 2013).

En este marco, es creciente la preocupación por el sesgo o desbalance etario del bienestar y la pobreza, poniendo en debate el lugar que las infancias y las juventudes ocupan para los sistemas de protección social, ya que se considera que el sesgo por edad es un reflejo de la orientación etaria de los sistemas de protección social y las opciones que los países hacen para proteger más y mejor a un subconjunto de la población frente a otros (Rossel, 2013). En América Latina y particularmente en Argentina, la preocupación por el desbalance comenzó a expandirse a inicios de los 2000, generando una serie de estudios y análisis empíricos que concentraron su atención en el nivel estatal nacional como el locus privilegiado por la literatura de estos sistemas

Sin embargo, la importancia que lo local comenzó a tener en el mundo y en América Latina a partir de 1980-1990, tras las crisis del Estado de bienestar y las reformas estructurales sobre los Estados nacionales, impulsó el abordaje de la cuestión social y particularmente la juvenil desde los gobiernos subnacionales locales. Este nivel aparece como un valioso objeto de estudio respecto a las políticas sociales orientadas a las personas jóvenes y aún hoy es muy incipiente su exploración en el campo académico.

Como bien señala Rodrigues-Silveira (2010) en el campo de estudio sobre los regímenes de bienestar y sistemas de protección social los niveles subnacionales han ocupado un lugar secundario, limitando la capacidad para comprender ciertos procesos bajo una falsa homogeneidad nacional. Esa misma generalización se ha aplicado en el análisis de las producciones socio-estatales de lo juvenil a nivel local.

Desde los Estados locales se vienen implementando diferentes políticas públicas y desplegando distintos tipos de institucionalidad para abordar la cuestión

juvenil de sus comunidades. Ahora bien, cabe preguntarse ¿cuáles son los rasgos más importantes del abordaje estatal sobre las juventudes y lo juvenil a nivel local? ¿Qué características poseen los dispositivos institucionales para lo juvenil? El artículo asume como uno de sus principales desafíos comprender el conjunto de intervenciones que desarrollan los gobiernos locales para intervenir sobre la temática. Para ello se propuso la utilización de la categoría “sistemas de protección social y bienestar juvenil”, dando cuenta de una manera esquemática las diversas producciones socio-estatales sobre la juventud y la cuestión juvenil que los gobiernos subnacionales locales realizan.

En la Argentina, los avances de los estudios en los niveles provinciales y municipales son aún incipientes. Beretta, Galano y Laredo (2018) sostienen que han primado los análisis focalizados y parcializados en alguna fase de las políticas, principalmente el del momento de su implementación, que no han permitido avanzar sobre la exploración del proceso de estructuración general de la política juvenil y profundizar sobre el relevamiento y análisis del sistema de políticas públicas de juventudes a nivel local. Se considera así una gran área de vacancia en el campo académico de los estudios de juventud.

Este trabajo pretende ser un punto de partida para la creación de marcos analíticos que propicien este tipo de entrada desde el nivel local. Además de darle sistematización y una interpretación global al conjunto de intervenciones estatales, al proponerse en la investigación más amplia en la que se inscribe este artículo, un análisis comparado de los sistemas de protección social y juvenil, se sumaron nuevos interrogantes ¿Se observan regularidades entre las intervenciones de distintos gobiernos locales que puedan revelar diferencias institucionales y resultados distintos? ¿Cuáles serían los factores responsables de dicha variación? En este sentido, se partió del supuesto (siguiendo a Rodrigues-Silveira, 2010) de que la variación interna de los sistemas de protección juvenil locales no resulta aleatoria y puede ser sistematizada en un conjunto de subtipos de sistemas teóricamente coherentes y mutuamente excluyentes¹. Se considera que en los municipios de Argentina existe una heterogeneidad institucional de las políticas sociales juveniles que es lo suficientemente importante como para generar diferencias cualitativas que justi-

¹ Para RODRIGUES-SILVEIRA el uso de tipologías a los fines de mapear la heterogeneidad institucional de los fenómenos políticos “se ha demostrado bastante eficiente y quizás represente el principal –o al menos el más difundido– mecanismo de clasificación conceptual en el campo de la política comparada. Su ventaja es permitir la sistematización de una realidad aparentemente caótica, separando y ordenando los casos con base en criterios teóricamente definidos” (2010: 8-9).

fiquen su clasificación en distintos tipos. Para ello, se creó una clasificación de tres “tipos ideales” de sistemas de protección social juvenil sobre la base de datos provenientes de fuentes secundarias relativos a los principales modelos de políticas sociales y juveniles que se han configurado históricamente en los diferentes “Regímenes de Bienestar” de Latinoamérica y Argentina. Esto permite avanzar hacia una “teoría tipológica”, la cual pasa a ser considerada como valores que el objeto de estudio (variable dependiente) puede adquirir (Nazareno, 2009).

Finalmente, cabe especificar lo que en este artículo se entiende por políticas juveniles locales. En términos generales se las define como “procesos, campos de permanente disputa política, ideológica y técnica; como terreno relacional y conflictivo donde distintos actores en pugna presentan sus proyectos socio-políticos que potencialmente se traducirán en distintas estrategias y formas de intervenir en la cuestión juvenil” (Beretta, Galano & Laredo, 2018: 20-21). Ahora bien, en términos específicos, no se consideran simplemente para el análisis empírico al conjunto indiferenciado de intervenciones que impactan, directa o indirectamente, sobre los sectores juveniles, sino sobre aquellas que “operan problematizando específicamente una suerte de ‘cuestión juvenil’ [...] [y] son concebidas construyendo un determinado ‘sujeto juvenil’, con especificidades, sobre la cual intervienen” (Scagliola, 2018: 273) y que han sido diseñadas exclusivamente por los gobiernos locales, a los fines de comprender específicamente las producciones socio estatales que los Estados municipales realizan de la juventud y la cuestión juvenil.

Cabe aclarar que, en términos metodológicos, para la selección de los casos analizados en la investigación referida se realizaron consideraciones en torno al abordaje de la cuestión juvenil local para que se posibilite un análisis más profundo y complejo del esquema teórico planteado. Por ello, para el estudio empírico de los sistemas, se prioriza aquellos municipios que cuentan a su vez con un desarrollo histórico-institucional de políticas juveniles, la implementación de políticas juveniles sectoriales, la creación de institucionalidad específica en materia de juventud (existencia de organismo juvenil local), la dotación efectiva (en mayor o menor grado) de recursos humanos, financieros y materiales por parte de los municipios en la temática y, finalmente, que sean ciudades con algún tipo de desarrollo de capacidades estatales en la cuestión.

El artículo se organiza en cuatro apartados. En el primero se realiza una recuperación de las principales producciones académicas del campo juvenil en torno a las definiciones que se han realizado de las y los jóvenes y las juventudes como categoría sociopolítica. Además, se aborda la multiplicidad

de las producciones socio-estatales en América Latina para dar cuenta de los principales modelos de abordaje que el Estado ha asumido respecto a la cuestión juvenil.

En el segundo punto se reconstruyen las concepciones sobre los sistemas de protección en términos de política social junto a los estudios que han interpretado y tipificado el despliegue de dichos sistemas en Europa y América, teniendo en cuenta el contexto socioeconómico del momento, las nociones hegemónicas sobre el bienestar y el desarrollo en cada época y los proyectos políticos que impulsaron a estos. Luego se avanza en la comprensión de las dinámicas conferidas a los sistemas de protección social a nivel local.

A partir del marco teórico desarrollado en los puntos anteriores, en el tercer apartado se propone, de manera novedosa para el campo de estudio de las políticas juveniles, la categoría “sistemas de protección social y bienestar juvenil” como un concepto capaz de comprender de manera general el amplio abanico de acciones que los Estados locales pueden desplegar sobre la cuestión juvenil a lo largo de sus distintos gobiernos. Además se postula la designación de los valores que estos pueden asumir, construyendo una clasificación tipológica de los sistemas de protección social y bienestar juvenil en las que puede comprenderse el conjunto de políticas juveniles, a los efectos de entender a través de esta categorización las principales modalidades de operatoria que se registran sobre este fenómeno. Finalmente el trabajo concluye señalando los aportes fundamentales del esquema teórico propuesto.

1. La juventud como causa pública: un mapeo de las principales producciones socio-estatales sobre la cuestión juvenil.

La juventud como categoría social no ha significado lo mismo en todos los tiempos. El objetivo de este apartado es dar cuenta de la construcción histórica y las producciones que el Estado ha realizado en torno a la juventud desde que la cuestión juvenil ingresó a la agenda pública y se convirtió objeto y sujeto de las políticas estatales.

En este sentido, siguiendo a Vázquez y Liguori (2015), se parte del supuesto de que del análisis del diseño e implementación de políticas públicas se aborda la producción estatal de la “juventud” como categoría social, comprendiendo las modalidades específicas en que son construidos y en qué contextos dichas construcciones se habilitan, cobran sentidos y suceden. Esto se

debe a que “El Estado [...] es uno de los principales productores de términos que construyen y clasifican grupos sociales” (Vázquez, 2015: 10).

Para describir y caracterizar la cuestión juvenil es preciso abordar el conjunto de definiciones, representaciones y paradigmas que se han desplegado en torno a la temática a lo largo del tiempo para dar consistencia a los distintos enfoques que las políticas sociales pueden adoptar de acuerdo a la concepción de bienestar que un gobierno desarrolla. Dichas concepciones van de la mano con los diferentes tipos de sistema de protección social y bienestar juvenil que se pueden llevar adelante.

a. En torno al concepto de juventud

El concepto de juventud debe entenderse como una definición propia de la modernidad. Esta fue producto de las revoluciones burguesas y la conformación de las sociedades capitalistas. Han sido los conflictos surgidos de las relaciones sociales, de poder y de producción los que dieron nacimiento a este nuevo actor social (Balardini, 2000; Saltalamacchia, 1990). En relación con ello, Saltalamacchia afirma que la categoría de “lo juvenil” surgió en las modernas sociedades industriales a partir de la expansión del trabajo intelectual asalariado. A diferencia del anterior predominio del “trabajo manual”, durante la modernidad surgieron procesos productivos donde era de suma importancia el “trabajo intelectual” y para ello fue necesario la formación de este tipo de asalariados, viendo en los jóvenes de clase media y alta el futuro asalariado y por ende la necesidad de su capacitación a través el sistema educativo (Saltalamacchia, 1990).

Por otra parte, el término juventud está fuertemente asociado a una determinada edad de las personas, al igual que la niñez o la vejez. Sin embargo, es necesario aclarar que las clasificaciones etarias, como las de sexo o clase, son formas de imponer límites en pos de producir y sostener un orden social determinado. En ese sentido cada campo tiene sus “leyes específicas de envejecimiento” y la edad constituye un dato biológico socialmente manipulado y manipulable (Bourdieu, 2002). Esta operación cobró sentido en el sistema de producción capitalista a través de la redefinición y establecimiento de roles en la división social del trabajo y en relación, por ejemplo, con el ámbito doméstico-familiar (unidad de reproducción) y el mundo del trabajo (producción). En efecto, en las sociedades burguesas los ámbitos de socialización estuvieron determinados centralmente por tres instituciones surgidas en la época para tales fines: la escuela, la familia y la niñez. Sin estas, la juventud como tal no habría surgido.

La escuela fue el campo central de producción y formación de la juventud. Por ello, durante todo el siglo XIX la asociación de las y los jóvenes con estudiantes fue la principal definición de sujetos de políticas públicas por parte del Estado moderno hacia el sector. De este modo, al ser la escuela (de acceso masivo) la productora de juventudes, se fueron expandiendo las clases sociales que se incorporaban al concepto paraguas de juventud, dado que no solo abarcaría a los sectores burgueses, sino que también se fue incorporando paulatinamente a los sectores asalariados urbanos y rurales. Desde 1900, poco a poco la utilización de la noción de adolescencia se empezó a ampliar con las sucesivas reformas aplicadas en el campo educativo, el mercado laboral, en el entorno familiar, sobre el servicio militar y el mundo del ocio. Esas transformaciones habilitaron la aparición de una nueva generación, diferente de los adultos, que fueron creando sus propias pautas culturales en su trayecto existencial (Feixa, 2011).

a. 1 Interpretaciones sobre la(s) juventud(es)

A partir de lo expuesto se puede afirmar que afirmar que definir que significa ser una persona joven y cuando se lo es sigue siendo una discusión abierta y en constante revisión. Sin embargo, a lo largo de la historia se establecieron conceptos y categorías que han circulado tanto en los ámbitos académicos, comunicacionales y políticos como en el día a día de la realidad social.

Al respecto, Quapper (2001) parte de la clasificación de cuatro versiones respecto a lo juvenil que aún hoy pueden verse reflejadas en las intervenciones estatales. En primer lugar, la definición más clásica que determina a la juventud como una etapa de la vida: por un lado, momento distinguible dentro del ciclo vital (niñez, adultez y vejez); por otro lado, como una etapa de preparación para ingresar al mundo adulto². Este tipo de interpretaciones son las que comúnmente se cristalizan en los sistemas de protección social y bienestar juvenil de los Estados mediante la adopción de un enfoque de ciclo de vida respecto a la vivencia de lo juvenil.

En segundo lugar, se comprende a la juventud como un grupo social distinguible por determinadas variables, centralmente lo etario. La tercera versión

² Esta visión de la juventud como “tránsito hacia” se relaciona con el concepto de moratoria social. CECILIA BRASLAVSKY sostuvo que “siempre se trata de una serie de transiciones paralelas o consecutivas que varían histórica y culturalmente [...] algunos autores consideran cinco transiciones: 1) dejar la escuela; 2) comenzar a trabajar; 3) abandonar el hogar de la familia de origen; 4) casarse y 5) establecer un nuevo hogar” (BRASLAVSKY, 1986: 12).

refiere a la juventud en relación con una postura y actitud ante la vida. Lo juvenil es vitalidad, alegría, capacidad de cambio, de (re)aprender el mundo, de tener todo un futuro por delante. Y, por último, las y los jóvenes como generación futura, que al convertirse en personas adultas llevarán las “riendas” de la sociedad para garantizar su reproducción.

Ahora bien, Quapper (2001) visualizó a estas definiciones como conservadoras, homogeneizadoras y fundamentalmente adultocéntricas, es decir que todas parten de la definición que el mundo adulto hace de lo juvenil y por ende determina qué es y qué se espera de esta generación. En este sentido, Bourdieu afirma que la multiplicidad juvenil se encorseta conceptualmente bajo la denominación en singular de “la juventud” ya que “...con un abuso tremendo del lenguaje se puede colocar bajo el mismo concepto universos sociales que no tienen casi nada en común” (Bourdieu, 2002: 165)

Así entendido, Quapper afirma que estas versiones han generado “trampas” para poder comprender de manera compleja e integral el mundo de las y los jóvenes. La primera trampa tiende a definir la juventud de manera universalizadora y homogeneizadora. La juventud es una, lo que vale consignar que todas las personas jóvenes son iguales, sin distinción alguna en relación al género, las clases sociales, estilos culturales, etc. La segunda trampa es la que genera una estigmatización del grupo social juventud, donde es visto como un problema o bien un sujeto con problemas, que obstaculiza el desarrollo “normal” de la vida en sociedad en relación a “el orden, la paz y el progreso”. La tercera trampa consiste en la invisibilización de la complejidad de lo juvenil, ya que, al verse simplemente como una etapa del ciclo vital, se produce un encasillamiento determinista en la que las personas son una cosa y luego otra. En tal sentido, se es una persona joven o adulta, sin posibilidad de que exista un complejo entramado de convivencias dentro del mismo ciclo vital. Por último, la cuarta trampa genera una idealización normativista del deber ser joven. Los aspectos positivos de lo juvenil se asientan en que las y los jóvenes son el futuro, los que deben transformar la realidad; son la esperanza y tienen la responsabilidad, por el hecho de ser jóvenes, de formarse para “salvar el mundo” (Quapper, 2001).

En consecuencia, ya no puede hablarse a través de un concepto monolítico y uniforme de juventud, sino que se hace necesario entender e interpretar las diversidades existentes en función del plano histórico, social, económico y cultural, porque de ese modo se encuentran diferentes juventudes convivendo en la misma realidad social. Se postula entonces un cambio de concepción: de “juventud” a “juventudes” (a la cual este trabajo adhiere) siendo

necesario mirar y comprender las singularidades y diversidad de juventudes en cada espacio social a través de una mirada compleja (“caleidoscópica”, en términos de Quapper, 2001). Son estas miradas precisamente, las que permitieron otorgar el “status” de ciudadano y sujeto de derecho a las personas jóvenes.

En Argentina, Cecilia Braslavsky (1986) fue una de las primeras impulsoras de romper el mito de la homogeneidad de la juventud, comprendiendo a la misma como un grupo heterogéneo, una “juventud multicolor”³.

Este conjunto de definiciones son claves a la hora de entender y desarrollar los paradigmas, enfoques y visiones que se han constituido desde el Estado a través del conjunto de políticas públicas implementadas para el sector. Es a partir de los mismos, que se realiza en este trabajo la caracterización que los sistemas de protección social y bienestar juvenil a nivel local hacen de la juventud.

La intervención y producción estatal sobre la juventud también ha sido una construcción histórica, que tuvo en el ingreso de la cuestión juvenil en la agenda pública a finales del siglo XX, y desde allí comenzó el despliegue institucional sobre la materia para los Estados latinoamericanos. A continuación, se profundizará sobre este aspecto.

b. Cuestión social – cuestión juvenil. Principales paradigmas de las políticas juveniles estatales en América Latina y Argentina

Desde la década de 1980 se asiste a lo que se ha denominado una “nueva cuestión social” (Golbert, 2004; Rosanvallon, 1995), surgida tras los quiebres ocurridos en el orden financiero, ideológico y filosófico global a finales de 1970 que han puesto en crisis al Estado de Providencia. Esto supuso un cambio en las concepciones mediante las cuales el Estado, las diversas instituciones y la sociedad entera comprendían las problemáticas sociales de la

³ Utilizando la metáfora de los colores, encontró tres tipologías consolidadas para entender a la juventud que se correspondían con las definiciones monolíticas y monocromáticas sobre las personas jóvenes: La *Juventud Dorada* identifica a las y los jóvenes como privilegiados – despreocupados, con ocio y tiempo libre para disfrutar su “moratoria social” a los efectos de prepararse para la vida adulta. La *Juventud Gris*, determinando a las y los jóvenes como portadores de todos los males, riesgos y peligros de la sociedad. Por un lado, son víctimas de las crisis y estructuras de las sociedades en que viven, pero a la vez “la resaca y desgracia” para la sociedad que amenazan el orden establecido. Finalmente, la *Juventud Blanca*, identifica a las y los jóvenes como sujetos puros de la sociedad, portadores del futuro y salvación de la humanidad.

época y definían cómo y quiénes debían hacerse responsables de su resolución.

Es decir, apareció una nueva cuestión social, definida como “exclusión social”⁴. Es en este contexto que la temática de la juventud cobró relevancia en la agenda de los Estados latinoamericanos.

Ernesto Rodríguez (2000) indica que el contexto de exclusión social estructural, pos crisis de los ‘70, impactó negativamente con mayor fuerza sobre la población juvenil, lo que generó especial atención de los Estados dando origen a un nuevo conjunto de políticas estatales abordando la cuestión juvenil.

Borzese, Botinelli y Luro (2009) señalan que el crecimiento de los conflictos y las demandas sociales que dan origen a la cuestión social a comienzos del siglo XX ha originado paulatinamente conquistas sociales y una ampliación de los derechos adquiridos, promoviendo que el Estado intervenga y avance cada vez más sobre diversas problemáticas. Para el caso puntual de lo juvenil, este avance estatal se dio recién a finales de siglo, en la década del ‘80, identificando dos hechos centrales que dieron impulso a la temática, a saber: el contexto de recuperación democrática y la celebración del Año Internacional de la Juventud, declarado por la Organización de las Naciones Unidas en 1985.

Sobre la modelización y tipificación de las concepciones que el Estado fue realizando respecto a las y los jóvenes y las políticas públicas, Dina Krauskopf (2000) distingue tres enfoques centrales: en primer lugar, el paradigma “Periodo preparativo – transición a la adultez” que entiende a las y los jóvenes como inmaduros e inexpertos, por lo que se encuentran “incompletos”. En consecuencia, no se los considera como un actor social, avalando el deber de la intervención adulta en sus vidas. La juventud es un periodo de ensayo y transición para “aprender” a ser adultos. “Para ello, la sociedad otorga una ‘moratoria de roles’, esto es, una suspensión temporal de obligaciones...” (Krauskopf, 2000: 10). En términos de políticas públicas, este paradigma se tradujo en la universalización del sistema educativo y el servicio militar obligatorio. El segundo paradigma, la juventud como “etapa problema”, da

⁴ Cabe aclarar que “la noción de exclusión está asociada no sólo con la falta de acceso a bienes y servicios, sino también con el acceso a la seguridad, la justicia, la representación y la ciudadanía. La idea central es que la exclusión tiene que ver con la desigualdad en muchas dimensiones: económica, social, política y cultural. En algunas dimensiones se puede estar incluido, y en otras, excluido” (GOLBERT, 2004: 36).

importancia a la temática juvenil a partir de las perturbaciones que generan los “problemas” que poseen las y los jóvenes y que alteran el orden social. Entran en la agenda estatal las cuestiones de delincuencia juvenil, deserción escolar o de cuestiones de salud como embarazos adolescentes, enfermedades de transmisión sexual y adicciones de sustancias legales e ilegales. Esto implica que las políticas adoptadas deben generar un control social del mundo adulto sobre las y los jóvenes, de represión o rehabilitación, creando una estigmatización, muchas veces criminalizante, de la juventud. Finalmente, en el tercer paradigma, la “juventud ciudadana” que se encuentra en contraposición de la visión negativa sobre las y los jóvenes, considerándolos como un actor social que debe participar en la construcción de la calidad de vida en democracia y en el desarrollo de su sociedad. Sin embargo, este enfoque que intenta abandonar el predominio del discurso adultocéntrico tradicional ha generado ciertas dudas respecto a la definición de “participación”, provocando un ejercicio restringido de la ciudadanía por parte de las y los jóvenes, ya que ellos se ven imposibilitados de intervenir de manera activa como sujeto de derechos, en la planificación y toma de decisión de las políticas destinadas a su sector.

Considerando que los dos primeros modelos han fracasado en sus objetivos y no han podido aportar eficaz y eficientemente al abordaje de la problemática juvenil, más las contradicciones generadas del tercer modelo, la autora señala que es durante la década de los ‘90 cuando se marcó un hito en la región, tras la incorporación del “enfoque de derechos” en el diseño de políticas públicas, fundamentalmente en el campo de la niñez y adolescencia, trasladándose poco a poco a otros ámbitos como el juvenil.

Se concibe entonces a la juventud como un actor central para el diseño de las estrategias de desarrollo de las sociedades, generando políticas juveniles orientadas a la formación del capital humano y social y a la reducción de las brechas de desigualdad. Se busca promover las capacidades y conocimientos necesarios para enfrentar los desafíos de las innovaciones tecnológicas y del campo productivo para que las y los jóvenes que ingresan al sistema, se encuentren incluidos y se consideren protagonistas en el desarrollo de sus comunidades (Krauskopf, 2000).

El conjunto de paradigmas, enfoques y modelos de políticas aquí expuestos, junto al tipo de conceptualizaciones del joven y lo juvenil, sirven como estructura conceptual básica para interpretar las visiones, las políticas y los modelos de abordaje de la cuestión juvenil por parte del Estado. A continuación, se desarrollan los principales aspectos teóricos-conceptuales sobre los

sistemas de protección social y su reconfiguración para ser utilizados como interpretación esquemática de las intervenciones sobre lo juvenil, junto a los posibles valores o clasificaciones que estos pueden adquirir.

2. Sistemas de protección social juvenil, hacia una definición y clasificación a nivel local

La cuestión juvenil, como ya se ha expresado en el apartado anterior, es un componente de la nueva cuestión social surgida tras la crisis de los Estados de Bienestar a finales de la década de 1970. En este marco, las políticas estatales que aborden la cuestión juvenil se entienden como una política social. Esta se define como:

Un campo de estudio, cuyo objeto es el análisis de la acción social para el bienestar, en la perspectiva de la dirección política del sistema social [...] la Política Social puede ser definida como el conjunto más o menos coherente de los principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar por vía política, lo que no significa que el bienestar venga asegurado directamente por la política, ni menos aún por el sistema político, pero que necesita de la mediación simbólica de la política, entendida como modalidad normativa de perseguir y regular las relaciones entre las personas como ciudadanos. (Donati & Lucas, 1987: 37).

La política social, y por ende la política juvenil, son un modo de definir y construir el bienestar de una sociedad, a la vez, que su proceso de diseño e implementación se encuentra políticamente mediado por las ideologías dominantes, los valores sociales hegemónicos, los conflictos de intereses entre actores, los dispositivos institucionales y los conocimientos y técnicas de actuación propios de cada sector (Fleury, 2000).

Se afirma entonces, que las instituciones y las políticas de bienestar no son neutrales. Analizando los valores, sentidos, representaciones, paradigmas y postulados de una gestión e indagando sobre las orientaciones, beneficios, niveles y tipos de coberturas que proponen las políticas públicas implementadas por el Estado local, se pueden comprender las definiciones y acciones que un gobierno realiza respecto a un problema de su agenda pública.

Para entender las definiciones en torno a la cuestión juvenil y su abordaje estatal a nivel local se considera fundamental investigar las características que adoptan los sistemas de protección social y bienestar juvenil. Para ello, se

realiza a continuación un recorrido por los principales abordajes conceptuales en torno al tema y fundamentalmente las modelizaciones construidas para su estructuración y clasificación. Por último y como cierre del artículo, se propone una tipología sobre los sistemas de protección juvenil, en tanto esquema conceptual para análisis empírico en gobiernos subnacionales.

a. Sistemas de protección social: génesis, conceptualizaciones y la construcción de modelos

En las sociedades industriales la cuestión social fue entendida como los riesgos que el modelo productivo generaba a los trabajadores (varones cabeza de familia) y reconociendo a la pobreza como problema público. A partir de estos fenómenos sociales de las sociedades europeas, se diseñó una estructura institucional de protección social para abordarlos denominada *Welfare State* (Estado de Bienestar Social) (Fleury & Molina, 2002). Entre el amplio mundo de definiciones del *Welfare State* realizadas a lo largo de la historia, en este trabajo se lo entiende como:

Un Estado en que el poder organizado es usado deliberadamente (a través de la política y la administración) en un esfuerzo para modificar el juego de las fuerzas de mercado en por lo menos tres direcciones – en primer lugar, para garantizar a individuos y familias un ingreso mínimo independientemente del valor de mercado de su trabajo o sus propiedades; en segundo lugar, para reducir el nivel de su inseguridad al permitir que los individuos y sus familias puedan enfrentarse a determinadas «contingencias sociales» [...]; en tercer lugar, asegurando a todos los ciudadanos sin distinción de estatus o clase los estándares más elevados de acceso a un rango convenido de servicios sociales (Assa Brigs, 2000: 18 en Messina, 2010: 2934).

La asistencia social y la intervención estatal, como modo de regular las condiciones de vida de la población, tiene su génesis en el año 1526 con la “beneficencia pública” desarrollada en el municipio de Brujas (Bélgica) cuando decidió asumir en sus funciones la asistencia a la pobreza⁵.

Posteriormente, la ayuda social se va ampliando e institucionalizando en toda Europa siendo el ejemplo más reconocido desde fines de la Edad Me-

⁵ Esta beneficencia encuentra su correlato en las prácticas de ayuda y solidaridad desplegadas antiguamente por las familias y clanes, pasando por “las ayudas mutuas” de cofradías y mutuales; la “previsión” de los incipientes gremios hacia maestros y artesanos hasta llegar a la “beneficencia paternalista” de la caridad cristiana (ROCA, GOLBERT & LANARI, 2012).

dia las *poor law* del Reino Unido, que iniciaron con el rescate de mendigos y vagabundos y luego, al conjunto de pobres. Luego, en 1782, la Ley de Gilbert, produjo un quiebre en la noción de beneficencia para incorporar la primera noción de “seguro de desempleo”, financiándola con impuestos del condado. En 1848 la constitución francesa consagra en su artículo 13 el derecho a la asistencia social para personas necesitadas, con lo cual el Estado asume el rol de intervenir en la resolución de la pobreza (Roca, Golbert & Lanari, 2012).

Ahora bien, siguiendo estas autoras, es a partir de la consolidación de las sociedades capitalistas con sus riesgos y la consecuente organización y activismo del movimiento obrero en pos de mejorar sus condiciones de vida, que aparecen las nociones de previsión social y los seguros sociales, dando origen al sistema de protección social, que encontraron en Otto Von Bismark y William Beveridge la expresión de dos grandes modelos. Bismark decide desarrollar desde 1881 una serie de propuestas y mejoras de las condiciones laborales (seguro por enfermedad, por accidente de trabajo, por invalidez-vejez y de supervivencia) para contener el conflicto social y determinar así la consagración de la cuestión social como un problema público sancionando el Código de Seguro Social en 1911 y siendo la génesis del Estado Social. Esta experiencia se catalogaría como “Estado de Bienestar Conservador”.

Desatada la Segunda Guerra Mundial, Inglaterra se encontraba en una profunda crisis social y económica. En ese contexto Beveridge postuló la necesidad de que el Estado garantice una protección mínima y universal a todo el conjunto de la ciudadanía a través de una seguridad social no condicionada por una relación laboral y compuesta por tres ejes: salud universal, empleo seguro y asignación por hijos. Se da inicio a un capitalismo del bienestar que terminará de consagrar a estos tipos de beneficios como derechos sociales y económicos, siendo pilares, junto a los derechos civiles y políticos, del concepto de ciudadanía en el Estado de Bienestar.

b. Conceptualizaciones, clasificaciones y modelos teóricos

En sentido amplio, los sistemas de protección comprenden el conjunto de políticas y acciones sectoriales tendientes a fortalecer el desarrollo humano como salud, educación y vivienda, las políticas de promoción social, como las de capacitación, intermediación laboral y emprendedurismo que refuerzan las capacidades en la generación autónoma de ingresos y las políticas de protección social propiamente dichas, que tienen por objeto asegurar niveles básicos de bienestar económico y social al conjunto de la población en pos de

mejorar su calidad de vida y para la construcción de sociedades más justas e inclusivas (Cecchini, Filgueira & Robles, 2014).

Por ende,

la protección social se centra en tres ideas fundamentales: garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales (Cecchini, Filgueira & Robles, 2014: 28).

Como sostienen Roca, Golbert y Lanari (2012), a través de las tipificaciones se puede comprender la dinámica de la protección, sus fortalezas y principales desafíos ante las diversas crisis que ha atravesado la realidad política, económica, social y demográfica de un país y las consecuencias impresas en la “oferta de bienestar” al conjunto de la población.

Como punto de partida del mundo de clasificaciones, se encuentra aquella que realizara Donati y Lucas (1987) en la que distinguía principalmente dos tipos de sistema. Uno que parte de los objetivos que persigue y la función otorgada a la protección social, siendo entendida entonces como “caridad”, “control social”, “reproducción social” o, “realización del derecho social de ciudadanía”. El segundo tipo, estructura la protección de acuerdo al modo en que se satisfacen las necesidades de las personas. A partir de ello distingue cuatro modelos:

1. “Residual”: parte de la idea liberal clásica de asistencia social. Las personas se vuelcan al mercado y/o apoyo familiar para la atención de sus necesidades e intereses. Los dispositivos y programas acuden como respaldo de las fallas de los canales mencionados.
2. “Adquisitivo-Ejecutivo”: utiliza un criterio meritocrático y contributivo en la base de la distribución de bienestar, típico de las sociedades industriales con eje en el trabajador formal urbano.
3. “Institucional-Redistributivo”: la base se encuentra en las necesidades de las personas, desplazando el rol del mercado, siendo el Estado y la garantía de bienestar un valor a asumir.
4. “Total”: elimina cualquier modo de distribución que no sea la de universalizar el bienestar como manifestación de la garantía del derecho a la ciudadanía (Roca, Golbert & Lanari, 2012: 37)

Una de las clasificaciones clásicas en la materia y partiendo desde una taxonomía en torno a los tipos de Estado de Bienestar, es la realizada por Gosta

Esping Andersen (1999). Los conflictos de distribución y su articulación por parte de tres actores centrales como el Estado, el mercado y la familia, dependerán del modo en que se reparten la asunción de los riesgos individuales y colectivos como así también de los tipos y niveles de solidaridades de clase existente en la sociedad. En este sentido aparecen los ya célebres y conocidos tres mundos de bienestar:

1. “Estado de Bienestar Liberal”: articulación dominada por el mercado, los riesgos se individualizan y la provisión del bienestar está mercantilizada en el sector privado.
2. “Estado de Bienestar Conservador”, articulación dominada por la Familia: el mercado se encuentra regulado y el Estado aparece como subsidiario de la familia con una noción de asistencia social y no de derecho.
3. “Estado de Bienestar Socialdemócrata”: articulación dominada por el Estado, se reconoce el derecho social de ciudadanía, por ende, se desmercantiliza el acceso de bienestar a través de políticas universales, igualitarias y de cobertura de los riesgos sociales.

Para Esping Andersen (1999) en cada uno de los regímenes la centralidad de los actores estará dada por los grados de (des)mercantilización, familiarismo y estatismo existente en la puja distributiva de bienestar.

A partir del conjunto de experiencias latinoamericanas Sonia Fleury (2000) establece una tipología en base a las posibles características (ideales) que adoptaría la protección social, partiendo de las institucionalidades desplegadas por el Estado a los fines de incorporar, organizar y responder a una serie de demandas sociales. La particularidad, y a la vez aporte de la autora, es que también provee una respuesta respecto al modelo de protección social con los tipos de ciudadanía que genera al interior de sus sociedades, pudiendo estas ser de carácter “invertida”, “regulada” y “universal”. En este sentido distingue tres modelos:

1. El modelo de “asistencia”: se vincula directamente a las nociones liberales de producción de bienestar, en la que el mercado tiene un rol preponderante ya que las personas acuden allí para la satisfacción de sus intereses mediante la compra de bienes y servicios en la medida de sus posibilidades. Para quienes fracasen en esta dinámica, se propiciará la creación de programas focalizados, fragmentados y cortoplacistas de ayudas (caritativas y educadoras). Más que garantizar derechos, la asistencia es de carácter preventivo y punitivo. Es por ello que la autora sostiene que produce una “ciudadanía invertida”, ya que la ayuda se

considera como consecuencia del fracaso individual para garantizar el bienestar propio.

2. El modelo del “seguro”: la cobertura se basa en criterios de solidaridad y meritocracia ya que la estructura de bienestar se sostiene de acuerdo a los niveles de aportes y contribuciones realizados por las y los trabajadores formales del sector urbano, en su mayoría del sector industrial. Por ende, parte del supuesto de una “ciudadanía regulada”, ya que la intervención estatal se dirige centralmente a generar y garantizar la inclusión de las y los individuos en la estructura productiva.
3. El modelo de “seguridad”: bajo el principio de la justicia social, las políticas sociales apuntan a generar y garantizar al conjunto de las y los ciudadanos un mínimo vital, determinado por los parámetros de la sociedad en la que se inscribe. El acceso al bienestar ya no depende de los niveles de aportes realizados o de la capacidad individual para acceder al mercado, sino que las intervenciones del Estado buscan incidir en los criterios de distribución de la riqueza y la producción de desigualdad social, siendo los beneficios para toda la ciudadanía. De allí que se despliega sobre un criterio de “ciudadanía universal”.

A partir de este mapa de clasificaciones se ha podido advertir el conjunto de elementos a tener en cuenta para realizar la definición y tipología de los sistemas de protección social y bienestar juvenil. En este sentido, serán claves una serie de dimensiones para la elaboración de la taxonomía: el sentido y objeto de las políticas, el acceso y tipo de beneficios, grado de cobertura, actores centrales en su implementación, carácter de ciudadanía que promueve, entre otros.

Finalmente conviene incorporar las particularidades teóricas-conceptuales de los sistemas de protección surgidas a partir de las experiencias en el ámbito subnacional, especialmente en el nivel municipal, aspectos que se desarrollan a continuación.

c. El desarrollo de sistemas de protección social en los Estados locales

Con el desarrollo y consolidación del Estado de Bienestar Keynesiano (EBK) europeo se estructuraron dos grandes modelos de gobiernos locales: el “gobierno local residual”, asentado en el diseño de programas comunitarios y redes de asistencia social, propio de los estados continentales y la “administración municipal de bienestar” que actúa como brazos ejecutores del sistema de protección social nacional, propia de la línea anglo-escandinava (Brugué

& Gomá, 1998). Entre 1950 y 1980 las agendas locales de ambos tipos de gobierno se estructuraron en torno a dos grandes rasgos: a) una estructura política poco compleja, especializada en la oferta de servicios públicos universales (como atención primaria de salud, transporte urbano, vivienda, enseñanza) y en la regulación del proceso de urbanización, sin intervenciones en el ámbito del empleo o la promoción económica; b) roles operativos en torno a la ejecución de políticas diseñadas en los niveles superiores sin capacidad de definir su propio modelo de ciudad.

A partir de la crisis del EBK y su impacto sobre la oferta de políticas públicas locales, se generó un amplio corrimiento de los tradicionales límites que tenía el rol estatal local, avanzando la intervención municipal sobre tres dimensiones:

1. La dimensión económico-laboral: los municipios comienzan a diseñar respuestas creativas ante la situación de desempleo para luego encausarse en una fuerte apuesta por asumir el desarrollo económico local, redefiniendo los horizontes de los perfiles productivos de sus comunidades.
2. La dimensión urbano-territorial: la nueva construcción social del espacio urbano se basa en una estructura polinuclear con un funcionamiento reticular. Además, aumenta la fractura económica del espacio como así también la segregación espacial de las clases sociales, lo cual obliga al diseño de una expansión urbana de manera sostenible y equitativa.
3. La dimensión sociocultural: el proceso de fragmentación social genera nuevas dimensiones a las desigualdades sociales (étnicas, de género, de edad) y una nueva serie de necesidades vinculadas al bienestar y un amplio conjunto de sectores se vuelven sujetos vulnerables inmersos en la dinámica de la exclusión social. En este sentido, el bienestar ya no se asocia solamente a la protección social, sino que incorpora el activo involucramiento, con canales institucionales efectivos, en la definición de la dinámica local como un aspecto fundamental. Es en esta dimensión que la cuestión juvenil comienza a tener una presencia importante como parte de la agenda local (Brugué & Gomá, 1998).

Como consecuencia de la irrupción de estas nuevas dimensiones es que los gobiernos locales adoptan una agenda pública más compleja, con nuevos roles (más estratégico y sustantivos) de sus políticas públicas y con un modelo de gobierno local relacional en donde la clásica división central/local y público/privado adquiere un nuevo sentido. En el ámbito del bienestar social las políticas de servicios personales se asientan sobre el eje sociosanitario,

para abordar la marginalidad y exclusión y el sociocultural, para dinamizar el bienestar comunitario. Con esto, los gobiernos locales comienzan a definir efectivamente modelos sociales de ciudad sobre la base de sus valores y decisiones políticas.

Según Brugué y Gomá (1998), las políticas de bienestar local tienen un alto anclaje territorial en su diseño e implementación. Las respuestas locales son de carácter focalizadas, con bases normativas débiles, que atienden necesidades heterogéneas, orientadas por los valores de cohesión e integración y que operativamente sus políticas son gestionadas de manera posburocrática ya que estas se implementan de manera integrada y descentralizada, son participativas y pluralistas.

A nivel local, se pone en juego la capacidad del municipio de definir un modelo social propio con una dirección política potente y de alta intensidad democrática, con un esquema de transferencia de poder real a la comunidad (*empowerment*) en la injerencia del esquema de bienestar local.

3. Propuesta de modelización de los sistemas de protección social y bienestar juvenil en el ámbito local

En materia de abordaje de la cuestión juvenil, Balardini (1999) afirma que toda política social juvenil debe orientarse a la generación de condiciones para que los y las jóvenes puedan autorealizarse y, a su vez, puedan participar en la construcción de la realidad social en la que se insertan. Por este motivo, se propone utilizar la categoría “sistema de protección social y bienestar juvenil” al conjunto de acciones públicas tendientes a proteger a las personas jóvenes de situaciones de exclusión social como las acciones destinadas a promover el ejercicio de los derechos políticos, sociales y culturales y la construcción de ciudadanía juvenil.

Cabe aclarar que los modelos teóricos aquí propuestos funcionan como “tipos ideales”. Es decir, que se crean a los efectos de comprender a través de categorías las principales modalidades de operatoria que pueden registrarse sobre un fenómeno, en este caso particular los sistemas de protección social juvenil. Es a través del análisis empírico que se logrará estudiar en profundidad los valores determinados que cobran estas taxonomías en una realidad y es entonces cuando las clasificaciones se vuelven más híbridas o difusas. Al realizar un estudio a nivel local, se debe reconocer que hay capacidades funcionales y fiscales acotadas en estas unidades subnacionales, no sólo por

su tamaño sino incluso por las prerrogativas constitucionales y normativas sobre el rol del Estado local en Argentina. Por tal motivo, aquí no se hace foco sobre los ejes centrales de análisis extendidos en los estudios a nivel nacional en América Latina, que indagan fundamentalmente sobre los aspectos contributivos y no contributivos de los sistemas.

En la discusión que aquí se propone respecto a los tipos de protección y el desarrollo de sistemas mínimos o de pisos de bienestar, están presentes las posiciones frente a los instrumentos que generan acceso a la protección, niveles de cobertura, vías de financiamiento, grados de solidaridad y estratificación que generan. Asimismo, se observa el rol de lo público y lo privado en la provisión de bienes y servicios que subyace en las distintas orientaciones. Además, se incorpora al análisis elementos organizativos e institucionales que viabilizan la implementación de las políticas diseñadas y las relaciones entre modelos de protección y las condiciones de ciudadanía generadas.

A partir de las clasificaciones e interpretaciones sobre sistemas de protección y regímenes de bienestar realizados por Donati y Lucas (1987); Fleury (2000); Roca, Golbert y Lanari (2012) y Brugué y Gomá (1998), junto los paradigmas y tipos de políticas juveniles identificados por Krauskopf (2000) y Rodríguez (2000 y 2003) es que se propone la siguiente tipificación de modelos de protección social y de bienestar juvenil, para estudiar casos a nivel local: “Sistema Fragmentado Residual”; “Sistema Fragmentado Estratificante” y “Sistema Integrado”. En la Tabla 1 se esquematiza comparativamente las características que asumen los elementos de cada uno de los tres tipos puros de sistemas propuesto.

Tabla 1. Modelos de protección social y bienestar juvenil

Denominación	“Fragmentado Residual”	“Fragmentado Estratificante”	“Integrado”
Rasgos/Modalidad	Inclusión Protectiva	Inclusión Productiva	Inclusión Universal
Principio	Caridad	Solidaridad	Justicia
Enfoque sobre el bienestar	Enfoque de necesidades	Enfoque de capacidades	Enfoque de capacidades
Efecto	Estigmatización	Estratificación	Redistribución

Denominación	“Fragmentado Residual”	“Fragmentado Estratificante”	“Integrado”
Objeto y función de la intervención	Control social	Reproducción social	Realización del derecho social de ciudadanía
Acceso a beneficios	Prueba de medios	Afiliación – Meritocrático	Mínimo Vital
Tipos de beneficios	Transferencias condicionadas	Transferencias condicionadas	Transferencias no condicionadas
Alcance de la política	Focalizadas	Focalizadas	Focalizadas (con masividad) y Universales
Enfoque de la juventud	Moralizantes – Juventud como problema	Juventud como etapa de transición. Enfoque ciclo de vida	Enfoque de derechos Perspectiva generacional
Ciudadanía juvenil	Invertida	Regulada	Universal
Valor del territorio	Alto	Intermedio	Intermedio – Bajo
Base normativa	Baja	Intermedia	Alta
Modelo organizativo	Escaso y burocrático	Intermedio y burocrático	Complejo y posburocrático
Niveles de empowerment	Bajo	Intermedio	Alto
Desarrollo de modelo social local propio	Bajo	Intermedio	Alto

Fuente: elaboración propia en base a Donati & Lucas (1987); Fleury (2000); Roca, Golbert & Lanari (2012); Brugué & Gomá (1998); Krauskopf (2000) y Rodríguez (2000 y 2003).

El sistema “Fragmentado Residual” se caracteriza por una intervención estatal que actúa ante las fallas mercantiles o imposibilidades de las y los jóvenes de canalizar sus necesidades a través del acompañamiento familiar. En este sentido, el o la joven debe presentar “pruebas” concretas de sus carencias y de los medios para hacer frente su situación y así habilitar los mecanismos que el Estado prevé para ayudar a las personas en estos casos específicos.

Las políticas desplegadas son focalizadas en tanto “ayuda” a sectores vulnerables a paliar alguna de sus necesidades o urgencias, pero sin abordar la problemática de fondo o estructurando medidas que permitan a las juventudes incorporarse a trayectorias institucionales que le brinden herramientas, oportunidades y condiciones para “salir” de su situación de vulnerabilidad. En este sentido, la acción estatal tiene un sentido caritativo y de control social de la pobreza.

Ante esto, los mecanismos y entramados institucionales desplegados por los gobiernos son muy poco complejos, de mirada cortoplacista, sin sustento normativo y un desarrollo organizativo muy escaso, pero de carácter burocratizado y con un alto valor hacia el territorio para “encontrar” a las y los beneficiarios y eficientizar así su intervención. Es por ello que las respuestas estatales surgen de manera unilateral y propician un bajo *empowerment*. Por lo general, si las “ayudas” estatales hacia este sector juvenil se vuelven sistemáticas, las transferencias otorgadas contemplan condicionalidades, es decir, se solicita contraprestaciones por parte de las y los beneficiarios que lo convierten en “merecedor” de las acciones estatales. Detrás de esta perspectiva hay una visión de ciudadanía invertida ya que se establece que la o el joven fracasó (individual y socialmente) en su trayectoria, con lo cual se vuelve objeto de la política. A partir del conjunto de características detalladas se puede afirmar que cuando un gobierno local estructura este modelo residual no está desarrollando un modelo social de ciudad propio.

En el sistema “Fragmentado Estratificante” el Estado interviene en la cuestión juvenil para sostener y potenciar la inclusión de la persona joven en el sistema educativo y/o en la estructura productiva, con el objetivo de formarla, acompañarla y brindar oportunidades en su transición “regulada” a la vida de mundo adulto, ya que la juventud se define como una etapa de transición en la cual las y los jóvenes se ven atravesados por una serie de problemas “propios” de la edad pero también como consecuencia de la estructura socio-económica y productiva de las sociedades capitalistas. Se asienta en el modelo de inserción laboral juvenil basado en la “inversión en el capital humano” en el que las políticas son destinadas mayoritariamente a las y los “jóvenes integrados”, funcionalizando “adecuadamente” la utilización del tiempo libre, y definiendo la juventud como “la esperanza del futuro” (Rodríguez, 2000).

La acción estatal se justifica no solo ante las fallas mercantiles o las imposibilidades familiares, sino que cobra fuerte sentido en cuanto garante de la reproducción social de sus individuos y la estructura social. Se está en pre-

sencia entonces, de una ciudadanía regulada en tanto objetiviza y vincula a la persona joven en su condición de estudiante o trabajadora.

Las juventudes ya incorporadas al sistema y que atraviesan dificultades para sostenerse o quienes demuestren su intención y condiciones de incorporarse al mundo del estudio o del trabajo se vuelven objeto de la política. Por eso, ante el acceso a las mismas las y los beneficiarios deben cumplir determinadas contraprestaciones. En este sentido estas acciones también son focalizadas, pero necesitan de un desarrollo más complejo e interdisciplinario de las instituciones del Estado. Por ello, está presente en el diseño cierta base territorial, necesita desarrollo de normativas para darle sustento a la política y sus procesos y, en cuanto interviene fundamentalmente en aspectos educativos y de empleabilidad, debe dotar a su estructura organizativa de personal técnico especializado y calificado, aunque con un funcionamiento de corte burocrático.

En la medida que la intervención estatal busca la incorporación al esquema socio-productivo de las y los jóvenes, las características económicas locales cobran cierta preponderancia para el diseño e implementación de sus propuestas, con lo cual se observa un desarrollo intermedio de *empowerment* para el conjunto de las y los beneficiarios y por ende un modelo social con base localista, pero que no alcanza un grado importante de autonomía.

Respecto al tipo de políticas juveniles de estos dos sistemas, se los asocia fuertemente a los paradigmas neoliberales que el Estado ha adoptado para comprender las juventudes, que en el caso de las políticas a nivel nacional en Argentina fue centralmente durante los '90 cuando se configuraron estos "modelos" de políticas de juventud (Rodríguez, 2000).

En el sistema "Integrado", el acceso a los beneficios está dado por la simple necesidad de la persona joven en cuanto ciudadana de su localidad. No existe un "contrato" de condiciones y contraprestaciones para acceder a la política en la que el Estado invierte importantes recursos, generando un recurso mínimo vital para las juventudes que funciona como un mecanismo de redistribución hacia la población joven de carácter universalizable. No obstante, aún pueden implementarse políticas focalizadas hacia un sector específico de la población juvenil, pero la intervención aspira llegar "universalmente" a todo este conjunto de potenciales beneficiarios. Cuanto menos segmentada sea la política menor será la consideración de la base territorial para su diseño e implementación, pero sí se desarrolla un esquema normativo claro e institucionalizado para garantizar su intervención. La magnitud de la pre-

sencia e intervención estatal exige el despliegue de un sistema institucional amplio, complejo, plural, sólido e integrado. Por ello se pretende que asuma características organizativas posburocráticas. Por último, este modelo implica un fuerte *empowerment* para que su población joven acceda a un piso de bienestar local, para que, a partir de allí, esta tenga mayores capacidades para decidir autónomamente sus propias trayectorias institucionales. Ello implica que los gobiernos han alcanzado a conformar un modelo social de ciudad propio, con base de justicia redistributiva y enfoque de derechos.

A su vez las políticas entienden a las y los jóvenes como sujetos de derecho, adoptando una perspectiva generacional en su diseño e implementación. Desde esta nueva óptica lo central ya no es desarrollar necesariamente un organismo gubernamental juvenil específico como condición de existencia de abordaje de lo juvenil, sino de dotar a toda la estructura la estructura burocrática y planta política encargada del diseño e implementación de políticas públicas juveniles (directas e indirectas) la formación suficiente para comprender a las juventudes desde su heterogeneidad, como sujeto social con necesidades y derechos específicos. El objetivo central es derribar los mitos y prejuicios del adultocentrismo sobre la condición juvenil, muy presentes en los dos primeros sistemas (Rodríguez, 2003).

Finalmente, conviene señalar que estos modelos así presentados hacen referencia a “tipos ideales” en “estado puro”, con lo cual corresponde comprender que cuando en una gestión local coexistan claramente características de dos o más modelos, se habla de sistemas de protección juvenil “Híbridos”.

Epílogo

A modo cierre, conviene destacar que el desarrollo teórico y conceptual aquí propuesto asumió como desafío abrir la “caja negra” de la institucionalidad que produce el Estado local sobre la cuestión juvenil. Con el objetivo de comprender e interpretar esquemáticamente el conjunto de intervenciones estatales que un municipio despliega en torno la temática, es que se desarrolló la categoría sistemas de protección social y bienestar juvenil. Además, se partió del supuesto de que entre los distintos gobiernos locales existen regularidades en sus intervenciones, revelando diferencias institucionales con resultados distintos en la modalidad de sus sistemas. Por tal motivo se elaboró una tipología sobre las características que un sistema de protección local podía asumir.

Conviene reiterar que la pertinencia de esta categoría radica en la posibilidad de superar los clásicos análisis focalizados o parcializados en la indagación sobre las políticas juveniles a nivel local, dotando un esquema interpretativo más amplio y abarcativo y que a la vez pueda contemplar en profundidad, la complejidad de las políticas juveniles.

Además, se partió del supuesto que en la práctica concreta las tipologías no se manifestarían en su estado puro, sino que podrían combinarse entre sí, con lo cual el concepto de sistema híbrido también fue incorporado.

Este diseño interpretativo sirvió como base para la realización de una investigación cualitativa, con estudios de caso en profundidad y análisis comparado de los mismos. Los resultados y hallazgos de este estudio empírico permitieron dar cuenta de las principales dinámicas y características que asumieron los sistemas de protección social y bienestar juvenil en dos municipios intermedios (Jesús María y Villa María) de la provincia de Córdoba entre 1999 y 2017 (Pereyra, 2019).

De manera sintética, puesto que excede el objetivo de este artículo, se puede señalar que entre los principales resultados de la aplicación de este esquema conceptual se pudo observar que a lo largo del periodo abarcado por el estudio, la política juvenil y su institucionalidad no siguió un recorrido lineal y uniforme, sino que sus caminos fueron sinuosos, conflictivos y cambiantes, con rupturas y continuidades, con avances y retrocesos. La comprensión de la dinámica de los caminos transitados en el abordaje de lo juvenil, teniendo en cuenta hitos y hechos críticos, permitió trazar una periodización, en etapas y momentos, que clarificaron la interpretación del devenir de las políticas y la estructuración de los sistemas de protección.

A partir de los valores y el modo en cada una de las dimensiones teóricas se desplegaron en los casos analizados, se logró indicar que los sistemas de protección social juvenil en ambos municipios fueron híbridos. Estos resultados generaron nuevos aportes para la tipología propuesta en el marco teórico: en Jesús María se estructuró un sistema que se ubicó entre la “fragmentación residual y estratificante”, mientras que en Villa María fue un modelo que se ubicó entre el sistema “fragmentado estratificante y el integrado” (Pereyra, 2019). Estos hallazgos empíricos respecto a los valores que asumieron los sistemas de protección social y bienestar juvenil corroboraron la pertinencia y potencia analítica de la modelización propuesta y a su vez, dotaron de mayor complejidad a los postulados teóricos iniciales.

Comprender las diversas producciones socio estatales sobre la cuestión juvenil y caracterizar el despliegue institucional en materia juvenil por parte de los gobiernos locales de manera sistemática es uno de los principales aportes conceptuales que este trabajo generó, abriendo una puerta de entrada a nuevos esquemas de interpretación en el campo de estudios sobre las políticas de juventud. El segundo, consistió en avanzar sobre un esquema explicativo que estableciera los factores que determinaron la adopción de uno de estos modelos por parte del Estado, cuestión sobre la cual se profundizará en un próximo artículo. De modo resumido puede adelantarse que es el Estado local, a partir de la articulación entre los lineamientos políticos-ideológicos del proyecto de gobierno, el sistema de creencias de las coaliciones promotoras y el compromiso del proyecto en el despliegue de capacidades estatales, quien tiene la preeminencia en la determinación del tipo de sistema de protección social y bienestar juvenil (Pereyra, 2019).

Finalmente, habiendo generado una herramienta analítica para el estudio y clasificación de los sistemas de protección diseñados e implementados exclusivamente por Estados locales, queda planteado para futuras líneas de investigación indagar la articulación de estos con las políticas juveniles provinciales y nacionales que intervienen efectivamente en el territorio a los fines de comprender acabadamente la dinámica de la provisión de bienestar a los sectores juveniles a nivel subnacional municipal y estableciendo si las políticas de estos niveles impactan (y de qué modo) en los sistemas de protección juvenil local. ❧

Bibliografía

- BALARDINI, S. (2000). "De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud". Última Década 8(13), 11-24. Viña del Mar: CIPDA.
- BALARDINI, S. (1999). "Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina". Última Década 10 (3). Viña del Mar: CIPDA.
- BERETTA, D., GALANO, N. & LAREDO, F. (2018). *Cartografía de políticas públicas de juventudes. Reflexiones a partir de sus configuraciones en Rosario*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- BORZESE, D; BOTINELLI, L & LURO, V. (2009). *Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina. Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina*. Buenos Aires: Fundación Carolina CeALCI y Fundación SES.
- BOURDIEU, P. (2002). *La "juventud" no es más que una palabra. Sociología y Cultura*.163-173 México: Grijalbo.

- BRASLAVSKY, C. (1986). *La juventud argentina: informe de situación*. Buenos Aires: Biblioteca política argentina. Centro de editor de América Latina.
- BRUGUÉ, Q. & GOMÁ, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel.
- CHAVES, M. (2005). "Juventud negada y negativizada: representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea". *Última Década* 13(23), 09-32, Valparaíso: CIDPA.
- CECCHINI, S., FILGUEIRA, F. & ROBLES, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*, Serie Políticas Sociales, N° 202, Santiago de Chile: CEPAL.
- DONATI, P. & LUCAS, A. (1987). "La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos". *Reis*, 37, 57-68.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: OUP.
- FEIXA, C. (2011). "Generación XX. Teorías sobre la juventud en la era contemporánea". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 4(2), 21-45. CINDE, Colombia.
- FLEURY, S. (2000). "Reforma del Estado: diseño y gerencia de políticas y programas sociales". *Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*. Washington, DC.
- FLEURY, S., & MOLINA, C. G. (2002). "Modelos de protección social". *Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*. *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington, DC.
- GOLBERT, L. (2010). *De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- KRAUSKOPF, D. (2000). "Dimensiones críticas en la participación política de los jóvenes". En BALARDINI, S. (comp.) *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- MESSINA, G. M. (2010). "El debate sobre los regímenes de bienestar de Europa a América Latina. Algunas sugerencias para el análisis del caso argentino". En *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional* (pp. 2932-2952). Universidad de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumerindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.
- NAZARENO, M. (2009). *Hacer la diferencia. Nueva izquierda, coaliciones y política de la política económica. La Argentina en el contexto latinoamericano, 2003-2007*, Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.
- PEREYRA, E. (2019a). *Sistemas de protección social y bienestar juvenil, proyectos de gobierno y actores de la dinámica política local. Análisis comparado de los casos de Jesús María y Villa María, provincia de Córdoba (1999-2017)*, Tesis doctoral, Facultad de CPyRRII, Universidad Católica de Córdoba. Argentina.

- QUAPPER, K. (2001). “¿Juventud o juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente” en Donas Burak (comp.) *Adolescencia y Juventud en América Latina*. Costa Rica: Libro Universitario Regional (EULAC-GTZ).
- ROCA, E., GOLBERT, L. & LANARI M. (2012). “¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina”. Buenos Aires: Ed. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- RODRIGUES-SILVEIRA, R. (2012). *Gobierno local y estado del bienestar: regímenes y resultados de la política social en Brasil*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca, España.
- RODRÍGUEZ, E. (2013). “Enfoques en políticas públicas de juventud en América Latina y el Caribe: transversalidad, integralidad, sectorialidad”. *Reunión de altas autoridades de América Latina y el Caribe sobre políticas públicas para la atención integral de las y los jóvenes: inclusión y equidad desde una visión transversal*. Caracas, 25-26.
- RODRÍGUEZ, E. (2003). “Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1(2), 15-43.
- RODRÍGUEZ, E. (2000). “Juventud y políticas públicas en América Latina: experiencias y desafíos desde la gestión institucional”. *Última Década* 8 (13), 35-58.
- ROSANVALLON, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.
- ROSSEL, C. (2013). “Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina”, *Serie Políticas sociales N° 179 (LC/L.3574)*. Santiago de Chile: CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas.
- SALTALAMACCHIA, H. (1990). “La juventud hoy: un análisis conceptual”. *Revista Ciencias Sociales*. (3-4), 41-67. San Juan: Universidad de Puerto Rico.
- SCAGLIOLA, M. (2018). “La transición a la adultez. Apuntes para un balance de tres décadas de políticas de juventud en Uruguay” (pp. 273-292). En Beretta, D., Laredo, F. Nuñez, P. y Vommaro, P. (comp.) *Políticas de juventudes y participación política*. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- VÁZQUEZ, M. (2015). *Juventudes, políticas públicas y participación. Un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- VÁZQUEZ, M. & LIGUORI, M. (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.