

CAPACIDADES ESTATALES, CUESTIÓN JUVENIL Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y BIENESTAR: UN ANÁLISIS COMPARADO A NIVEL SUBNACIONAL

Eduardo Javier Pereyra*

CIECS – CONICET y Universidad Nacional
de Córdoba / Universidad Católica de Córdoba
✉ eduardojpereyra82@gmail.com

Recibido: 20 de agosto de 2020
Aceptado: 26 de febrero de 2021

DOI: 10.46553/colec.32.1.2021.p191-238

Resumen: El trabajo presenta parte de los resultados de una investigación cualitativa con el objetivo de: comprender la configuración del conjunto de intervenciones que desarrollan gobiernos subnacionales para intervenir sobre la cuestión juvenil bajo la categoría sistemas de protección social y bienestar juvenil; proponer una teoría tipológica de los mismos y; fundamentalmente, explicar factores que influyen en su estructuración. El estudio adopta como estrategia metodológica, la reconstrucción del proceso del desarrollo institucional de las políticas juveniles y de las estructuras del Estado a nivel local destinada a tales fines y, un análisis comparativo entre los municipios de Villa María y Jesús María, de la Provincia de Córdoba, Argentina. Este artículo se concentra en mostrar el despliegue de capacidades estatales que el Estado realiza para abordar la cuestión juvenil local y su impacto en la conformación del sistema de protección social y bienestar juvenil que adopta un municipio.

* Doctor en Política y Gobierno y Licenciado en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Argentina). Becario Posdoctoral del CONICET radicado en el CIECS (CONICET y UNC). Docente de grado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Miembro del Grupo de Trabajo Juventudes e Infancias de CLACSO.

Palabras clave: cuestión juvenil; sistemas de protección; capacidades estatales; Estado subnacional; política comparada

Abstract: The article presents the results of a qualitative research with the objective of: understand the configuration of the youth issue interventions by subnational governments under the category of social protection and youth welfare systems; propose a typological theory of them and; fundamentally, explain the factors that influence its structuring. As methodological strategy, the study use process-tracing of youth policies and state structures to rebuild the institutional development at the local level and a comparative analysis between local governments of Villa María and Jesús María, Córdoba Province, Argentina. This article concentrates on showing the deployment of state capacities that the State carries out to address the local youth issue and its impact on the conformation of the social protection and youth welfare system adopted by a municipality.

Keywords: Youth issue; Protection system; State capacity; Subnational state; Comparative politics

I. Introducción

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

En Argentina existen amplias indagaciones respecto al desarrollo políticas públicas y el despliegue de institucionalidad estatal juvenil a nivel nacional¹, sin embargo los estudios en los niveles provinciales y

¹ Para profundizar de manera sistematizada sobre el conjunto de estudios, ejes y enfoques analíticos producidos desde las ciencias sociales se recomienda la lectura del informe de Mariana Chaves (2009).

municipales son aún incipientes e insuficientes, en los que priman análisis parciales y focalizados sobre alguna fase o momento de las políticas juveniles (Beretta, Galano y Laredo 2018; Chaves 2009) por lo que se considera una gran área de vacancia en el campo académico de los estudios de juventud.

La investigación más amplia en la que se inscribe este trabajo², tuvo como finalidad avanzar sobre la exploración del proceso de estructuración general de la política juvenil y profundizar sobre los factores que condicionan las producciones estatales en torno a la cuestión juvenil a nivel subnacional, procurando ser un punto de partida para la creación de marcos analíticos y generación de evidencia empírica que propicien una entrada desde el nivel local, a partir del análisis comparativo de dos gobiernos municipales de la provincia de Córdoba entre 1999 y 2017. Se pretende así, dar los primeros pasos para estructurar un sólido esquema interpretativo para futuros estudios comparativos subnacionales.

En este sentido, la investigación realiza un primer aporte teórico conceptual, ya que propone la categoría *sistemas de protección social y bienestar juvenil* para comprender de manera sistemática el conjunto de intervenciones que desarrollan desde el Estado para intervenir sobre la cuestión juvenil. En segundo lugar, postula que los valores que pueden adoptar los sistemas de protección juvenil no resultan de un proceso aleatorio, sino que pueden ser ordenados bajo un conjunto de subtipos de sistemas teóricamente coherentes y mutuamente excluyentes (Rodrigues-Silveira 2010) y para ello, se crea una clasificación de tres “tipos ideales”.

Por último, avanza en la identificación y comprensión de los factores que condicionan e influyen en las variaciones de los sistemas de protección, el estudio propone que éstos se encuentran condicionados por los posicionamientos que asume un proyecto de gobierno frente a la cuestión social en general y la juvenil en particular, y el efectivo compromiso que las distintas unidades estatales asumen en el diseño y ejecución de políticas juveniles mediante el despliegue de capacidades estatales.

² La investigación se realizó en el marco del Doctorado en Política y Gobierno de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (Pereyra 2019a).

De acuerdo a los objetivos planteados, el trabajo adopta el método comparativo en combinación con una estrategia cualitativa de análisis, que implica, para cada caso seleccionado, la reconstrucción del proceso (*process-tracing*) del desarrollo histórico institucional de las políticas juveniles y de las estructuras del Estado a nivel local destinada a tales fines (Bril, Maillet y Mayaux 2017)³. Cabe aclarar que el análisis se centra solo en las políticas diseñadas e implementadas exclusivamente desde el nivel local y con la particularidad de que estén diseñadas pensando en el/la joven como sujeto de las políticas operan problematizando una cuestión juvenil.

Dentro de las diferentes estrategias en los estudios comparados, tratando de evitar el problema del sesgo en la selección de casos, se utiliza lo que Prezeworski y Teune denominaron como el diseño de los casos más similares (Pérez Liñán 2008). Bajo esta estrategia, se seleccionan casos en los que la variable dependiente adquiere diferentes valores, al tiempo que comparten una gran cantidad de características (variables independientes)⁴. Los casos seleccionados para el análisis son los municipios intermedios⁵ de Villa María y Jesús María, de la Provincia de Córdoba.

Para definir los casos se tuvo en cuenta la existencia, al menos, de una década de 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, es decir, con algún tipo de desarrollo de capacidades estatales en la cuestión.

³ El rastreo del proceso (*process tracing*) es una estrategia orientada a la generación de “descripciones densas” de procesos políticos sobre el que interactúan múltiples factores explicativos. Lo central de este método es que permite profundizar sobre cómo afectan las variables independientes a la dependiente.

⁴ La lógica de este procedimiento permite dejar de lado una gran cantidad de variables bajo la cláusula *ceteris paribus* (Sartori 1994).

⁵ Por municipios intermedios se entiende a aquellos que poseen entre 30.000 y 100.000 habitantes. En el caso de la provincia de Córdoba, si no tenemos en cuenta la ciudad capital que aglutina el 40% de la población, más del 20% del total la población se concentra en sus nueve ciudades intermedias (Graglia 2014).

A partir de indagaciones realizadas, se pudo observar que en los municipios intermedios de Jesús María y Villa María existe una larga trayectoria en la implementación de políticas teniendo a la persona joven como sujeto de las mismas (más de quince años ininterrumpidos de experiencia), con la creación de organismos específicos de juventud y con presupuestos específicos en la materia. Además, ambas ciudades comparten la particularidad de que durante el periodo de estudio (1999-2017), si bien los intendentes a cargo del ejecutivo municipal han cambiado, fueron gobernadas por una misma fuerza política y proyecto de gobierno (Peronismo-Frente para la Victoria en Villa María y Alianza local entre importantes sectores de la Unión Cívica Radical, peronismo y vecinalismo en Jesús María).

El presente artículo, atento a las limitaciones de su extensión, tiene como principal finalidad exponer una parte de los resultados de la investigación mencionada, focalizándose en los hallazgos respecto al impacto de las capacidades estatales en la estructuración de los sistemas de protección y bienestar juvenil a nivel subnacional.

El artículo se desarrolla y organiza de la siguiente manera. En el próximo apartado (punto II) se expone la definición propuesta sobre la categoría *sistema de protección social y bienestar juvenil*, la variable dependiente del trabajo, y la designación de los valores que estos pueden asumir a partir de la construcción de una tipología y la relevancia de las capacidades estatales en su estructuración. En el punto III, se presenta muy brevemente la conformación y tipología que adquieren los sistemas en los dos municipios estudiados. Cabe aclarar que, al priorizar el desarrollo sobre las capacidades estatales, en estos dos apartados no se profundiza sobre discusiones teóricas-conceptuales ni sobre el desarrollo histórico de cada momento que atravesó el abordaje de la cuestión juvenil durante las distintas gestiones abarcadas, ni sobre el contenido y trayectoria específica de cada una de las políticas juveniles implementadas. Por tal motivo se dejan reseñados trabajos publicados en los cuales se analizó en profundidad dichos temas.

En el apartado IV se exponen las principales características que asumieron las dimensiones analizadas sobre las capacidades estatales, para finalizar, punto V, destacando los principales hallazgos y reflexiones sobre la influencia de las capacidades estatales sobre los sistemas de protección y bienestar juvenil a nivel subnacional.

II. Definición, clasificación y estructuración de los sistemas de protección social y bienestar juvenil

Las instituciones y las políticas de bienestar no son neutrales, con lo cual, el proceso de diseño e implementación de políticas sociales se encuentra 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).

Para comprender de manera esquemática las definiciones en torno a la cuestión juvenil y su abordaje estatal a nivel subnacional se ha propuesto como modelo de interpretación la utilización de la categoría *sistemas de protección social y bienestar juvenil*⁶. Se define a éstos como el conjunto de acciones públicas tendientes a proteger a las personas jóvenes de situaciones de exclusión social como las acciones tendientes a promover los derechos políticos, sociales y de construcción de ciudadanía juvenil. Para su interpretación es clave distinguir en la operatoria de los sistemas de protección social entre su eje horizontal, es decir lo que sucede a nivel sectorial, y su eje vertical, definido como el nivel de la administración que ejecuta la política.

Siguiendo la lógica analítica de Rodrigues-Silveira (2010), se considera que a nivel municipal en Argentina, existe un importante despliegue institucional en el abordaje de la cuestión juvenil que es lo suficientemente relevante como para generar diferencias cualitativas que justifiquen 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 (Donati y Lucas 1987; Brugué y Gomá 1998; Fleury 2000; Krauskopf 2002; Roca, Golbert y Lanari 2012; Rodríguez 2003) 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.

En este sentido, se consignaron como principales dimensiones que componen la categoría a: las posiciones frente a los instrumentos que generan acceso a la protección, niveles de cobertura, vías de financiamiento,

⁶ Para un abordaje más complejo y en profundidad de la categoría se sugiere la lectura de Pereyra (2020a).

grados de solidaridad y estratificación que generan y, las condiciones de ciudadanías generadas. Con todo ello, se postula una tipificación de modelos de protección social y de bienestar juvenil para estudiar la intervención estatal que distingue entre: *Sistema Fragmentado Residual*; *Sistema Fragmentado Estratificante* y *Sistema Integrado*.

En el *Sistema Fragmentado Residual* la intervención estatal aparece frente a las imposibilidades de las y los jóvenes de canalizar sus necesidades en la dinámica mercantil o a través del acompañamiento familiar. Para acceder a los bienes y servicios provistos por estas políticas específicas, el o la joven debe presentar “pruebas” concretas de sus carencias y de la ausencia de los medios para hacer frente su situación. Los programas y acciones desplegadas son focalizadas en tanto “ayuda” a sectores vulnerables para paliar alguna de sus necesidades o urgencias, sin abordar la problemática de fondo que intente generar herramientas, oportunidades y condiciones para “salir” de su situación de vulnerabilidad. En consecuencia, la acción estatal tiene un sentido caritativo y de control social de la pobreza. Detrás de esta perspectiva hay una visión de ciudadanía invertida ya que se establece que el joven fracasó (individual y socialmente) en su trayectoria, con lo cual se vuelve objeto de la política. Ante esto, los mecanismos y entramados institucionales desplegados por los gobiernos son muy poco complejos, de mirada cortoplacista, sin una base normativa y un desarrollo organizativo muy escaso, pero de carácter burocratizado y con un alto valor hacia el territorio para “encontrar” beneficiarios/as y eficientizar así su intervención.

En el *Sistema Fragmentado Estratificante* el Estado interviene en la cuestión juvenil para sostener y potenciar la inclusión (tutelada) 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 a su vez, como consecuencia de la estructura socio-económica y productiva de las sociedades capitalistas. Se asienta en la idea de una ciudadanía regulada, en tanto objetiviza y vincula al joven en su condición de estudiante o trabajador, y adopta el modelo de inserción laboral juvenil basado en la

“inversión en el capital humano” y definiendo la juventud como “la esperanza del futuro” (Rodríguez 2000).

En el *Sistema Integrado*, el acceso a los beneficios responde a la garantía de un derecho juvenil, en tanto ciudadano/a y, por ende, no se exige un “contrato” de condiciones y contraprestaciones para acceder a la política, ya que se entiende a las y los jóvenes como sujetos de derecho (Krauskopf 2000) dotando de una perspectiva generacional al diseño e implementación de las políticas (Rodríguez 2003). Si bien la intervención estatal persigue su universalización hacia toda la población joven, pueden también implementarse políticas focalizadas hacia un sector juvenil específico, pero la intervención aspira a llegar “universalmente” a todo este conjunto de potenciales beneficiarios/as. Cuanto menos segmentada sea la política, menor será la consideración de la base territorial para su diseño e implementación y se sustenta sobre un robusto esquema normativo, claro e institucionalizado, para garantizar su intervención. La magnitud de la intervención estatal exige el despliegue de un sistema institucional amplio, complejo, plural, sólido e integrado. El cuadro 1 resume las principales características de la tipología propuesta.

Cuadro 1. Modelos de Protección social y bienestar Juvenil

Denominación	“Fragmentado Residual”	“Fragmentado Estratificante”	“Integrado”
Rasgos/Modalidad	Inclusión Protectora	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
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) 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 y Lucas (1987); Fleury (2000); Roca, Golbert y Lanari (2012); Brugué y Gomá (1998); Krauskopf (2000) y Rodríguez (2003)

Cabe aclarar que los modelos teóricos aquí propuestos funcionan como “tipos ideales”, dando lugar a que en la gestión local puedan coexistir características de dos o más modelos. En esos casos, se adoptará la categoría de *Sistemas Híbridos*.

II.1. Las capacidades estatales como factor explicativo en la configuración de los sistemas de protección social y bienestar juvenil

La investigación realizada se propuso identificar y comprender los elementos que condicionan el abordaje institucional y las características de las políticas juveniles y, por ende, identificar aquellos factores que influyen el modelo de sistemas de protección social y bienestar juvenil que construye y despliegan gobiernos subnacionales.

El Estado no es monolítico y dentro de su estructura existe una amplia variedad de unidades con diversos grados de autonomía que son capaces de influir (muchas veces de manera conflictiva) mediante el despliegue de

diferentes recursos, en las diversas instancias del proceso de toma de decisión y puesta en acción sobre una determinada temática.

Respecto al quehacer estatal, no existe una linealidad entre lo que se define en el plano político-ideológico-institucional sobre una agenda de gobierno y el tipo de políticas finalmente diseñadas e implementadas en un territorio. Es decir, existe una intermediación entre las decisiones adoptadas y las características concretas que asumen las acciones que se ejecutan. Se sostiene entonces que entra en juego la capacidad estatal para desplegar e implementar programas (Viguera 2000).

Por capacidades estatales (o capacidades institucionales) se entiende la competencia de los Estados para implementar la provisión de bienes y servicios, es decir, “mirar hacia dentro del Estado” (Alonso 2007) para comprender cómo instrumenta sus objetivos y decisiones políticas a partir de la inversión de recursos materiales y económicos (Oszlak 2004; Repetto 2003). De esta definición adoptada sobre las capacidades, se desprende que las mismas no deben ser confundida con los resultados finales o los cambios acaecidos en las condiciones de vida de la población o en determinadas instancias institucionales (Bertranou 2013). Además, en la medida que se analizan un conjunto de estrategias estatales para el abordaje de una cuestión social, se parte del supuesto que hay despliegue de institucionalidad, por lo que en esta investigación no se indagan a las capacidades como una manifestación en un esquema binario: hay o no hay capacidad estatal, sino más bien poder caracterizar aquellas que se ponen en juego para el diseño e implementación de política juveniles.

Del amplio debate en torno a las definiciones y clasificaciones sobre las capacidades estatales, el trabajo adopta el concepto de *capacidad indicada*, entendida ésta como la eficacia administrativa del Estado para cumplir los objetivos establecidos a partir de la disponibilidad de determinados recursos humanos, materiales y tecnológicos (Oszlak 2004).

Caracterizar a las “capacidades estatales indicadas”, implica atender la estructura interna del aparato estatal, en este caso puntual, de aquellas dependencias que han abordado las políticas juveniles en los periodos de estudio, atendiendo los componentes micro y meso organizacionales: la estructura organizacional interna; las distribuciones funcionales políticas del personal estatal y la capacidad individual de los participantes de las agencias involucrada; las “reglas de juego”, las relaciones

interinstitucionales y; la capacidad financiera de las dependencias (Oszlak y Orellana 2001).

En consecuencia, son dos las dimensiones que se abordaron para su análisis, la primera enfocada a los recursos humanos y la segunda a la organización. Con respecto a la primera, se hace referencia al nivel micro de la capacidad administrativa, que se manifiesta a partir del número de recursos humanos con que cuenta la organización, las características de estos recursos (es decir, el tipo de personal), la idoneidad, el perfil, la forma de reclutamiento y la formación/capacitación del personal. En cuanto a lo organizacional, segunda dimensión, se pone atención a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de las acciones y tareas previstas; a las responsabilidades, estructuras y distribución de funciones, a la forma de organización y su autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas y en la cooperación y coordinación de las dependencias ubicadas tanto en el mismo como en diferentes niveles (Oszlak y Orellana 2001).

En definitiva, el análisis de esta variable permite observar y analizar el despliegue institucional que efectivamente el Estado local pone en juego para llevar adelante las políticas juveniles diseñadas de acuerdo a la agenda de gobierno establecida, las definiciones respecto a las juventudes y la cuestión juvenil y los objetivos de la temática o problemática sobre la cual se desea intervenir, indicando de cierta manera el compromiso de los gobiernos con el abordaje de lo juvenil.

III. Principales características de los sistemas de protección y bienestar juvenil en los casos seleccionados

El presente apartado aborda de manera muy sintética las características que asumen los sistemas de protección social y bienestar juvenil en el municipio de Jesús María (entre 2003 y 2017) y Villa María (entre 1999 y 2017)⁷ a partir del análisis del desarrollo de políticas orientadas a la

⁷ El año 1999 se consigna como el inicio del abordaje de la cuestión juvenil por parte del proyecto de gobierno en Villa María y el año 2003, en el caso de Jesús María. En el año 2017 se concluyó con el trabajo de campo de la investigación.

juventud en los periodos señalados. Para ello, se realizó un recorrido histórico sobre cómo ingresó la cuestión juvenil en la agenda pública de la ciudad, las principales políticas juveniles diseñadas e implementadas, las estrategias de abordaje y su despliegue institucional a lo largo del periodo de estudio. En conjunto con la descripción de los programas y proyectos, se analizaron las miradas y posiciones de funcionarios y agentes estatales frente a la cuestión juvenil y el rol estatal en su abordaje. A través de treinta entrevistas en profundidad, documentos institucionales, discursos y notas periodísticas se indagaron las definiciones y concepciones sobre las juventudes y, a su vez, cómo impactaron estas miradas en la estructuración de la respuesta estatal, para lograr una comprensión y caracterización del sistema de protección social y bienestar juvenil en función del marco conceptual propuesto.

Antes de avanzar sobre la caracterización, y a modo de contextualización, se realiza una breve reseña sobre los casos seleccionados. La localidad de Villa María está ubicada en el centro geográfico del país, a 150 km de Córdoba capital, y es cabecera del departamento San Martín de la provincia de Córdoba. Se ha transformado en un punto neurálgico del desarrollo económico del interior, siendo una de las más importantes cuencas lecheras del país, cuenta con un potente sector industrial proveniente de las actividades agropecuarias, metalmecánicas, alimenticias y tecnológicas y se ha consolidado como un polo educativo del interior provincial. En cuanto a su tamaño de acuerdo a la cantidad de habitantes, Villa María es la tercera ciudad más grande de la provincia (detrás de Córdoba Capital y Río Cuarto). La ciudad cuenta con 88. 600 habitantes y las personas entre 15 y 29 años representan el 25,5% de la población total (CEMVM 2019).

En cuanto al nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el porcentaje se ubica en un 5,44%. En relación a la situación del desempleo, se ubica en el 6,1%, que desagregado por edades, la cifra asciende a un 22,03% en mujeres hasta 29 años de edad y 14,26% en varones hasta 29 años (CEMVM 2019). Respecto a la cobertura de salud (por obra social, prepaga, planes y seguro) según el Censo 2010 alcanza al 73,7% y las personas entre 15 y 29 años tenían, en promedio, un 66,96% de cobertura. En la actualidad el 76,4% de la población total posee cobertura (CEMVM 2019). Finalmente, en cuanto al acceso a la educación, entre los principales

indicadores cabe señalar que el 93,55% de la población entre 15 y 18 años que asiste a un establecimiento (CEMVM 2019). La población de 18 años y más que ha finalizado el secundario, alcanza a un 55,8% y el 66,58%, de la población económicamente activa, tiene el secundario completo.

Por otra parte, Jesús María es la ciudad cabecera del departamento de Colón de la provincia de Córdoba. Ubicada a 50 km. de la capital, se ha erigido como referente comercial, agroindustrial y proveedora de servicios financieros, en salud, educación y cultura de todo el norte cordobés. De acuerdo al último Censo nacional del año 2010, contaba con 31.864 habitantes y las personas jóvenes de 15 a 29 años representan el 28,77%. Se estima que actualmente ya ha superado los 40.000 habitantes (UCC 2019), manteniéndose como la décima ciudad más grande del territorio provincial. Siguiendo los datos del Censo 2010, la población con al menos una NBI, el porcentaje es de 7,6%, la tasa de desempleo es de 6,5% (para la población joven ubicada en los tramos de 15 a 19 años asciende a 16,3% y para el tramo de 20 a 24 años es de 10,9%) y la cobertura de salud alcanza a un 70,1%, mientras que para la población joven entre 15 y 29 años el porcentaje desciende a un 50,2%. Respecto al acceso a la educación, la población entre 15 y 18 años que asiste a un establecimiento es del 70,6%, la población de 18 años y más que ha finalizado el secundario, alcanza a un 49,2% y solo el 7,9% de la población mayor de 25 años posee nivel universitario completo.

III.1. El sistema híbrido de Jesús María (2003-2017): persistencia de rasgos protectivos y productivos⁸

A partir de la indagación y análisis de la trayectoria histórica respecto a la institucionalidad municipal juvenil desde el año 2003 hasta finales del año 2017, fue posible diferenciar dos grandes etapas en el diseño y gestión de políticas en la localidad de Jesús María, atravesada por una misma constante: la política pública juvenil anclada centralmente en un órgano gubernamental juvenil específico (OGJ). Dichas etapas se correspondieron con las gestiones de los dos intendentes que ocuparon el poder ejecutivo en

⁸ Para indagar en profundidad sobre el desarrollo histórico de la cuestión juvenil, la implementación de políticas y las características de los sistemas en el municipio de Jesús María ver Pereyra (2019b).

dicho periodo, pertenecientes a un mismo partido de gobierno. La primera etapa concierne a las dos gestiones consecutivas ejercidas por el intendente Marcelino Gatica (2003-2007/2007-2011). En su transitar, a su vez, se lograron diferenciar dos momentos importantes: el de la génesis de la política juvenil y el de su posterior institucionalización. Dichos momentos concentran y contienen una serie de continuidades y rupturas que dan cuenta de tensiones y miradas contradictorias sobre el abordaje de lo juvenil.

La segunda etapa se corresponde con las dos gestiones del intendente Gabriel Frizza (2011-2015/2015-2019). Aquí también se identificaron dos momentos de gestión con características particulares. Durante el primer mandato se visualizó un fuerte retroceso y vaciamiento de la política juvenil, en un contexto de agudos conflictos políticos internos con el equipo de gestión del OGJ, que continuaba siendo el mismo que el de finales de la primera etapa. El segundo momento coincide con el inicio de su segundo mandato, donde se produjeron ciertos movimientos que insinuaron dar mayor rodaje al trabajo del Área de Juventud: cambio de equipo técnico y la propuesta de un “Plan Joven” para el municipio con nuevas líneas de acción.

La política nació como programa para abordar centralmente a la juventud como una etapa de transición atravesadas por complejos riesgos y problemas, fundamentalmente respecto a las adicciones (de sustancias legales e ilegales) y la preocupación en torno a la sana ocupación del tiempo libre⁹. Hay un objeto de control social por parte de la intervención estatal, cuya acción cobró sentido en la medida que el/la joven ha “caído” en problemas (principalmente por responsabilidad propia) y necesita cierto tutelaje para la corrección de su camino (idea de ciudadanía invertida). Al

⁹ Paradójicamente el programa se llamó “Jóvenes ciudadanos”. No obstante, desde el programa juvenil el principal objetivo era prevenir a las y los jóvenes de los factores de riesgo que conlleva a las adicciones. Para ello, era necesario tratarlos clínicamente y profundizar en diversos aspectos para el desarrollo de las capacidades. Para abordar conjuntamente estos problemas adoptaron como enfoque el modelo Biopsicosocial (Laham 2010) determinando una serie de lineamientos: la asistencia para los usuarios de sustancias, la prevención específica para evitar o reducir el consumo de sustancias, y la prevención inespecífica que, de manera global, buscaba abordar las necesidades y motivaciones del consumo.

haber sido un dispositivo de prevención, principalmente de manera directa mediante la intervención clínica y el tratamiento ambulatorio, existió un escaso despliegue burocrático y normativo en la política. Se desarrolló entonces una primera intervención de carácter residual y paliativa frente a una problemática puntual.

Esta primacía de paradigmas negativizantes fue analizada críticamente por el intendente, cuestión que impulsó a modificar esta fuerte asociación de la juventud como etapa problema y en riesgo y avanzar sobre estrategias de formación y participación juvenil. Paulatinamente se fueron generando nuevos programas que incorporaron las ideas de una “juventud ciudadana”, consolidando proyectos en torno a la participación juvenil¹⁰. Como consecuencia, a fines del 2009 se decidió crear el Área de Juventud, conformando un nuevo equipo técnico a cargo de las políticas juveniles. Esto derivó, por la decisión de la nueva coordinación, en adoptar el enfoque de derechos como paradigma de trabajo¹¹. No obstante, el abordaje desde el modelo biopsicosocial continuó, pero anclado a un programa focalizado en el tratamiento ambulatorio de jóvenes con problemas de adicciones y talleres sobre drogodependencia dentro del área de salud (programa “jóvenes saludables”).

Durante la denominada segunda etapa de gestión que abarcó las dos intendencias de Frizza (2011-2019) también se identificaron en su interior dos momentos: el de la primera gestión (2011-2015) marcado por la continuidad del equipo técnico de la etapa anterior en un contexto de altos niveles de conflictividad político-institucional con el poder ejecutivo. Desde el organismo se sostuvieron las mismas conceptualizaciones, paradigmas y enfoques respecto al abordaje de la cuestión juvenil, pero se detectó una importante disminución de la relevancia política del organismo para la

¹⁰ En este primer momento se implementaron nueve líneas de acción, los programas y proyectos de asistencia y prevención directa se destinaron a la atención y prevención de riesgos de jóvenes “adictos” de sectores populares. Por otra parte, el resto de los programas de prevención indirecta estuvieron diseñados para fomentar la participación y formación ciudadana de jóvenes estudiantes del nivel medio.

¹¹ En este contexto, el organismo decidió sostener algunos programas de la gestión anterior, pero se resinificaron y modificaron sus objetivos y metodologías acorde al nuevo enfoque de abordaje. Además, desde el Área se crearon siete nuevas líneas de acción.

gestión municipal, y como consecuencia, se dieron de baja a varias líneas de acción lo que derivó, hacia fines del mandato, en la renuncia del equipo y un cierre del organismo en la estructura municipal entre noviembre de 2015 y abril de 2016, coincidente con el inicio del segundo gobierno de Frizza. Por tales motivos a este periodo se lo denominó como el “momento de retroceso y vaciamiento” del Área de Juventud.

El segundo momento, tras el nombramiento de una nueva coordinación a cargo del Área, se dio paso a la reestructuración de la política juvenil en torno al “Plan Jesús María Joven” con la continuidad de los programas emblemas del organismo. No obstante, se detectaron algunas modificaciones en paradigmas y conceptualizaciones sobre lo juvenil, con un retorno del modelo biopsicosocial al organismo vertidas en un nuevo programa (“Grupo de Adolescentes Promotores de la Salud” – G.A.P.S¹²), eje de la intervención sobre la cuestión juvenil.

A lo largo de la trayectoria, esta convivencia de paradigmas en programas socio-educativos, sanitarios, de participación ciudadana generó que hubiese acciones que partieran de un principio de caridad y otras desde la solidaridad. En este mismo sentido, el enfoque de bienestar se asentó en el de necesidades (miradas sanitaristas) y el de capacidades (miradas de desarrollo de capital social) por lo cual el objeto y función de las intervenciones giraron alrededor del control social para los casos de abordaje de los factores de riesgo juvenil, el de la reproducción social para los de carácter educativo y los de realización del derecho de ciudadanía para los proyectos de participación juvenil.

Todas las políticas estuvieron focalizadas (con criterios más o menos amplios) a una población juvenil determinada, siendo los grandes sectores beneficiados las y los jóvenes estudiantes y en menor medida, jóvenes de sectores populares que específicamente se encontraban con problemas de adicciones. Para el primer caso, al ser la condición de estudiantes lo que el Estado requería, no hubo valoración de la territorialidad al momento de

¹² El objetivo central consistía en formar grupos de jóvenes que incidan sobre los determinantes negativos de la salud de los adolescentes impactando en la disminución de los problemas de los jóvenes asociados a factores y conductas de riesgo. Siendo también agentes promotores de conductas saludables en sus instituciones y grupos (MJM 2016).

estructurar e implementar la política. Se interpelaba a jóvenes en tanto estudiantes. No ocurrió lo mismo con aquellos dispositivos que se crearon para población juvenil vulnerable o excluida, cuya institucionalidad fue implementada específicamente para ciertos barrios de la ciudad.

En todos los casos los beneficios consistieron en transferencias no condicionadas, pero el acceso a los mismos giró en torno a la prueba de medios (a partir de la detección efectiva de una problemática por parte de los profesionales municipales) o la afiliación (ser estudiante o vivir en determinados barrios de la ciudad). Claramente el efecto generado sobre la definición de las y los jóvenes fue, por un lado, estigmatizante (jóvenes con problemas - jóvenes adictos) y por otro, estratificante (jóvenes incluidos - jóvenes excluidos /jóvenes estudiantes - jóvenes vulnerables).

Por todo lo expuesto se afirma que el sistema de protección social y bienestar juvenil que se adoptó desde el municipio para abordar la cuestión juvenil fue uno de carácter *híbrido*, con elementos dominantes del *Sistema Fragmentado Residual* y del *Fragmentado Estratificante*, conteniendo fundamentalmente rasgos protectivos y productivos en sus dispositivos.

A los fines de esquematizar el despliegue del sistema de protección y bienestar juvenil implementado entre el 2003 y 2017 en la ciudad, se resumen sus principales características en el cuadro 2.

Cuadro 2. Resumen de principales características del sistema de protección social y bienestar juvenil de Jesús María (2003-2017)

	Jesús María Híbrido “Fragmentado residual y estratificante”
Rasgos/Modalidad	Inclusión protectora y productiva
Principio	Caridad y solidaridad
Enfoque sobre el bienestar	Enfoque de necesidades y Enfoque de capacidades
Efecto	Estigmatización y estratificación
Objeto y función de la intervención	Control social - Reproducción social
Acceso a beneficios	Prueba de medios - Afiliación
Tipos de beneficios	Transferencias no condicionadas
Alcance de la política	Focalizadas
Enfoque de la juventud	Moralizantes – Juventud como problema Juventud como etapa de transición. Enfoque de derechos
Ciudadanía juvenil	Invertida - regulada
Valor del territorio	Intermedio
Base normativa	Baja
Modelo organizativo	Escaso
Niveles de empowerment	Bajo - intermedio
Desarrollo de modelo social local propio	Bajo

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y fuentes documentales

III.2. El sistema de protección social y bienestar juvenil en Villa María (1999-2017)¹³

A partir del estudio de la trayectoria de las políticas juveniles locales en la ciudad de Villa María, el análisis aborda los periodos de gestión comprendidos entre 1999 y 2017, con lo cual se estructuró el abordaje de la cuestión juvenil en dos etapas: la primera que va desde 1999 a 2015, abarcando tres gestiones del ex intendente Eduardo Acastello (1999-2003; 2007-2011; 2011-2015) y una gestión de Nora Bedano (2003-2007). Aquí se han identificado tres momentos por las cuales pasaron las políticas juveniles: el de la génesis de la política (1999-2003); el momento de la profundización e institucionalización de la misma (2003-2011); y un tercer

¹³ Para un análisis pormenorizado sobre políticas juveniles, enfoques de la cuestión juvenil y el sistema implementado desde el Estado local en Villa María, ver Pereyra (2020b).

momento de amesetamiento y retroceso de la política juvenil que va entre 2011 y 2015, La segunda etapa, es coincidente con la asunción en la gestión del actual intendente Martín Gill (2015-2019). Cabe resaltar que todas las gestiones estuvieron identificadas con el peronismo, siendo el Partido Justicialista de Villa María la columna vertebral de las distintas alianzas electorales que llegaron al gobierno durante todos estos años.

III.2.1. Principales características del sistema de protección social y bienestar juvenil durante la primera etapa (1999-2015)

Durante este periodo, se consolidó en la ciudad un sistema de protección “fragmentado estratificante” con un enfoque productivista. En este sentido el eje inclusión-exclusión adoptado por la gestión a la hora de diseñar y estructurar la implementación de políticas hacia el sector juvenil fue uno de los factores centrales que llevaron a esta caracterización. De acuerdo a Reguillo Cruz (2000), son dos los tipos de actores juveniles que el Estado muchas veces interpela; los “incorporados” y los “alternativos o disidentes”. Los primeros despliegan sus prácticas en el ámbito escolar, laboral y el mundo del consumo cultural mientras los segundos son los no incorporados al esquema de la cultura dominante. En Villa María se estructuró una división funcional entre dependencias al interior de la gestión de acuerdo a este eje de abordaje y al tipo de población juvenil que se deseaba alcanzar. Por un lado, el trabajo con jóvenes estudiantes (los incluidos) y por otro, las políticas sociales a jóvenes excluidos (los disidentes). De allí que se observó como una fuerte debilidad, la inexistencia de un trabajo articulado e integrado de los diversos organismos en torno a lograr un abordaje transversal y con enfoque generacional.

El OGJ, se estructuró como un dispositivo destinado a la promoción de la participación política y el acceso a la cultura, interpellando de manera casi exclusiva a jóvenes estudiantes, mayoritariamente del nivel secundario. Por otra parte, desde las políticas sociales, se apuntó al abordaje del conjunto de problemáticas de los jóvenes excluidos – vulnerables. Al inicio de la primera gestión, este grupo de jóvenes era interpelado desde una noción estigmatizante ya que la institucionalidad generada se pensaba como una herramienta focalizada al “rescate y contención” de ciertos jóvenes en riesgo social. Prontamente esta mirada moralizante y de control social fue

asumiendo la noción de que las intervenciones estatales debían promocionar su inclusión al sistema (educativo-laboral) como un modo de garantizar y mejorar sus condiciones de reproducción social ya sea como estudiante o trabajador (idea de ciudadanía regulada).

A su vez, por las graves consecuencias de la crisis socioeconómica del año 2001, el Estado local fue interpelado por una nueva realidad, jóvenes en situación de calle y con alta vulnerabilidad social, pertenecientes a los sectores populares de la ciudad. Apareció entonces un conjunto de intervenciones que aspiraban a dotar de capacidades a la juventud, con formación, capacitaciones, entrenamiento laboral, micro emprendimientos cooperativos, talleres culturales y recreativos como un modo de desarrollar en esta etapa de transición a la vida adulta, recursos y capitales sociales para su inclusión socioeconómica y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En cuanto a las políticas del organismo específico, al convocar a jóvenes ya incluidos y no identificarlos con vulnerabilidades, pareciera haber operado una lógica que entendía que este tipo de jóvenes eran los que estaban en “mejores condiciones” de ejercer sus derechos políticos en tanto “ciudadano/a”, por ende, la preocupación no estuvo centrada en sus condiciones de reproducción social, sino más bien en profundizar sobre sus capacidades en la realización del derecho social de su ciudadanía. De allí que se generaron distintos dispositivos, con un enfoque de derechos, que promovieron la formación política y ciudadana, la participación, el ejercicio de la reflexión crítica y la posibilidad de transmitirlo al resto de la sociedad de una manera estratégica y legible.

En ambas estrategias, salvo proyectos puntuales, se observó que el conjunto de transferencias no estaba condicionado por contraprestaciones de las y los beneficiarios. No obstante, en casi la totalidad de las acciones, para el acceso a los beneficios se convocó a los jóvenes según su afiliación (ser vulnerable o ser estudiante), propios del sistema “estratificante”. Todas las políticas implementadas estuvieron focalizadas. Las acciones sociales apuntaron más al trabajo específico con grupos pequeños de adolescentes vulnerables y prestando especial atención sobre los territorios en los que las propuestas intervenían (barrios de sectores populares) y entendiendo la focalización como un modo de lograr la viabilidad y efectividad de sus propuestas, reconociendo que con los recursos disponibles cualquier tipo de masificación pondría en riesgo la consecución de los objetivos.

Los programas hacia estudiantes también fueron focalizados (con cupos máximo de participantes), pero sí apuntaban a la masificación cuantitativa de la propuesta, más como un modo de darle visibilidad y relevancia al conjunto de acciones que como una instancia de universalización de la acción estatal, por ende, no era necesario pensar territorialmente las propuestas ya que no había una asociación entre la población objetivo y el territorio del que provenían sino más bien de su institución: la escuela secundaria. No obstante, la territorialidad cobró mayor relevancia durante el segundo momento de la gestión, en tanto significó una búsqueda por salir del ámbito escolar como lugar de despliegue de las prácticas, profundizando aspectos de socialización, conocimiento e intervención sobre la realidad social y comunitaria de las y los jóvenes estudiantes.

También se detectó que paulatinamente, hasta llegar al momento de auge e institucionalización de las políticas (2003-2011), el municipio comenzó a desplegar mayores intervenciones sobre la cuestión juvenil, destinando más recursos, construyendo infraestructura específica para el desarrollo de los programas y complejizando el conjunto de estrategias para el abordaje de lo juvenil. Esto tuvo como consecuencia el despliegue de mayores entramados institucionales y el desarrollo de diversos aspectos burocráticos para la puesta en marcha diaria de las acciones

Por último, a partir de todas estas características, puede afirmarse que uno de los principales roles asumido desde el Estado durante estos primeros quince años fue la búsqueda del empoderamiento de la población juvenil en cuanto a sus capacidades, conocimientos, formación académica, laboral y cultural destinada centralmente a su incorporación al mundo de las relaciones sociales en tanto jóvenes estudiantes y trabajadores.

A continuación, se analiza el periodo 2015-2017, en la que se divisaron cambios en la institucionalidad del abordaje de lo juvenil, lo cual permite afirmar que se asiste a una nueva etapa de la política juvenil y con repercusiones en la estructuración del sistema de protección juvenil local.

III.2.2. Cambios y continuidades del sistema durante la segunda etapa de gestión (2015-2017)

A partir del conjunto de modificaciones en la estructura de la institucionalidad sobre la juventud y del conjunto de programas destinados

al abordaje de la cuestión juvenil, puede afirmarse que existió un corrimiento del tradicional eje inclusión-exclusión para pensar las principales políticas y las dependencias a cargo de las mismas. El cierre del OGJ, con la consecuente distribución de dos de sus tradicionales líneas de acción para jóvenes estudiantes a las nuevas dependencias, sumado a la desaparición del resto de sus intervenciones hacia la comunidad estudiantil pareciera haber marcado un nuevo perfil al abordaje de la cuestión juvenil: la apuesta por dotar de mejores condiciones de vida a jóvenes de sectores populares, a través del logro de la acreditación de la educación básica obligatoria.

No obstante, se le dieron continuidad al conjunto de políticas sociales destinadas a la formación, entrenamiento laboral, emprendimientos productivos y talleres recreativos. Éstas continuaron estando focalizadas hacia jóvenes vulnerables mediante dispositivos que perseguían trabajar con poca cantidad de beneficiarios, con la intención de lograr resultados efectivos de acuerdo a la estrategia de abordaje diseñada. Como ya se planteó para la primera etapa, estas políticas sociales apuntaban a una inclusión productiva juvenil y por ende con un efecto estratificante de las juventudes, en tanto buscaban la promoción y desarrollo de capacidades de las y los jóvenes para su reproducción social en tanto sujetos excluidos. El Estado se enfocó en la integración educativa y al mercado laboral como mecanismo de inclusión social. En algunos casos los beneficiarios deben generar una prueba de medios (la condición de “vulnerable”) para acceder a la política, pero era más bien su condición de desocupado o pertenencia territorial lo que primó en la incorporación de beneficiarios a estos programas.

Se observaron a lo largo de todo el recorrido histórico de la gestión, una serie de tensiones e incluso contradicciones en torno a las miradas sobre el/la joven y los paradigmas de trabajo. La situación recurrente fue la convivencia de enfoques de la juventud como transición o ciclo de vida, de corte evolucionista-biologicista, con el enfoque de derechos con una mirada más heterogénea, constructivista y no negativizante. Sin embargo, a diferencia de la primera etapa, no aparecieron durante la última gestión abordajes desde el enfoque de control social y miradas moralizantes-estigmatizantes de las juventudes como un problema.

Con el nuevo lineamiento de la política educativa juvenil a nivel local, apostando a la acreditación y finalización de los estudios básicos, se observó que la misma no se asentaba tanto en un enfoque de la juventud y la educación como una mera etapa de preparación y formación para la vida adulta, sino más bien como un desafío desde el Estado local por brindar oportunidades y garantías del efectivo ejercicio del derecho a la educación, siendo la misma una herramienta que promueve la autonomía juvenil y la constitución de proyectos de vida juveniles en mejores condiciones. Se perseguía un empoderamiento de las y los sujetos para decidir sobre su propia vida, partiendo del supuesto que la inclusión y titulación de la educación básica, lograría ampliar y multiplicar las posibles trayectorias de vida de las juventudes. Es decir, una política que ha erigido a la justicia como principio, siendo su objetivo la restitución y redistribución de derechos sociales (particularmente la educación) y aspirando que toda persona que habita Villa María logre la finalización de la educación básica, o sea, una universalización de la condición de ciudadanía.

Si bien el programa se focalizó en aquellas personas que no terminaron el nivel medio, la política en sí mismo aspira a una universalización de la llegada al conjunto de jóvenes en dicha situación, desplegando una infraestructura institucional compleja y de corte más bien posburocrático para incorporar cada vez más personas al programa (para 2018 ya había mil personas inscriptas). En este sentido, el sistema institucional construido lejos de replicar el sistema educativo formal de la provincia de Córdoba ha realizado un entramado flexible, adaptado a las necesidades de la población beneficiaria, con un equipo técnico diverso e interdisciplinario para contener y abordar las múltiples realidades de las y los estudiantes. A su vez, implicó una misión de universalización de la condición de egresado de nivel medio en todas las y los jóvenes y en lo posible adultos, apostando a consolidar a Villa María como “Ciudad del Aprendizaje”.

Aunque muchos de las y los estudiantes provienen de los barrios de los sectores populares y la mayoría de los centros de formación se encuentran allí, la política se implementó en toda la ciudad, con centros en barrios de sectores medios y altos, con lo cual la territorialización de la política cobró mucho menos significancia, entendiendo que al abandono escolar y la ausencia de finalización del secundario atraviesa a todas las clases sociales, propia de modelos integrados de “inclusión universal”. El programa no

apuntó al joven pobre, sino al que no logró la finalización de sus estudios, sin importar su condición de clase o lugar de residencia.

Finalmente, a partir de las continuidades y modificaciones de la política juvenil implementadas por la nueva gestión, se puede afirmar que el sistema de protección social y bienestar juvenil es de carácter *Híbrido*, en un continuo entre el *Sistema Fragmentado Estratificante* y el *Integrado*, profundizando su intervención en la cuestión juvenil sobre las trayectorias educativas de las juventudes villamarienses, sentando como base de su modelo de desarrollo social, la universalización de la educación básica. En el cuadro 3, se resumen las principales características del sistema de protección social y bienestar juvenil de Villa María entre 1999 y 2017.

Cuadro n° 3. Resumen de principales características del sistema de protección social y bienestar juvenil de Villa María (1999-2017)

	Villa María Híbrido “Fragmentado estratificante – integrado”
Rasgos/Modalidad	Inclusión Productiva y tendencia universalizadora
Principio	Solidaridad y Justicia
Enfoque sobre el bienestar	Enfoque de capacidades
Efecto	Estratificación y redistribución
Objeto y función de la intervención	Reproducción social Realización del derecho social de ciudadanía
Acceso a beneficios	Afiliación – Mínimo Vital
Tipos de beneficios	Transferencias no condicionadas
Alcance de la política	Focalizadas (con masividad)
Enfoque de la juventud	Juventud como etapa de transición. Enfoque ciclo de vida Enfoque de derechos
Ciudadanía juvenil	Regulada - universal
Valor del territorio	Intermedio - bajo
Base normativa	Intermedia
Modelo organizativo	Intermedio y complejo
Niveles de empowerment	Intermedio - alto
Desarrollo de modelo social local propio	Alto

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y fuentes documentales.

IV. Las injerencias de las capacidades estatales en la estructuración de los sistemas de protección social y bienestar juvenil

En este apartado se presentan en términos generales las características que asumieron las dimensiones micro y meso de las capacidades estatales

definidas en el primer apartado, exponiendo los principales hallazgos sobre su impacto en la conformación de los tipos híbridos de sistemas de protección social y bienestar juvenil que se definieron para cada caso en el apartado anterior.

IV.1. Principales características de los recursos humanos en las dependencias vinculadas al abordaje de la cuestión juvenil

IV.1.1. Selección y perfil del personal afectado a las políticas juveniles

Como mecanismo compartido en ambos municipios para la selección del personal a cargo de las políticas juveniles, existió la combinación de criterios políticos-electorales y políticos-técnicos al momento de elegir el perfil de las y los funcionarios y miembros de los equipos técnicos, siendo unas más preeminentes que otras a lo largo de los distintos periodos analizados. En Jesús María lo técnico prevaleció durante la primera etapa, y lo político electoral se volvió central durante la segunda etapa de gestión, siendo el organismo juvenil una herramienta de acuerdo electoral en el reparto de lugares con distintas fuerzas miembros de la coalición de gobierno. En Villa María se detectó que el rol de lo político electoral jugó fuertemente entre 1999 y 2007 a la hora de definir la o el funcionario a cargo de la Dirección de Juventud, no así su equipo, mientras que en el área de las políticas sociales juveniles prevaleció fundamentalmente las necesidades técnicas-profesionales para el armado de la dependencia.

No obstante, sea político electoral o técnico el factor decisivo, en ambos municipios el personal efectivamente nombrado cumplimentaba, de acuerdo a las y los funcionarios de primera y segunda línea, una serie cualidades en torno a su profesión, trayectoria, idoneidad y experiencia de trabajo con jóvenes que justificaba su nombramiento.

En Jesús María, como característica central en la selección del personal para el abordaje de lo juvenil pudo hallarse el fuerte involucramiento de la figura del intendente como determinante en la búsqueda y contratación de los recursos humanos durante todo el periodo analizado: “El armado de este grupo de jóvenes ciudadanos, una búsqueda, ahí sí, absolutamente personal de profesionales que estuvieran vinculados con los jóvenes, que tuvieran una mirada fresca sobre el rol de la juventud” (Entrevista 01).

A lo largo de la primera etapa de gestión se detectó una primacía de un criterio técnico-profesional, por encima de lo político partidario-electoral, para la selección del perfil del personal afectado al programa “Jóvenes Ciudadanos” y posteriormente el Área de Juventud. Durante la segunda etapa de gestión el criterio utilizado fue diferente. Allí los acuerdos políticos-electorales del nuevo intendente con organizaciones miembros de la coalición de gobierno fue el aspecto determinante a la hora de incorporar y seleccionar específicamente el personal en el organismo juvenil.

Por su parte en Villa María, entre 1999 y 2007, se detectó una fuerte intervención del intendente en la selección de los funcionarios a cargo de la Dirección de Juventud en función de la cercanía del lineamiento político de la persona con el proyecto de gobierno. De manera muy gráfica el Secretario de Integración Comunitaria (2002-2003) y posterior Presidente de la Universidad Popular (2003-2011), ambas dependencias que tuvieron bajo su órbita el organismo juvenil, define las características que debían reunir las y los funcionarios seleccionados:

Cuando vos estas en el ámbito de gestión pública, digo, vos sos un gestor, pero tenés que ser un gestor militante, no militante desde lo político, o militante partidario mejor dicho, porque nosotros no le preguntábamos, si bien básicamente tomábamos gente que estuviese identificado con el norte de la gestión, y sobre todo nosotros decíamos con un pensamiento de tinte nacional y popular, pero teníamos otros compañeros adentro que no pensaban exactamente como nosotros, pero por lo menos traspasar la camiseta en función de un pensamiento político que beneficie a la gente (Entrevista 16).

En este sentido, son resaltadas determinadas cualidades como requisitos indispensables para ser funcionario del organismo. Cuestiones como “formación profesional”, “formación política”, “militancia”, “carácter”, “capacidad de gestión”, “saber hablar y tener presencia” fueron elementos claves a la hora de tomar la decisión sobre quién se designaba como responsables de la Dirección de Juventud. Por el contrario, en el caso de las áreas sociales, donde no se observaron que los nombramientos respondieran a alianzas políticas, primó lo técnico-profesional por sobre el carácter militante del personal seleccionado, siendo las y los secretarios o

subsecretarios de las propias dependencias los que seleccionaron al personal.

Por otra parte, para los dos municipios se detectó una fuerte correlación entre el perfil del personal seleccionado y los principales lineamientos y características que adquirió la política juvenil. En Jesús María, durante el momento de génesis de la política, en sintonía con el objetivo del abordaje terapéutico y preventivo de adicciones juveniles, se seleccionó un grupo de profesionales con experiencia en drogadependencia, y específicamente en trabajo con jóvenes, y con trayectoria en la gestión pública desde organismos y escuelas públicas del Estado provincial u organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el equipo se inició con dos psicólogas y en la medida que se ampliaron las acciones de prevención directa (tratamiento clínico ambulatorio) hacia otras de prevención indirecta (consejo deliberante juvenil, eventos y talleres) se incorporó una psicopedagoga y una trabajadora social, más un personal administrativo.

Este criterio de selección del personal se relacionó fuertemente con el posicionamiento político del intendente respecto al rol del Estado sobre la cuestión juvenil, y a su vez con la valoración técnica-política que hacía en cuanto a la necesidad de modernizar y mejorar el perfil de los gobiernos locales. Por ello era fundamental que la política fuera diseñada e implementada por un equipo técnico capaz de cumplir eficiente y eficazmente los objetivos “se armaron buenos equipos técnicos que entendieron el momento que estábamos viviendo (...) de que había que construir en la diversidad y que tuvieran la cabeza abierta a aceptar los planteos de los chicos” (Entrevista 01). A su vez, ante la creación del Área y con la finalidad de generar políticas de participación juvenil, se contrató otro perfil de profesionales (politólogo, relacionista internacional y profesora de educación física) con fuerte experiencia en políticas públicas y coordinación de grupos juveniles socio-culturales. El nuevo equipo de profesionales le dio forma a los nuevos objetivos del organismo específico juvenil, en este sentido la coordinadora de ese momento manifestaba:

Quando coordinan psicólogos creo que se enfocan mucho más a nivel individual de la persona, más allá de que tengan formación en psicología social o que hayan trabajado más una cuestión comunitaria (...) Y bueno eso sí me parece que marca al menos cuando yo inicio a trabajar en esta

área con otros compañeros, tenemos más un perfil de estructura (...) y de un perfil de formación académica que apunta a mirar lo colectivo, lo social desde una perspectiva más amplia y estructural (...) y bueno, los cambios en las coordinaciones me parece que han marcado diferentes perfiles de políticas públicas (Entrevista 04).

También se resaltó la envergadura del conocimiento técnico-profesional del personal para la ejecución de las acciones y el logro de los objetivos asumidos, como así también la necesidad de que el personal sea flexible y se adapte a la dinámica juvenil, que muchas veces no concuerda con la dinámica burocrática-administrativa típica del gobierno local con trabajos de cinco días a la semana, 7 horas diarias, generalmente en turnos fijo y por la mañana:

Es preferible tener un equipo cien por ciento técnico, la adaptabilidad creo que es fundamental para sostener estos proyectos, que son como proyectos de gestión y bueno... me parece que no debes tener gente que labore en el área que se cuestione si tiene que estar hasta las diez de la noche o si tiene que trabajar un sábado o un domingo, porque es así, porque trabajas con jóvenes (Entrevista 04).

En el caso de Villa María, se detectó que la “fuente natural” del personal seleccionado fue la Universidad Nacional de Villa María, principalmente estudiantes o profesionales que provenían del ámbito de las ciencias sociales. En los inicios del organismo juvenil, a partir de la intención de intervenir en lo educativo y posicionar a la localidad como ciudad del conocimiento, la primera Directora seleccionada fue una docente de nivel medio de la ciudad. Entre 2003 y 2007, si bien se continuó enfocando en jóvenes estudiantes, en la medida que la dependencia se abocó a la formación ciudadana y la participación política, los funcionarios y equipos técnicos conformados fueron estudiantes o profesionales provenientes de la Ciencia Política y la Sociología. El mismo criterio fue utilizado entre 2007 y 2015, ya que hubo un solo recambio en la coordinación y provino del propio equipo técnico que venía funcionando anteriormente, dando continuidad al perfil de profesionales seleccionados. A su vez, el conjunto del personal destinado a los talleres deportivos o artísticos-culturales estuvo

constituido por profesionales o idóneos con amplia trayectoria de cada disciplina.

Desde las áreas sociales, mientras que los perfiles profesionales seleccionados giraron en torno a disciplinas como el trabajo social, la psicología y psicopedagogía, la intervención en la cuestión juvenil se estructuró principalmente bajo la categoría de adolescentes (como etapa vital) en situaciones de riesgo, vulnerables o excluidos. En este sentido, se encontró correlación entre los perfiles del personal con los lineamientos que adquirió (desde el relevamiento de necesidades socio-económicas de los niños y adolescentes en situación de calle, luego el entrenamiento y formación laboral, hasta el diseño de estrategias de fortalecimiento de capacidades y capitales sociales mediante talleres artísticos-culturales, deportivos, educativos recreativos y de formación en oficios).

Al igual que en Jesús María, las y los funcionarios reconocían que más allá de los lineamientos políticos generales de la gestión, es cada dependencia junto a sus equipos técnico quienes determinan autónomamente y sin mirada transversal los sentidos de la política, fragmentando el abordaje de la cuestión juvenil. En este la Directora de Educación (2015-2017) era muy clara al respecto:

La discusión del concepto de la política [juvenil] (...) tiene que ver con las trayectorias de cada quien. Si yo acá estoy trabajando con sociólogos, y además en mi equipo tengo todos pedagogos ¿no?, en la escuela granja la mayoría son de ciencias políticas... y ahí sesgas, sesgas la mirada, entonces cada quien va mirando, entonces el sentido en la cotidianidad de la gestión también te lo da tu trayectoria, y cuando vos te sentas, o presentas, cuando nos ha pasado en algunas reuniones intersecretaria, cada quien piensa y mira desde su propia trayectoria (Entrevista 24).

IV.1.2. Dotación de recursos humanos

En la dotación de recursos humanos para la conformación de las estructuras organizacionales en lo juvenil, se detectó en ambas ciudades que las y los gestores de los organismos específicos de juventud fueron los que permanentemente observaban falencias en este punto. En términos generales los equipos técnicos que se conformaron a lo largo de estos años

estuvieron compuestos por tres o cuatro profesionales, responsables del conjunto de intervenciones de área juvenil.

En Jesús María, durante la política como programa llegó a tener seis profesionales a cargo del conjunto de intervenciones, donde no se manifestó conflicto alrededor de la dotación. En cambio, desde el momento de la creación del Área de Juventud hasta la última etapa de gestión aparecieron transversalmente críticas en torno a este tema y se planteó como un obstáculo a la hora de ejecutar el conjunto de acciones y alcanzar los objetivos del organismo:

Hay muchas dificultades de implementación, digamos que tiene que ver con que pienso que bueno, nosotros somos un área y cada año ha habido más reducción de personal en lo que compete al área nuestra, entonces en lo que es personal técnico trabajando en estos temas hacen al impacto que tiene en el territorio (...) desde el 2012 fue un vaciamiento completamente (Entrevista 04).

Para el caso de Villa María, desde la creación de la Dirección de Juventud, sus coordinadores vieron como un obstáculo la poca dotación de personal para el organismo y las condiciones de contratación de los mismos. En este sentido el subdirector y luego director entre 2004 y 2007 señala:

Yo arranqué de cero, a tal punto de que el único que estaba pago ahí digamos era yo, digamos el subdirector, no teníamos equipo, o sea que era todo un desafío buscar gente, después fuimos poniendo pasantes, después armamos el equipo de coordinadores del Mercosur [programa del OGJ] que eso, cobraban dos pesos, pero bueno ya eran equipo de coordinadores y lo fuimos laburando así hasta que cuando E. V. entra [futura directora en 2007], ya entra con un equipito ya más o menos armado porque ya habíamos logrado incorporarlos (...) creo que un poco lo bueno que tuve yo en la gestión era buscar gente que quiera laburar *ad honorem*, eran colaboradores (Entrevista 18).

No obstante, entre 2007 y 2015, las falencias señaladas en torno a la dotación de personal no giraron tanto en relación a su necesidad para sostener las acciones ya dispuestas sino más bien en la imposibilidad de avanzar sobre nuevas propuestas y nuevas poblaciones objetivos.

Creo que nos hubiese gustado más poder trabajar con los pibes en los barrios, pero se nos hacía físicamente imposible. Físicamente imposible mantener estas dos lógicas [jóvenes estudiantes- jóvenes de sectores populares], o laburábamos a nivel territorial o seguíamos trabajando a nivel escolar, o teníamos más gente. No era posible para la cantidad de gente que éramos mantener las dos cuestiones (Entrevista 12, Directora de Juventud 2007-2014).

Por otra parte, desde las áreas sociales, en el periodo 2003-2015, no hubo manifestaciones relevantes en cuanto a la falta de recursos humanos y en consecuencia se conformaron amplios equipos interdisciplinarios (con los perfiles ya descriptos más arriba) para cada una de las principales líneas de acción.

IV.2. Principales características organizacionales de las dependencias a cargo de las políticas juveniles

A continuación, se subdivide la exposición de lo organizacional en tres puntos: primero, un análisis de la relevancia jurídica que asumieron las dependencias a cargo de lo juvenil en la estructura orgánica municipal. El segundo elemento analiza la integralidad y transversalidad de la política juvenil y, finalmente, se presenta un análisis de la dotación de recursos económicos y la evolución presupuestaria de los fondos públicos destinados a la cuestión juvenil.

IV.2.1. Autoridad jurídica de las dependencias a cargo de la cuestión juvenil, el caso de los organismos gubernamentales de juventud

Ambos municipios generaron en sus estructuras un organismo específico de juventud. Mientras que en la ciudad de Villa María tuvo un carácter intermitente entre Área y Dirección, hasta su desaparición en el organigrama en el año 2016, en Jesús María la política nació como programa y luego se organizó alrededor de un Área, aunque nunca dispuso de autoridad jurídica en términos del organigrama municipal. Si bien en ninguno de los dos casos, las o los responsables a cargo formaban parte del gabinete municipal, sí se

entiende que el tipo de rango institucional alcanzado (Dirección o Área) influyó sobre la mayor o menor visibilidad e importancia del organismo al interior de la estructura orgánica que era inserto.

Para el caso de Villa María el organismo nació como Dirección en 1999 bajo la órbita de la Secretaría de Integración Comunitaria, que luego del despido en enero del 2002 de la por entonces directora, se baja al rango de Área, pero que en la práctica no tuvo actividad. Con su reapertura en el año 2004 comenzó como una Subdirección y prontamente ascendió a Dirección (en el 2005) y se sostuvo hasta el 2011, cuando se le bajó su rango a Área. En términos del organigrama, se ubicó en la órbita de la Universidad Popular como uno de los tres ejes centrales de gestión que dicha institución abarcó: educación, cultura y juventud. En este sentido era el Presidente de la Universidad (con rango de Secretaría) quien coordinaba política y administrativamente el organismo juvenil.

Cuando se indagó sobre las razones de la pérdida de jerarquía del organismo, se encontraron dos lecturas divergentes. Por un lado, desde las autoridades (presidente de la Universidad Popular e intendente) señalaron como causa principal la disposición de movimientos internos de neto corte administrativo, apuntando a la disminución de los costos de la planta política, pero que no impactaba en la relevancia ni el quehacer cotidiano del organismo.

Como contrapartida, las y los funcionarios a cargo del organismo juvenil señalaron a esta situación como causante de la disminución de la visibilidad y relevancia de su trabajo y de la cuestión juvenil dentro del municipio. De hecho, el periodo en el que el organismo fue Dirección (2004-2011) coincidió con el momento definido como de profundización e institucionalización de la política juvenil y cuando se bajó su rango fue coincidente con el momento de amesetamiento y retroceso de la política (2011-2015).

Yo creo que fue una cuestión, (...) creo que fue como una cuestión del momento de, como de, recorte presupuestario. No fue exclusivamente el área de juventud. Fue achicar simbólicamente la planta política (...) Si lo que fue para nosotros fue quitarle jerarquía al espacio (...) significó un retroceso perder el rango de dirección (Entrevista 12).

Además, se vinculó esta pérdida de espacio con un nuevo modo de ordenar las prioridades políticas dentro de la Universidad Popular, a partir del perfil de la nueva presidenta de la institución entre la gestión 2011-2015. Quien asumió dicho cargo, se había desempeñado durante las dos gestiones anteriores como Directora de Educación y al quedar a cargo de la gestión del organismo puso mayor foco de atención en el aspecto educativo.

En realidad, tenía que ver con donde estaba circunscripta el área, porque dependía de bueno, la universidad popular (...) entonces estaba todo muy abocado a la cuestión educativa y juventud quedaba un tanto relegada (...) desde hacía un par de años que juventud había sido desplazada (Entrevista 13).

Más allá del peso específico de cada dependencia en la estructura municipal, las y los funcionarios manifestaron que la mayor o menor envergadura de las dependencias no afectó negativamente sobre la “libertad de acción” que tenían al diseñar sus políticas (lo que refuerza la relevancia de los perfiles de los equipos). No obstante, sí veían seriamente afectado su quehacer diario con la ausencia de “libre disponibilidad” de recursos financieros. Ninguna de las dependencias juveniles tuvo, jurídicamente o en la práctica informal, autoridad para definir autónomamente los presupuestos y cantidad de recursos económicos sin antes solicitarlo y negociarlo con la autoridad del organismo del cual dependían.

IV.2.2. Transversalidad de la política juvenil en las gestiones municipales

En cuanto a la transversalidad de la política, en ambos municipios no pudo divisarse dicha dinámica a lo largo de todo el periodo. Por un lado, el distinto perfil de los equipos técnicos en las dependencias juveniles abrió el juego a la convivencia de distintos paradigmas y enfoques sobre el abordaje de lo juvenil generando una división funcional sobre el tipo de joven y temática a trabajar en cada dependencia, lo que dificultó el desarrollo de una mirada común sobre la cuestión juvenil y el carácter de las políticas a implementar.

Se divisó una serie obstáculos al interior de la propia cultura organizacional municipal, que conspiró contra el objetivo de incorporar una

perspectiva generacional y un abordaje integral a las políticas públicas locales, imposibilitando el desarrollo de instancias institucionales que permitieran confluir y potenciar el amplio esquema de intervenciones. En ambos municipios, desde el momento de génesis de la política, los intendentes decían reconocer las complejidades detrás de las diversas problemáticas que atravesaban a las y los jóvenes de la ciudad y que, por ende, creían necesario abordarlo desde un espacio y una lógica interdisciplinaria. No obstante, desde un comienzo se notaron dificultades organizacionales para su puesta en marcha. Como marcaba una integrante del primer equipo técnico en Jesús María (2003-2007) “el intendente te apoyaba y todo bárbaro, pero veías que tus pares de otros programas también dificultaban, como que internamente se genera un espacio de competencia” (Entrevista 03). En igual sentido, en Villa María se señaló que al interior del municipio “sigue habiendo un nivel de desarticulación muy importante (...) es un recelo político, de cada uno cuidar su quintita al articular, es el miedo permanente a quien se lleva la idea, a quien saca rédito con eso, tiene que ver con eso” (Entrevista 13). Esta cuestión de “competencia y celos” entre áreas apareció constantemente a lo largo de todo el periodo estudiado, lo que imposibilitó la generación de una política formal e institucionalizada desde las gestiones para viabilizar instancias de articulación.

Las dinámicas de trabajo conjunto que se sucedieron respondieron más bien a reglas informales de afinidad entre el personal y miembros de las distintas dependencias que a una política de estado: “durante algún tiempo trabajábamos bien (...) pero tenía que ver con quien estuviese al frente de cada una de las áreas ¿no?” (Entrevista 16). Estos hechos señalaron, que parte de las fallas de articulación provendrían por conflictos internos de relaciones interpersonales entre las y los encargados y/o agentes de ejecutar las políticas sectoriales en el municipio, y con los cuales se debía articular las acciones del programa.

En definitiva, en el plano horizontal se inviabilizó la transversalidad a partir de la poca colaboración y coordinación interáreas, principalmente por las disputas políticas entre agentes estatales y, sobre todo, entre las y los funcionarios a cargo de puestos claves. Pero, a su vez, la imposibilidad de la puesta en práctica estuvo dada en un plano vertical, por la ausencia de una autoridad (en término de recurso humano o institucionalidad) que fuese

capaz de aglutinar y ordenar esas competencias y apetencias políticas entre pares. Como consecuencia, la integralidad en este periodo fue más bien una carta de intención, que un efectivo estilo de gestión y política de estado en la cuestión juvenil: la mera voluntad o expresión de las autoridades desde sus definiciones políticas no alcanza por sí misma para su concreción.

IV.2.3. Dotación de recursos financieros y evolución presupuestaria

Como ya se adelantó, en ambos municipios se pudo constatar que a lo largo del periodo ninguna dependencia tuvo completa autonomía en cuanto a la determinación de los montos de sus partidas presupuestarias y sobre la gestión diaria de las mismas, sin pasar antes por un proceso de negociación con su instancia superior.

Pudo observarse momentos donde dicha autorización se daba en el marco de una dinámica “fácil, ágil y sin trabas” frente a momentos de intensas negociaciones que “frenaban o negaban” las imputaciones de partida. En términos generales esta dinámica pudo constatarse también a través del análisis de la ejecución presupuestaria. Por ejemplo, durante el momento de conflictividad política en el caso de Jesús María, hubo considerables diferencias entre el presupuesto aprobado y el efectivamente comprometido-ejecutado para las políticas juveniles, que llegó a ser hasta un 60% menor de lo que contemplaba la ordenanza presupuestaria.¹⁴

Asimismo, se detectaron coincidencias entre los momentos en que las y los funcionarios a cargo de las políticas juveniles reclamaban la falta de dotación de recursos económicos con la efectiva disminución (porcentual o nominal) del presupuesto comprometido a las mismas. De manera inversa, en los momentos en que no aparecieron críticas internas respecto a la disponibilidad de recursos económicos, coincidieron con los periodos de expansión y crecimiento constante de la evolución presupuestaria.

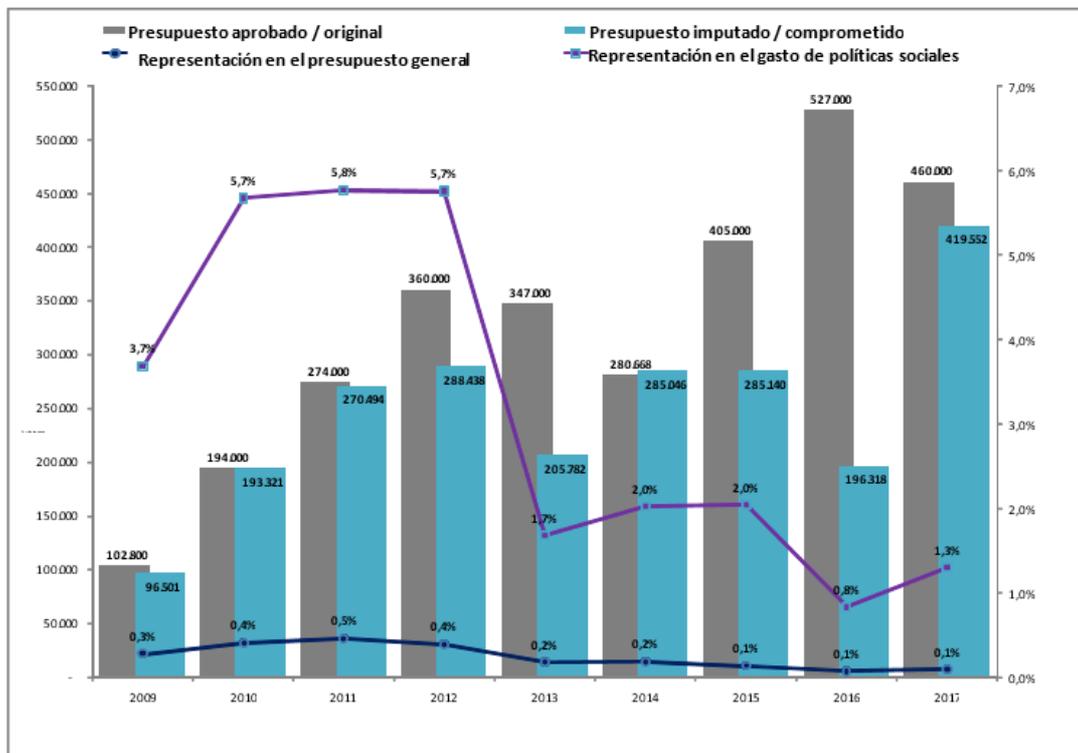
¹⁴ En el año 2014 se observó un comportamiento excepcional sobre esta dinámica donde el presupuesto comprometido fue levemente mayor al aprobado. Consultado sobre esto las coordinadoras mencionaron que podría haberse dado por la imputación de gastos de otras áreas a la partida de juventud, situación administrativa que ocurría recurrentemente, pero que en los momentos anteriores a los conflictos lo lograban subsanar “para no quedarse sin fondos”, no así en ese año (Entrevista 10).

Para el caso de Jesús María, en el periodo de la política juvenil como programa entre los años 2003 y 2008, no se tuvo acceso a información específica de los presupuestos anuales destinados a éste, ya que sus fondos estaban incluidos genéricamente en la subpartida “otras transferencias al sector público”. En sintonía con esto, de las entrevistas emergió que en esos años, al no existir una partida propia en el presupuesto, los recursos financieros para el programa alcanzaban sólo para mantener el plantel de profesionales y todo otro egreso presupuestario era objeto de permanente negociación con las autoridades, reconociendo que los montos destinados para sus acciones fueron escasos:

A nosotros nos costó mucho, es más, en los años que estuvimos nunca contamos con un presupuesto [partida presupuestaria específica], si bien dentro de todo, anualmente nos pedían un presupuesto estimado con todas las actividades y los gastos posibles nunca manejamos una caja (...) siempre dependíamos, pidiendo con antelación, buscando sponsors o lo que sea porque nunca había dinero (Entrevista 02).

A finales del año 2008, con la creación del Área de Juventud, se incorporó en el presupuesto una partida específica para ésta. En el Gráfico 1 puede observarse un análisis comparado de la evolución presupuestaria en políticas juveniles (aprobada y ejecutada) y su representación en el presupuesto destinado a políticas sociales y al presupuesto total.

Gráfico 1. Evolución presupuestaria (presupuesto aprobado y efectivamente comprometido) de políticas juveniles y su representación en el gasto total de políticas sociales y presupuesto general (efectivamente comprometido). Jesús María 2009 – 2017



Fuente: elaboración propia en base a balances oficiales de la Municipalidad de Jesús María

De manera coincidente con el momento de institucionalización de la política y la expansión de las líneas de acción del organismo, entre los años 2009 y 2011 los presupuestos aprobados durante la gestión de Gatica (2009-2012) aumentaron considerablemente, sumado a la coincidencia entre lo

aprobado con lo que efectivamente se ejecutó¹⁵. Entonces, para el año 2010 el aumento fue de un 88%, respecto al 2009, en el año 2011 se aumentó un 41%, respecto al año anterior y para el 2012, el presupuesto aprobado fue un 31% mayor. A esto se sumó también, el aumento en dos puntos porcentuales de la representación de la inversión en políticas juveniles sobre el presupuesto total en políticas sociales y a su vez un consecuente aumento respecto al presupuesto total (aunque en mucho menor medida, hasta un 0,02%)

Como ya se indicó, durante primer el mandato de Frizza se produjo una serie de conflictividades políticas del organismo juvenil con el ejecutivo municipal, denominado “momento de vaciamiento del Área de Juventud (2011-2015)” y luego el cierre de la misma (entre noviembre de 2015 y abril de 2016). En consecuencia, en el quinquenio 2012 – 2016 pudo observarse la caída nominal y porcentual de la evolución presupuestaria, más aún si se lo compara con su comportamiento durante el periodo anterior, llegando a destinar en el año 2016 un monto levemente menor al del año 2010. La representación de las políticas juveniles respecto al presupuesto en políticas sociales cayó significativamente, pasando de un 5,7% en el 2012 a un 0,8% en el 2016, como así también sobre el presupuesto total, de un 0,04% en el 2012 a un 0,01% en el 2016. La reapertura y reimpulso del Área de juventud en el segundo mandato de Frizza también tuvo su correlato e impacto en el presupuesto municipal. Como puede observarse, para el año 2017 la partida juvenil ejecutada aumentó un 113,7% en consonancia con la creación del “Plan Jesús María Joven”.

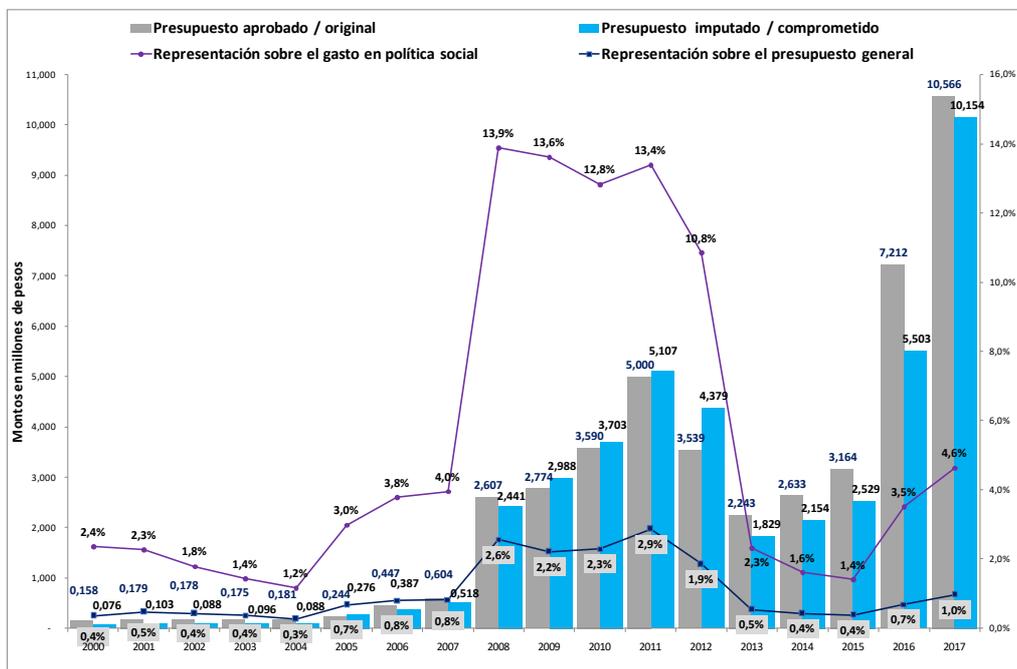
Sin embargo, en términos generales se observó que el presupuesto asignado a la política juvenil tuvo un peso mínimo sobre el presupuesto total. Esto ocurrió también en la medida que el Área de Juventud se circunscribió durante todo el periodo a generar acciones que promovían la participación política y ciudadana de jóvenes escolarizados, con lo cual la amplitud de abordajes sobre la multiplicidad de temáticas o problemáticas de la cuestión juvenil fue muy baja, al igual que su impacto en el conjunto de las políticas sociales locales.

¹⁵ En el caso del presupuesto para el año 2012, el mismo fue aprobado a finales del segundo mandato de Gatica, pero su efectiva ejecución se dio bajo el primer año de mandato de Frizza.

En cuanto al comportamiento de la evolución presupuestaria en la ciudad de Villa María también existió correlación entre las caracterizaciones de los distintos momentos de la política con los fondos destinados a la política juvenil. Hasta el año 2001 no existió administrativamente una partida específica para el organismo juvenil, con lo cual se desconoce la inversión erogada en el año 2000. No obstante, la desaparición del organismo a finales de enero del año 2002 pudo verse reflejada tanto en la disminución de las partidas para lo juvenil en los años 2002 y 2003¹⁶ (Gráfico 2) . Con la reapertura de la Dirección de Juventud en el año 2004 y el inicio de las primeras políticas sociales para los jóvenes en situación de calle, los presupuestos comenzaron a reflejar un sostenido aumento durante el gobierno de Nora Bedano entre 2003 y 2007 (con aumentos interanuales que oscilaron entre un 40% y hasta un 300% más, en dicho periodo) y que dieron un gran salto con la segunda gestión de Acastello entre 2007 y 2011 tras la creación de nuevos programas. El monto total ejecutado en lo juvenil pasó de \$518.000 en el 2007 a \$2.441.000 en el 2008, llegando a un pico máximo de \$5.107.000 en el año 2011. Ambas gestiones fueron contempladas como las responsables del momento de institucionalización y profundización de las políticas juveniles, cuestión que se ve reflejada en el Gráfico 2.

¹⁶ En términos administrativos el organismo juvenil mantuvo su partida en el presupuesto y se le asignaron fondos, aunque en la ejecución presupuestaria se comprobó que no se ejecutó gasto alguno. Esto explica la diferencia, en el Gráfico 2, entre el presupuesto aprobado y el comprometido.

Gráfico 2. Evolución presupuestaria (presupuesto aprobado y efectivamente comprometido) de políticas juveniles y su representación en el gasto total de políticas sociales y al presupuesto general (efectivamente comprometido). Villa María 2000 - 2017



Fuente: elaboración propia en base a balances oficiales de la Municipalidad de Villa María

En consonancia, las políticas juveniles acrecentaron su representación sobre el gasto total en políticas sociales, pasó del 1,2% en el año 2004 a un promedio del 13,4% entre 2008 y 2011 y con ello también su representación en el presupuesto total comprometido de la ciudad, que llegó a significar un 2,9% del mismo. Además, en sintonía con este impulso de lo juvenil, no existieron relevantes subejecuciones de las partidas juveniles entre 2004 y 2011, por lo que los montos aprobados con los ejecutados fueron prácticamente iguales. Incluso en cuatro de los ocho años de este momento, lo efectivamente comprometido fue mayor a lo aprobado y se debió reforzar sus partidas.

Como contrapartida a este crecimiento sostenido, el momento de amesetamiento de la política juvenil entre el año 2012 y 2015, trajo consigo un recorte de hasta el 60% del presupuesto juvenil, y disminuyó de manera considerable su representación sobre el gasto total en políticas sociales y el presupuesto general (Gráfico 2).

Finalmente, en la segunda etapa de gestión, tras la asunción de Martín Gill, lo juvenil cobró un nuevo impulso, con el consecuente correlato en la ejecución presupuestaria. En dos años, el gasto total comprometido en lo juvenil creció un 400%, el mismo pasó de \$2.529.000 en el 2015 a \$10.154.000 en el 2017, llegando al máximo monto asignado en su historia. Este aumento impactó en el crecimiento de la representación sobre el gasto en políticas sociales y presupuesto general, aunque lejos aún de sus picos históricos (Gráfico 2). No obstante, pudo entenderse que esta última dinámica se dio en la medida que, entre 2015 y 2017, el presupuesto total municipal también vio una multiplicación significativa (un 161%) pasando de \$645.227 a \$1.043.388 millones de pesos.

V. Principales hallazgos y reflexiones finales

Se considera que dentro del conjunto de dimensiones analizadas sobre las capacidades estatales el perfil del personal seleccionado jugó un papel central en el diseño de las políticas juveniles, mediante su injerencia en la determinación de sus elementos, los sentidos de la misma y los modelos de abordaje que sustentaban la intervención. Éstos aspectos son factores fundamentales en la estructuración de los sistemas de protección social y bienestar juvenil.

Los equipos técnicos conformados se transformaron en los intérpretes de los lineamientos políticos generales dispuestos por el proyecto de gobierno, e incluso cuando de éste no surgieron objetivos claros y concretos sobre el abordaje de lo juvenil, el personal de las dependencias fue quien los configuró, siendo determinantes en la configuración de las producciones estatales sobre la cuestión juvenil y las juventudes como causa pública a nivel local en ambos municipios.

En la medida que el abordaje de lo juvenil se fue institucionalizando a través de distintas dependencias, según el tema específico a abordar, en cada

una de ellas operaron distintos criterios en la selección de los perfiles del personal y fueron los profesionales a cargo de la política los que estructuraron a su vez el perfil de las unidades estatales dirigidas a la cuestión juvenil.

En este sentido mientras más dividido y segmentado se encuentre el sentido y la institucionalización del abordaje de la cuestión juvenil; más diferenciado sea el ámbito de intervención de cada dependencia y; más diversos sean los perfiles profesionales sin existir mecanismos institucionales que le den transversalidad, integralidad y coherencia interna a la política juvenil, más fragmentada será la conformación de los sistemas de protección social y bienestar juvenil.

Desde el análisis en profundidad pudo establecerse cómo se conjugaron estos factores al momento de fragmentar sus sistemas de protección. Así fue que en Jesús María las definiciones sobre la juventud y la cuestión juvenil perfilaron una política centrada en un organismo específico que promovió la participación política de jóvenes estudiantes entre 15 y 20 años de edad combinándose con intervenciones más sanitarias para la prevención de adicciones de jóvenes de sectores populares y acciones de prevención indirecta sobre consumos problemáticos en estudiantes secundarios. El perfil del personal seleccionado y su “libertad de acción” habilitó que cada unidad administrativa tuviera completa autonomía para definir los enfoques y las características que las políticas asumieron. A su vez, se halló una importante escasez de inversión de recursos humanos y económicos lo que produjo que las intervenciones se anclaran en pequeños dispositivos. A su vez, para garantizar la incorporación de beneficiarios/as se recurrió al “público cautivo” de estudiantes de las escuelas de nivel medio. Además, en los momentos en que predominó una lógica política-electoral en la selección del personal se observó que los conflictos que se desataron debilitaron el desarrollo de las políticas y la institucionalidad juvenil. A partir de esta estructuración el sistema de protección juvenil de la ciudad se fragmentó entre las modalidades “residual” y “estratificante”.

En Villa María la definición de la cuestión juvenil fue más amplia con lo cual el rol de la intervención del Estado local se diversificó y tuvo un mayor despliegue que en Jesús María. Ésta se estructuró en torno a las dos preocupaciones centrales sobre las condiciones juveniles en la ciudad, es decir su carácter incluido/excluido, segmentando las intervenciones en dos

dependencias. Por un lado, un organismo específico que abordó temáticas educativas y de promoción de la participación política de jóvenes estudiantes de nivel medio, y en menor medida de nivel superior. Por otro lado, la política social juvenil bajo la órbita de las áreas sociales, que estructuraron sus intervenciones alrededor de las problemáticas socio-económicas de las y los adolescentes de sectores populares. En consecuencia, el sistema se configuró bajo una modalidad fragmentada estratificante. En la última etapa de gestión, con el cierre del organismo y al establecer la terminalidad como una línea central de acción atravesando al conjunto de las políticas juveniles, se incorporaron elementos propios de un sistema de protección más integrado. Las políticas fueron acompañadas por una importante dotación de recursos, que fueron fundamentales para el despliegue de las intervenciones estatales, sobre todo las políticas sociales juveniles y de terminalidad educativa que se consignaron como líneas centrales y que por sus objetivos y alcance implicaron un importante desarrollo de institucionalidad.

Cabe resaltar que, en ambos gobiernos locales, las características generales que asumieron los diferentes aspectos de sus capacidades estatales contribuyeron y reforzaron, en distinta medida según el caso, la lógica fragmentada de los sistemas. De manera breve se resumen las mismas:

- La utilización de criterios políticos-electorales o políticos-técnicos al momento de conformar los equipos de profesionales a cargo de las dependencias afectaron sobre la estabilidad de la política y el desarrollo de institucionalidad. Principalmente para el caso de Jesús María, se observó que la preeminencia del primero sobre el segundo impactó negativamente sobre las políticas.

- La ausencia de una perspectiva generacional y el establecimiento de objetivos claros respecto a la cuestión juvenil y el modo de su abordaje desde las “primeras líneas de funcionarios/as” habilitó la “libertad de acción” de los equipos en cada dependencia. Esto aumentó la fragmentación de las intervenciones y atentó contra la coherencia interna de la intervención estatal.

- Los enfoques y perspectivas con que imprimieron el abordaje de la cuestión juvenil se ajustó según el perfil profesional del personal seleccionado, sin un lineamiento común que ordenara a los mismos. En consecuencia, se multiplicó la coexistencia de distintos paradigmas y

sentidos de la política, generando tensiones y contradicciones sobre el modo de concebir al joven y la juventud.

- La falta de disponibilidad de recursos (humanos y financieros) no sólo fue un indicador de la relevancia que adquirió el tema en la agenda política, sino que la escasez de los mismos tendió a promover la implementación de pequeños programas focalizados, lo que fragmentó aún más los sistemas. En el caso de Jesús María su impacto fue notorio.

- La ausencia de autoridad jurídica de las dependencias para administrar las partidas de sus propios presupuestos atentó contra el fortalecimiento de las políticas juveniles. En varios momentos esto generó que la dotación de recursos económicos dependiera de la capacidad política de gestión de los referentes a cargo de la política juvenil y no de la planificación estipulada sobre el abordaje de lo juvenil.

- La vinculación de los organismos específicos de juventud exclusivamente con el tema de la participación política y el trabajo con jóvenes integrados aumentó la estratificación y fragmentación de los sistemas.

- Las condiciones laborales de los equipos técnicos afectaron sobre la estabilidad de las políticas y la robustez sistema. A menores condiciones, mayores fueron los problemas en torno al desarrollo de institucionalidad y despliegue de la política diseñada.

- La ausencia de mecanismos que garanticen la transversalidad de la política dotaron de menor coherencia e integralidad a la misma y una mayor dispersión de los esfuerzos y recursos. La expresión de voluntad o intención política de los proyectos de gobierno por abordar integralmente la cuestión juvenil no fue garantía suficiente para que esto ocurra. Se necesita un desarrollo institucional que promueva y canalice su concreción.

Este conjunto de limitaciones respecto al despliegue de capacidades estatales da lugar a la siguiente interpretación: las similitudes en las capacidades de ambos casos dan cuenta de lo que ambos sistemas comparten, su carácter fragmentado.

Sin embargo, la dotación de recursos es un elemento que da cuenta de lo que principalmente separa a ambos sistemas, mientras que el resto de las características administrativas indicaría lo que los une. En términos presupuestarios y dotación de recursos, Villa María muestra mucho mayor compromiso que Jesús María. Las diferencias de los presupuestos

comprometidos para las políticas juveniles y su representación en el presupuesto de políticas sociales y el presupuesto general son notables. Se observó que el proyecto de gobierno de Villa María hizo fuerte hincapié en el desarrollo de las condiciones materiales y espirituales de la ciudadanía mediante la búsqueda de justicia social, la promoción de la igualdad de oportunidades y el efectivo ejercicio de sus derechos humanos. Respecto a la cuestión juvenil, esto se tradujo en una importante batería de políticas sociales que intentaron abordar múltiples situaciones problemáticas que las y los jóvenes de sectores populares atravesaban. Estas intervenciones territoriales a lo largo del tiempo fueron generando su propia institucionalidad, que necesitaron para su robustez y permanencia en el tiempo la asignación de importantes recursos. A su vez, en la segunda etapa, el objetivo de hacer de la localidad una “Ciudad del Aprendizaje” se plasmó en el diseño e implementación de un ambicioso y masivo plan de terminalidad educativa para jóvenes. Este desafío se efectivizó mediante un complejo despliegue de herramientas y mecanismos institucionales que lograron incorporar en la actualidad a más de mil beneficiarios. Sin el compromiso efectivo del gobierno local en la dotación de recursos humanos y financieros, esta política no podría haberse desarrollado. Esta correspondencia entre objetivos y compromiso en la asignación de recursos permitió avanzar en el efectivo despliegue de un sistema de protección social y bienestar juvenil más consistente con el proyecto de gobierno de la ciudad.

En Jesús María, el compromiso del Estado local se acotó a programas de participación juvenil para jóvenes integrados y la atención de adicciones. Esta segmentación, sumado a las conflictividades políticas internas y una baja dotación presupuestaria para su implementación impactó negativamente sobre el compromiso asumido por la gestión para el abordaje de la cuestión juvenil, alejándose del repertorio esperado de los sistemas de protección social y bienestar juvenil que el proyecto de gobierno establecía en lo discursivo.

Las capacidades estatales tienen una incidencia respecto del carácter fragmentado o no de los sistemas. Los criterios y el perfil del personal seleccionado, la autoridad jurídica de las dependencias a cargo de lo juvenil, la dotación de recursos humanos y financieros de las políticas, las reglas de juego al interior de las unidades y a nivel interjurisdiccional y, la

coherencia interna y ejecución transversal de la política juvenil impactan en los niveles de fragmentación que adquiere la puesta en marcha de los sistemas.

Referencias

- Alonso, Guillermo V. 2007. *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros Editorial.
- Beretta, Diego, Natalia Galano y Fernando Laredo. 2018. *Cartografía de políticas públicas de juventudes. Reflexiones a partir de sus configuraciones en Rosario*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Universitario.
- Bertranou, Julián. 2013. Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*, Mendoza, 18,19 y 20 de septiembre de 2013.
- Bril Mascarenhas, Tomas, Antoine Maillet y Pierre Louis Mayaux. 2017. “Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal”. *Revista de ciencia política (Santiago)* 37 (3): 659-684.
- Brugué, Quim y Ricard Gomá. 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Chaves, Mariana. 2009. “Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983 – 2006”. *Papeles de trabajo* 5 (2). Buenos Aires: Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín.
- Donati, Pierpaolo y Antonio Lucas. 1987. “La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos”. *Reis* 37: 57-68.
- Fleury, Sonia. 2000. *Reforma del Estado: diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Graglia, Emilio. 2014. “La regionalización en el derecho público de Córdoba (Argentina)”. *Colecciones de Derecho* 1(1). Rosario: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario – UCA.
- Krauskopf, Dina. 2000. “Dimensiones críticas en la participación política de los jóvenes”. En *La participación social y política de los jóvenes en*

- el horizonte del nuevo siglo*, compilado por S. Balardini. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Laham, Mirtha. 2010. *El Modelo Biopsicosocial*. Disponible en <http://www.psicologiadelasalud.com.ar>. Inédito.
- Oszlak, Oscar. 2004. *Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica*. Buenos Aires: FCE/CLAD.
- Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana. 2001. *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología sadci*. Documento de trabajo recuperado de www.oscaroszlak.org.ar
- Pereyra, Eduardo J. 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.
- . 2019b. Sistemas de protección social y bienestar juvenil a nivel subnacional. Un estudio de caso. *Revista Socio Debate* 5 (8), 102-144.
- . 2020a. Estado, cuestión juvenil y políticas públicas a nivel subnacional: marco analítico y tipologías para su interpretación sistemática. *Revista Studia Politicae* 51, 1-28.
- . 2020b. Génesis e institucionalización de la cuestión juvenil en Estados locales. El caso de la ciudad de Villa María, Córdoba. *Revista Pilquen* 23 (3), 56-74.
- Pérez Liñan, Aníbal. 2008. “El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes”. *Documento de Trabajo*, Universidad de Pittsburgh.
- Reguillo Cruz, Rossana. 2000. *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Norma.
- Repetto, Fabián. 2003. “Capacidad Institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social”. *Boletín Tecnología para la Organización Pública* 5.
- Roca, Emilia, Laura Golbert y María Estela Lanari. 2012. *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires: Ediciones Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Rodríguez, Ernesto. 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, Ernesto. 2000. “Juventud y políticas públicas en América Latina: experiencias y desafíos desde la gestión institucional”. *Última Década* 8 (13): 35-58.
- Rodrigues Silveira, Rodrigo. 2010. *Gobierno local y estado del bienestar: regímenes y resultados de la política social en Brasil*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca.
- Viguera, Aníbal. 2000. “Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora”. *Zona abierta* 90-91: 161-203.

Fuentes documentales

- CEMVM. 2018. *Condiciones de Vida en la ciudad de Villa María. Principales Indicadores. Encuesta Trimestral de Hogares (ETH) Primer Semestre de 2019*. Argentina: Municipalidad de Villa María – MVM.
- Municipalidad de Jesús María - MJM. 2016. *Plan Jesús María Joven, Área de la Juventud*. Córdoba: Municipalidad de Jesús María.
- UCC – Universidad Católica de Córdoba. 2019. *Plan de Desarrollo Estratégico Microrregional*. Córdoba: Instituto Federal de Gobierno - UCC, Municipalidad de Jesús María.