

Sistemas de protección social y bienestar juvenil a nivel subnacional. Un estudio de caso

Eduardo Javier Pereyra¹

Recibido: 25-06-2019

Aceptado: 26-09-2019

Resumen:

Desde los Estados locales se vienen implementando diferentes políticas públicas y desplegando distintos tipos de institucionalidad para abordar la cuestión juvenil de sus comunidades. Ahora bien, ¿cuáles son los rasgos más importantes del abordaje estatal sobre la juventud y lo juvenil a nivel local? ¿Qué características poseen los dispositivos institucionales para lo juvenil? El presente trabajo asume como uno de sus principales desafíos comprender el conjunto de intervenciones que desarrollan los gobiernos locales para intervenir sobre la temática. Para ello se propuso la utilización de la categoría “sistemas de protección social y bienestar juvenil”, dando cuenta de una manera esquemática las diversas producciones socio-estatales sobre la juventud y la cuestión juvenil que los gobiernos subnacionales locales realizan. A su vez, se considera que en los municipios de Argentina existe una heterogeneidad institucional de las políticas sociales juveniles que es lo suficientemente importante como para generar diferencias cualitativas que justifiquen su clasificación en distintos tipos. Para ello, se propone una clasificación de tres “tipos ideales” de sistemas de protección social juvenil.

Para avanzar en este sentido se adopta metodológicamente el estudio de caso y la reconstrucción del proceso (process-tracing) del desarrollo histórico institucional de las

¹ Licenciado en Ciencia Política. Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO Argentina). Doctor en Política y Gobierno (UCC). Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: eduardopereyra_24@hotmail.com

políticas juveniles y de las estructuras del Estado, siendo el caso concreto de análisis el municipio de Jesús María, de la provincia de Córdoba.

Finalmente, se procura avanzar en la comprensión de los factores que condicionan e influyen sobre la estructuración de los sistemas. El estudio propone que éstos se encuentran condicionados por los posicionamientos que asume un proyecto de gobierno frente a la cuestión juvenil y el efectivo compromiso que las distintas unidades estatales asumen en el diseño y ejecución de políticas juveniles mediante el despliegue de sus capacidades estatales y; la influencia que ejercen los actores de la dinámica política local.

Palabras claves: políticas públicas - cuestión juvenil - sistemas de protección - Estado subnacional.

Abstract:

From the local States, different public policies are being implemented and different types of institutions are being developed to address the youth issue of their communities. Now, what are the most important features of the state approach to youth at the local level? What characteristics do institutional devices have for youth? The present work assumes as one of its main challenges to understand the set of interventions developed by local governments to intervene on the subject. For this, the use of the category "social protection systems and youth welfare" was proposed, giving a schematic account of the various socio-state productions on youth and the youth issue that local subnational governments carry out. At the same time, it is considered that in the municipalities of Argentina there is an institutional heterogeneity of youth social policies that is important enough to generate qualitative differences that justify their classification in different types. For this, a classification of three "ideal types" of youth social protection systems is proposed.

To move forward in this sense, the case study and process reconstruction (process-tracing) of the institutional historical development of youth policies and State structures are adopted methodologically, with the specific case of analysis being the municipality of Jesús María, Córdoba province.

Finally, we try to advance in the understanding of the factors that condition and influence the structuring of the systems. The study proposes that these are conditioned by the positions assumed by a government project regarding the youth issue and the effective commitment that the different state units assume in the design and execution of youth policies through the deployment of their state capacities and; the influence exerted by the actors of the local political dynamics.

Key words: public policies - youth issue - protection system - subnational state.

Introducción²

Desde los Estados locales se vienen implementando diferentes políticas públicas y desplegando distintos tipos de institucionalidad para abordar la cuestión juvenil de sus comunidades. Ahora bien, ¿cuáles son los rasgos más importantes del abordaje estatal sobre la juventud y lo juvenil a nivel local? ¿Qué características poseen los dispositivos institucionales para lo juvenil? El presente trabajo asume como uno de sus principales desafíos comprender el conjunto de intervenciones que desarrollan los gobiernos locales para intervenir sobre la temática. Para ello se propuso la utilización de la categoría “sistemas de protección social y bienestar juvenil”, dando cuenta de una manera esquemática las diversas producciones socio-estatales sobre la juventud y la cuestión juvenil que los gobiernos subnacionales locales realizan. A su vez, se considera que en los municipios de Argentina existe una heterogeneidad institucional de las políticas sociales juveniles que es lo suficientemente importante como para generar diferencias cualitativas que justifiquen su clasificación en distintos tipos. Para ello, se propone una clasificación de tres “tipos ideales” de sistemas de protección social juvenil.

Para avanzar en este sentido se adopta metodológicamente el estudio de caso y la reconstrucción del proceso (process-tracing) del desarrollo histórico institucional de las políticas juveniles y de las estructuras del Estado, siendo el caso concreto de análisis el municipio de Jesús María, de la provincia de Córdoba entre los años 2003 y 2017³.

² Este artículo presenta de manera resumida los resultados de uno de los casos analizados en mi tesis doctoral como Becario de CONICET en el Doctorado en Política y Gobierno de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, titulada “Sistemas de protección social y bienestar juvenil, proyectos de gobierno y actores de la dinámica política local. Análisis comparado de los casos de Jesús María y Villa María, provincia de Córdoba (1999-2017)”. La misma fue defendida y aprobada el 21 de marzo de 2019.

³ El año 2003 se consignó como el inicio de la primera política juvenil municipal y el 2017 fue el año de finalización del trabajo de campo de la investigación.

Finalmente, se procura profundizar en la comprensión de los factores que condicionan e influyen sobre la estructuración de los sistemas. El estudio propone que éstos se encuentran condicionados por los posicionamientos que asume un proyecto de gobierno frente a la cuestión juvenil y el efectivo compromiso que las distintas unidades estatales asumen en el diseño y ejecución de políticas juveniles mediante el despliegue de sus capacidades estatales y; la influencia que ejercen los actores de la dinámica política local.

Cabe aclarar que el análisis se centra en las políticas juveniles diseñadas e implementadas exclusivamente desde el nivel local, no teniendo en cuenta programas nacionales o provinciales ejecutados en los municipios y con la particularidad de que estén diseñadas pensando en el/la joven como sujeto de las políticas, es decir aquellas que *“operan problematizando específicamente una suerte de “cuestión juvenil” (...) [y] son concebidas construyendo un determinado “sujeto juvenil”, con especificidades, sobre la cual intervienen”* (Scagliola, 2018, p.273)

En este sentido, siguiendo a Vázquez y Liguori (2015), se parte del supuesto que del análisis del diseño e implementación de políticas públicas puede abordarse la producción estatal de la “juventud” como categoría social, comprendiendo las modalidades específicas en que son construidos y en qué contextos dichas construcciones se habilitan, cobran sentidos y suceden. Esto se debe a que *“El Estado (...) es uno de los principales productores de términos que construyen y clasifican grupos sociales”* (Vázquez, 2015, p. 10).

El trabajo se organiza del siguiente modo. En el primer apartado se propone una definición de 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. En el segundo apartado, se desarrolla el esquema

interpretativo sobre los factores que explican la estructuración de los sistemas de protección juvenil, dando cuenta del marco conceptual utilizado para el análisis empírico. En el tercer punto se presenta el análisis del municipio seleccionado como caso de estudio. Se indaga sobre el conjunto de políticas e institucionalidad juvenil que las gestiones desplegaron a partir de la configuración de un sujeto joven con intenciones de abordar la cuestión juvenil con una lectura global y esquemática del conjunto de intervenciones estatales partiendo del marco analítico provisto por la categoría sistemas de protección social y bienestar juvenil, dando cuenta de la modalidad asumida según la tipología propuesta. En el cuarto apartado expone las principales características que asumieron las variables explicativas para el caso empírico, y finalmente, se cierra el artículo con los hallazgos y las conclusiones obtenidas a la luz de las hipótesis y supuestos de la investigación realizada.

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

La cuestión juvenil es un componente de la nueva cuestión social surgida tras la crisis de los Estados de Bienestar a finales de la década de 1970. En este marco, las políticas estatales que aborden la cuestión juvenil se entienden como una política social.

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

Se afirma entonces, que las instituciones y las políticas de bienestar no son neutrales. A partir del estudio y análisis de los valores, sentidos, representaciones, paradigmas y postulados de una gestión. Como así también de las orientaciones,

beneficios, niveles y tipos de coberturas que proponen las políticas públicas diseñadas y efectivamente implementadas por una gestión, se puede comprender las definiciones y acciones que ésta realiza respecto a un problema de su agenda pública.

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

En sentido amplio, los sistemas de protección comprenden el conjunto de políticas y acciones sectoriales tendientes a fortalecer el desarrollo humano como salud, educación y vivienda; las políticas de promoción social, como las de capacitación, intermediación laboral y emprendedurismo que refuerzan las capacidades en la generación autónoma de ingresos y; las políticas de protección social propiamente dichas, que tienen por objeto asegurar niveles básicos de bienestar económico y social al conjunto de la población en pos de mejorar su calidad de vida y para la construcción de sociedades más justas e inclusivas (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014). En materia de abordaje de la cuestión juvenil, Balardini (1999) afirma que toda política de juventud debe orientarse a la generación de condiciones para que los jóvenes puedan autorealizarse y, a su vez, puedan participar en la construcción de la realidad social en la que se insertan.

Por este motivo, se entiende por sistema de protección social y bienestar juvenil al conjunto de acciones públicas tendientes a proteger a las personas jóvenes de situaciones de exclusión social como las acciones tendientes a promover los derechos políticos, sociales y de construcción de ciudadanía juvenil.

Para la definición de los tipos de protección están presentes las posiciones frente a los instrumentos que generan acceso a la protección, niveles de cobertura, vías de financiamiento, grados de solidaridad y estratificación que generan. Asimismo, el rol de lo público y lo privado en la provisión de bienes y servicios que subyace en las distintas

orientaciones, como así también las relaciones entre modelos de protección y las condiciones de ciudadanía generadas (Fleury, 2000).

A partir de las clasificaciones e interpretaciones sobre sistemas de protección y regímenes de bienestar realizados por Donati y Lucas (1987); Fleury (2000); Roca, Golbert y Lanari (2012) y Brugué y Gomá (1998) se propone la siguiente tipificación de modelos de protección social y de bienestar juvenil, para estudiar casos a nivel local: “Sistema Fragmentado Residual”; “Sistema Fragmentado Estratificante” y “Sistema Integrado”.

El sistema “Fragmentado residual” se caracteriza por una intervención estatal que actúa ante las fallas mercantiles o imposibilidades de los jóvenes de canalizar sus necesidades a través del acompañamiento familiar. En este sentido, el o la joven debe presentar “pruebas” concretas de sus carencias y de los medios para hacer frente su situación y así habilitar los mecanismos que el Estado prevé para ayudar a las personas en estos casos específicos. Las políticas desplegadas son focalizadas en tanto “ayuda” a sectores vulnerables a paliar alguna de sus necesidades o urgencias, pero sin abordar la problemática de fondo o estructurando medidas que permitan al joven incorporarse a trayectorias institucionales que le brinde herramientas, oportunidades y condiciones para “salir” de su situación de vulnerabilidad. En este sentido, la acción estatal tiene un sentido caritativo y de control social de la pobreza. Ante esto, los mecanismos y entramados institucionales desplegados por los gobiernos son muy poco complejos, de mirada cortoplacista, con una base normativa inexistente y un desarrollo organizativo muy escaso, pero de carácter burocratizado y con un alto valor hacia el territorio para “encontrar” beneficiarios y eficientizar así su intervención. 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.

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

La acción estatal se justifica no sólo ante las fallas mercantiles o las imposibilidades familiares, sino que cobra fuerte sentido en cuanto garante de la reproducción social de sus individuos y la estructura social. Se está en presencia entonces, de una ciudadanía regulada en tanto objetiviza y vincula al joven en su condición de estudiante o trabajador. Respecto al tipo de políticas juveniles de estos dos sistemas, se los asocia fuertemente a los paradigmas neoliberales que el Estado ha adoptado para comprender las juventudes, que en el caso de las políticas a nivel nacional en Argentina fue centralmente durante los '90 cuando se configuraron estos “modelos” de políticas de juventud (Rodríguez, 2000).

En el sistema “Integrado”, el acceso a los beneficios está dado por la simple necesidad del joven en cuanto ciudadano de su localidad. No existe un “contrato” de condiciones y contraprestaciones para acceder a la política en la que el Estado invierte importantes recursos, generando un recurso mínimo vital para las juventudes que funciona como un mecanismo de redistribución hacia la población joven de carácter universalizable. No obstante, aún pueden implementarse políticas focalizadas hacia un

sector específico de la población juvenil, pero la intervención aspira a llegar “universalmente” a todo este conjunto de potenciales beneficiarios. Cuanto menos segmentada sea la política menor será la consideración de la base territorial para su diseño e implementación, pero sí se desarrolla que un esquema normativo claro e institucionalizado para garantizar su intervención. La magnitud de la presencia e intervención estatal exige el despliegue de un sistema institucional amplio, complejo, plural, sólido e integrado.

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

A continuación, en el Cuadro N°1 se resumen las principales características de los tres modelos propuestos.

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); y Roca, Golbert y Lanari (2012) y Brugué y Gomá (1998), Krauskopf (2000) y Rodríguez (2003).

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

Factores que explican la acción estatal: un esquema interpretativo de la estructuración de los sistemas de protección juvenil

Indagar sobre los determinantes políticos de las políticas habilita la discusión entre las posturas estatistas y societalistas respecto de la autonomía del Estado y sus capacidades (Skocpol, 2007). En sus versiones más duras, los societalistas se centran en explicaciones en torno a la influencia de actores sociales, coaliciones, grupos de interés o clases sobre el aparato estatal y la determinación de la agenda de gobierno. Por su parte, en los estatistas las explicaciones dependen de las acciones y objetivos de las elites estatales y sus condiciones institucionales (Viguera, 2000). Es innegable que existen grupos o actores con posiciones privilegiadas ante determinadas decisiones políticas o que poseen recursos para influir en la agenda y acciones de gobierno, pero también es indiscutible que el Estado no es un mero instrumento de una clase o dispositivo funcional-estructural de reproducción social y, por ende, posee sus propias lógicas independientemente de sus relaciones con la sociedad.

El desafío que aquí se asume consiste en incorporar a la interpretación del abordaje la cuestión juvenil por parte de gobiernos locales una mirada “relacional e integrada” entre ambas vertientes, por lo que el esquema explicativo de los sistemas de protección juvenil adoptados por los municipios gira en torno a dos variables. En primer lugar, el abordaje de la cuestión juvenil como resultado del proyecto de gobierno adoptado por la gestión, donde intereses, ideas y concepciones políticas de los funcionarios a cargo de la gestión cumplen un rol fundamental en su estructuración. Esto contribuye a explicar la formulación autónoma de políticas desde el aparato estatal.

Sin embargo, se debe atender a los factores externos, introduciendo la perspectiva de las presiones y demandas desde la sociedad. Entonces, como segunda variable, se incorpora en el análisis la influencia de actores en la dinámica política local sobre los

proyectos de gobierno y la institucionalidad que estos despliegan para el abordaje de la cuestión juvenil, es decir, los sistemas de protección social y bienestar juvenil.

Proyecto de Gobierno

Peter Hall introduce el concepto de policy paradigms, es decir marcos interpretativos que moldean objetivos y estrategias de los agentes estatales, como son el keynesianismo y el neoliberalismo, pero estos paradigmas están presentes tanto en políticos y burócratas como en el conjunto de la sociedad y operan de distintas maneras en unos y otros (Viguera, 2000). Como resalta Soledad Stoessel, al momento de definir a los gobiernos se debe *“partir de los contextos específicos y prácticas y agendas políticas que le dan sentido, y no a partir de valores ahistóricos que esencializan los proyectos políticos descontextualizados de su realidad inmediata”* (Stoessel, 2014, p. 39).

Desde finales de la década de 1990, precisamente a partir del triunfo de Hugo Chávez en Venezuela en 1998, se viene señalando que los gobiernos nacionales de América Latina han realizado un “giro a la izquierda” (Stokes, 2008; Nazareno, 2009; Ardit, 2009; Alegre, 2008), fundamentalmente si se los contrapone con los planes de ajuste estructurales-neoliberales del “Consenso de Washigton” impuestos en el continente a partir de mediados de 1970⁴. No obstante, el posneoliberalismo no es antagónico al neoliberal en la medida que hasta el momento no constituyen un quiebre al sistema capitalista, pero cobija importantes rupturas y algunas continuidades con el mismo. Particularmente se distingue por la vuelta de la centralidad del Estado, la redistribución de la riqueza y la inclusión.

⁴ El plano de la contraposición es fundamental ya que como afirma Norberto Bobbio “lo que es de izquierda lo es con respecto a lo que es de derecha” (Bobbio citado en Giordano, 2014, p. 48).

Sin embargo, a partir del “éxito” de diversos procesos destituyentes con cuestionadas argumentaciones legales y forzando mecanismos institucionales-constitucionales (que se han denominado como “Neogolpismos”⁵ o “Golpes Blandos”), se asistiría en la región a un nuevo giro político, esta vez hacia la derecha. A esta nueva ola de derecha hay que agregar los triunfos electorales de Cartes en Paraguay (2013), Varela en Panamá (2014), Macri en Argentina (2015), el regreso de Piñera en Chile (2017) y Bolsonaro en Brasil (2018).

Esta discusión, indica que las categorías izquierda y derecha poseen vigencia teórica y empírica en América Latina (Lievesley y Ludlam, 2009) aunque las mismas se han reconfigurado y transformado respecto a sus categorizaciones clásicas previo a los años ´80. En este trabajo se utiliza entonces, las categorías neoliberal y posneoliberal para definir los proyectos de gobierno (French, 2009; Ramírez Gallegos, 2012a; Sader, 2008). Los primeros se asocian a modelos de gestión desarrollados en los ´90 y vinculado políticamente con la derecha. El segundo modelo, vinculado a gobiernos progresistas o nueva izquierda, aspira articular crecimiento económico y redistribución social junto a una matriz de inclusión socio-política que combina diversos formatos democráticos (Stoessel, 2014).

⁵ “...el “nuevo golpismo” está encabezado más abiertamente por civiles y cuenta con el apoyo tácito (pasivo) o la complicidad explícita (activa) de las Fuerzas Armadas, pretende violar la constitución del Estado con una violencia menos ostensible, intenta preservar una semblanza institucional mínima (por ejemplo, con el Congreso en funcionamiento y/o la Corte Suprema temporalmente intacta), no siempre involucra a una gran potencia (por ejemplo, Estados Unidos) y aspira más a resolver un impasse social o político potencialmente ruinoso que a fundar un orden novedoso” (Tokatlian, Juan Gabriel. “Neogolpismo”. Página/12 Web. Buenos Aires, 13/07/2009).

Actores de la dinámica política local

Se entiende por actor a un sujeto individual o colectivo con capacidad de acción estratégica, es decir con capacidad de definir sus intereses, traducirlos en objetivos y diseñar una estrategia e implementarla mediante un curso de acción (Acuña, 2013).

Se parte de entender a la elección de un tipo de sistema de protección y sus políticas como resultado de los procesos de inclusión/exclusión por los que se constituye la agenda social de gobierno y se definen y gestionan las políticas sociales. Para analizar a los actores y sus comportamientos es necesario comprender tres elementos: sus intereses; sus recursos y; sus ideas/entendimiento. En función de esta perspectiva, se pone foco en las formas y contenidos de las interacciones de los actores que interviene en el ciclo de la política (Acuña, 2005).

En este último sentido, existe una perspectiva teórica que nos permite profundizar analítica y conceptualmente el rol de las ideas de los actores en la definición e implementación de las políticas: el marco de las coaliciones de causa o promotoras (advocacy coalition framework – ACF- en su idioma de origen). De este enfoque, el estudio toma particularmente la existencia de un conjunto de actores al interior del propio subsistema político municipal, que influyen fundamentalmente sobre el sistema de creencias, visiones y representaciones respecto a las juventudes, la cuestión juvenil y por ende sobre las características asumidas por el municipio en torno al diseño e implementación de políticas públicas locales.

Incorporación de las capacidades estatales indicadas como indicador del efectivo compromiso de los proyectos de gobierno

Según lo expuesto más arriba, las políticas públicas juveniles surgen desde los intereses y decisiones que un gobierno a cargo del poder ejecutivo defina y que, a su vez,

pueden existir determinados actores que ejercen presiones para influir en las definiciones a cargo los agentes estatales. No obstante, esto no significa que necesariamente lo que se defina en el plano político-ideológico-institucional sobre una agenda de gobierno y el tipo de políticas a diseñar e implementar, puedan ser llevadas a la práctica de manera directa. Es decir que existe una intermediación entre las decisiones adoptadas y las características concretas de la política que se ejecuta. Aquí aparece en juego otra dimensión, que es el de la capacidad estatal para desplegar e implementar programas (Viguera, 2000).

Incorporar las capacidades estatales permite valorar el grado de desarrollo e intensidad que en la realidad cotidiana de la gestión se llevan a la práctica esos sistemas de protección definidos política e ideológicamente por la relación entre actores estatales y sociales, funcionando como un indicador del compromiso efectivo de las gestiones en el desarrollo de políticas juveniles de acuerdo al tipo de proyecto de gobierno que se adopta.

La “capacidad indicada” es entendida 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). Se entiende como la competencia de los Estados para implementar la provisión de bienes y servicios, es decir “mirar hacia dentro del Estado” para comprender cómo éste, a partir de recursos materiales y económicos, instrumenta sus objetivos y decisiones políticas (Oszlak, 2004 y Repetto, 2003). De esta definición adoptada, se desprende que la misma no debe ser confundida con los resultados finales o los cambios acaecidos en las condiciones de vida de la población o en determinadas instancias institucionales.

Caracterización del sistema de protección y bienestar juvenil del Estado local en la ciudad de Jesús María (2003-2017) de acuerdo a la tipología propuesta: La persistencia de rasgos protectivos y productivos

El presente apartado aborda el desarrollo de políticas orientadas a la juventud, gestionadas por el Municipio de Jesús María. 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 entrevistas y documentos institucionales, 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.

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 dicho periodo, pertenecientes a un mismo proyecto 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 (2011-2015/2015-2017). 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, se inició en el 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.

Teniendo en cuenta la división de etapas mencionadas, con sus respectivos momentos para el caso de la ciudad de Jesús María, se realizó el abordaje de este proceso histórico, utilizando de manera transversal dos dimensiones de análisis para todo el periodo. Una dimensión relativa a las conceptualizaciones y categorizaciones del joven como sujeto, las teorías respecto a la juventud como generación y la mirada respecto a la cuestión juvenil y su abordaje. Para establecer los rasgos de esta dimensión, se analizaron las representaciones sobre las personas jóvenes y las definiciones del rol del Estado local en la cuestión juvenil presentes tanto en los funcionarios como en las disposiciones de las normativas de las políticas juveniles dispuestas en ordenanzas, documentos e informes oficiales.

La segunda dimensión comprende las líneas de acción ejecutadas a partir de los programas y proyectos que se diseñaron entre 2003-2017. A través de la misma se pudo establecer la conexión entre los modelos de abordaje sobre lo juvenil (correspondientes a la primera dimensión) y las acciones concretas del Estado municipal. Además, se

analizaron los alcances de las diversas líneas de acción, centrando la atención en el objeto de las intervenciones, los mecanismos de acceso a los beneficios por parte de la población objetivo, el carácter y tipología de los beneficios ofrecidos, entre otras cuestiones.

A los fines de comprender el despliegue del sistema de protección y bienestar juvenil implementado desde 2003 a 2017 en la ciudad en términos esquemáticos, se resume sus principales características en el cuadro N°2.

Cuadro N° 2. Resumen de principales características del sistema de protección social y bienestar juvenil de Jesús María (2002-2017)

Dimensiones	Caso	Sistema de protección social y bienestar juvenil de Jesús María
Denominación		"Fragmentado residual-estratificante"
Rasgos/Modalidad		Inclusión protectora y productiva
Enfoque sobre el bienestar		Enfoque de necesidades y capacidades
Efecto		Estigmatización y estratificación
Objeto y función de la intervención		Control social y reproducción social
Acceso a beneficios		Prueba de medios – Afiliación
Tipos de beneficios		Transferencias no condicionadas
Alcance de las políticas		Focalizadas
Enfoque de las juventudes		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 categorías de Donati y Lucas (1987); Fleury (2000); y Roca, Golbert y Lanari (2012) y Brugué y Gomá (1998).

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 libre⁶. Hay un objeto de control social por parte de la intervención estatal, cuya acción cobró sentido en la medida que el joven ha “caído” en problemas (principalmente por responsabilidad propia) y necesita cierto tutelaje para la corrección de su camino (idea de ciudadanía invertida). Al 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 a los fines de dotar de institucionalidad a la política. Se desarrolló entonces una primera intervención de carácter residual y paliativa frente a una problemática puntual sin aspiraciones a desarrollar un modelo de desarrollo local propio.

Esta primacía de paradigmas negativizantes sobre el joven 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 juvenil⁷. Como consecuencia, a fines del 2009 se decidió crear el Área de

⁶ Paradójicamente el programa se llamó “Jóvenes ciudadanos”. No obstante, desde el programa juvenil el principal objetivo era prevenir a los jóvenes de los factores de riesgo que conlleva a las adicciones. Esto no implicaba limitarse sólo a la advertencia de los mismos, sino que 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.

⁷ 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. Además, en el caso del proyecto “Recreando” y la “Casa del Joven”, como líneas de

Juventud, conformando un nuevo equipo técnico a cargo de las políticas juveniles. Esto derivó, en la decisión política de la nueva coordinación de adoptar el enfoque de derechos como paradigma de trabajo⁸. 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 (2011-2017) 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 gestión municipal, y como consecuencia, se dieron de baja a varias líneas de acción⁹ lo que derivó, hacia fines

prevención indirecta, fueron pensados como un espacio para la contención social, promoviendo el desarrollo integral de la persona a través de la sana ocupación del tiempo libre, fortalecer aspectos resilientes en adolescentes potenciando sus habilidades y detectar de manera precoz, casos de jóvenes en riesgo para su posterior intervención clínica (Informe Programa Jóvenes Ciudadanos, 2004). Por otra parte, el resto de los programas de prevención indirecta estuvieron diseñados para fomentar la participación y formación ciudadana. Entre ellos la gestión destacó como sus principales líneas de intervención a “Jóvenes Ciudadanos”, diseñado como un espacio donde los jóvenes puedan “pensar y pensarse” acerca de una participación real en la construcción de sus proyectos de vida, de esperanza, de identidad y futuro, y el “Concejo Deliberante Juvenil” que a través de la presentación de proyectos al poder legislativo local se buscaba apoyar y fomentar actitudes que apunten a la formación y práctica democrática de los jóvenes.

⁸ En este contexto, el organismo decidió sostener de la gestión anterior los proyectos Jóvenes Ciudadanos, Concejo Deliberante Juvenil, Expo-carreras y Casa del Joven, 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: un programa (“Juventud con Vos-z”) y seis proyectos (“Modelo de Naciones Unidas”, “Skate park”, “Promoción de Centro de Estudiantes”, “Cine-debate”, “Diálogo Público Juvenil” y “Biblioteca Joven”).

⁹ Entre ellos “Juventud con Vos-z”, “Casa del joven” “Skate park”, “Promoción de Centro de Estudiantes”, “Cine-debate”, “Diálogo Público Juvenil” y “Biblioteca Joven”.

del mandato, en la renuncia del equipo y un cierre del organismo en la estructura municipal entre noviembre de 2015 y abril de 2016¹⁰, 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 (Concejo Deliberante juvenil y Modelo de Naciones Unidas). No obstante, se detectaron algunas modificaciones en paradigmas y conceptualizaciones sobre lo juvenil, con un retorno del modelo biopsicosocial al organismo vertidas en el nuevo programa (“Grupo de Adolescentes Promotores de la Salud”¹¹), 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.

Como se observó, todas las políticas estuvieron focalizadas (con criterios más o menos amplios) a una población juvenil determinada, siendo los grandes sectores

¹⁰ Este aspecto es analizado en profundidad a lo largo de la investigación realizada. Por una cuestión de extensión no se ha descrito aquí.

¹¹ 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 (Documento oficial Plan Joven, Área de Juventud Jesús María, 2016).

beneficiados 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 estructurar e implementar la política. Se interpelaba a los 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 los jóvenes fue, por un lado, estigmatizante (jóvenes con problemas - jóvenes adictos) y por otro estratificante respecto a los jóvenes (jóvenes incluidos - jóvenes excluidos /jóvenes estudiantes - jóvenes vulnerables).

Por todo lo expuesto se puede afirmar 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 rasgos protectivos y productivos en sus dispositivos y sin presencia ni pretensión de universalidad.

Proyectos de gobierno y actores de la dinámica política local: su incidencia sobre los sistemas de protección social y bienestar juvenil

En el presente apartado se exponen de manera resumida e individualizada el análisis de cada una de las variables explicativas de los sistemas de protección para

finalizar con los principales hallazgos a la luz de los principales supuestos de la investigación.

Características del proyecto de gobierno de las gestiones municipales de Jesús María

A través de indagar la definición de la intervención del Estado en la dinámica local general, el rol del municipio en el abordaje de la cuestión social y el modelo de desarrollo local y de ciudad que se pretendió construir como gobierno se pudo valorar si el proyecto de gobierno se define como neoliberal o posneoliberal y establecer las relaciones que la particularidad de las diversas gestiones tuvo respecto a la configuración del sistema de protección social y bienestar juvenil local.

Como punto de partida conviene señalar que las sucesivas gestiones que asumieron el ejecutivo municipal se autodefinieron como parte de un mismo proyecto político, nacido en el año 2003 con los dos gobiernos consecutivos de Gatica (2003-2011) junto a los dos gobiernos inmediatos de Frizza (2011-2017) cuyas pertenencias políticas y etiquetas electorales fueron más bien eclécticas, pasando del radicalismo al juecismo-kirchnerismo y finalmente un armado más bien localista-vecinalista con una fuerte referencia del último intendente con el presidente Macri a nivel nacional.

Más allá de las etiquetas electorales que asumieron, lo central aquí fue profundizar sobre las definiciones políticas en cuanto al quehacer estatal. En este sentido el primer intendente afirmaba que su gestión coincidió con el momento bisagra respecto a la modificación del papel histórico que los municipios habían asumido en su intervención en lo local. Como consecuencia se asistiría a la conformación de un Estado local con visión estratégica, desarrollo integral, estilo relacional y, sostenibilidad y sustentabilidad de su desarrollo (Gatica, 2005).

Entonces, entre 2003 y 2007, la agenda de gobierno se constituyó alrededor de cuatro ejes: la transparencia y no discrecionalidad de los actos públicos, la participación política, la inversión pública y la modernización de la organización (Gatica, 2007). Luego de cuatro años de gestión se expresó que la ciudad había logrado un desarrollo armónico, integral y sostenido del pueblo a partir del exitoso avance en el acceso de los servicios públicos por parte de los ciudadanos, el haber alcanzado la autonomía económica del gobierno y al involucramiento de los ciudadanos e instituciones en el desarrollo local.

Durante la segunda gestión de Gatica, entre el año 2007 y 2011, los principales ejes de gobierno fueron básicamente los mismos, apareciendo por primera vez de manera directa la idea de inclusión social. Los cinco ejes de gobierno resaltados en este segundo periodo fueron: eficiencia, sustentabilidad, inclusión, participación y transparencia. Por gestión eficiente se entendió a aquella que realizaba un uso racional de los recursos, que planificaba y controlaba mejorando la calidad institucional del municipio. Una gestión era sustentable cuando los gobiernos lograban una mejora en la calidad de vida de los vecinos mediante una adecuada prestación de servicios, pero preservando los recursos y generando conciencia ambiental alrededor del cuidado de los mismos.

En cuanto a concebirse como una gestión inclusiva, rescataron la presencia del Estado local para promover y garantizar el acceso de la población a la salud, el empleo, la vivienda, la educación y el conocimiento. Sobre una gestión participativa de la ciudad señalaron que durante sus dos mandatos se construyeron espacios de interacción entre vecinos, para discutir políticas públicas y planificar la ciudad. Por último, la transparencia en el manejo de los fondos públicos se lograba cuando una gestión rendía cuentas, manejando con honestidad y consenso la elaboración de políticas públicas.

Durante la segunda etapa, se hizo referencia al carácter de continuidad que implicaba el proyecto del nuevo intendente. Se erigía como *“un paso más en educación,*

salud, y el eje de transparencia, calidad institucional y la representación que hay que profundizar por el bien de la ciudad” (Plataforma electoral, 2011). En este sentido se observó una correlación directa con los ejes sostenidos entre 2003 y 2011, el gobierno era una *“continuidad con transparencia, austeridad, servicios con calidad y equilibrio fiscal”* (Frizza, 2011).

A partir del inicio del segundo mandato, un nuevo lineamiento transversal reimpulsó las políticas ya implementadas *“Lo central no es la obra pública en sí, [sino que] debe entenderse como parte del desarrollo integral de la persona, la persona es el centro real de la política pública llevada adelante”* (Frizza, 2015).

A lo largo de este análisis se observó que las gestiones ponderaron un conjunto de valores, definiciones y posicionamientos políticos-ideológicos que ubicaron al Estado, en articulación con la sociedad, como el actor central para la organización social, el desarrollo humano, el efectivo cumplimiento de los derechos y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Es decir, una serie de posicionamientos propios de los tipos de gobierno que se definieron como posneoliberales. Las experiencias locales hicieron un esfuerzo permanente por caracterizar su proyecto político como progresista. Las gestiones se vincularon con la defensa y promoción de la democracia, criticando las consecuencias negativas de la herencia neoliberal sobre la sociedad y el Estado, siendo éstas el contexto de emergencia de sus gobiernos. Siguiendo a Stoessel (2014) la presencia de estos elementos en los proyectos, los diferencia notoriamente de un proyecto neoliberal-conservador. En consecuencia, las gestiones locales se autodefinieron como las responsables del retorno de la centralidad del Estado local en el abordaje de las principales problemáticas de sus comunidades y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. En este sentido, en Jesús María el desafío estuvo puesto en la construcción

de un Estado moderno, eficaz y eficiente. A modo de resumen, el Cuadro N° 3 expone las principales enunciaciones políticas del proyecto de gobierno local posneoliberal.

Cuadro N°3. Proyecto de gobierno de Jesús María (2003-2017)

	Proyecto de gobierno de Jesús María
Autodenominación	"Progresista – socialdemócrata"
Misión de gobierno	Modernizar el Estado
Rol del estado en la dinámica local	Promotor del desarrollo Principal proveedor de servicios públicos
Rol del Estado en la cuestión social	Promover la igualdad de oportunidades y el derecho de ciudadanía.
Modelo de desarrollo de ciudad	Desarrollo armónico con paz social. El ser humano como centro de la política.
Tipo de Estado	Relacional – Promotor
Ejes de gestión	Eficiencia, eficacia, transparencia, participación ciudadana, equilibrio fiscal, inclusión social, modernización de la organización estatal, sustentabilidad, ciudad segura.
Tipo de Proyecto de Gobierno	Posneoliberal

Fuente: elaboración propia en base a documentos institucionales y entrevistas a funcionarios de Jesús María.

Más allá de los distintos ejes que cada gestión resaltó o reseñó como centrales en cada periodo de gestión, pudo observarse que éstos lineamientos asignados al proyecto de gobierno efectivamente intervinieron en las nociones sobre el rol de la intervención estatal en la cuestión social y específicamente, la juvenil. Se observaron incluso cómo las diferentes definiciones y prioridades políticas influyeron en la constitución de los distintos momentos en la que se dividió la política e institucionalidad juvenil en cada gestión.

Concretamente, por un lado, el eje de la participación política fue lo que determinó la principal finalidad del organismo juvenil creado. Por otro lado, la

preocupación por los riesgos sociales juveniles en torno a problemáticas como las adicciones fue el otro lineamiento que determinó el segundo aspecto central de la política juvenil en el periodo. La mayor o menor relevancia del abordaje estatal de la cuestión juvenil local también estuvo determinada por los lineamientos del proyecto político, como se observó con lo sucedido en las dos gestiones de Frizza y su decisión política de tener o no a la juventud en su agenda de gobierno, impactando sobre la performance de la política juvenil y el desarrollo de institucionalidad. Sin embargo, en este caso no se observó, siguiendo el esquema teórico de este artículo, una correlación directa entre un tipo de proyecto posneoliberal y el desarrollo de un sistema de tipo integrado. De hecho, el sistema desarrollado fue fragmentado en el que el municipio tuvo un rol estatal acotado sobre la cuestión juvenil, con un bajo despliegue institucional y no exento de tensiones y contradicciones en los enfoques de la política, viéndose reflejado en la fragmentación de tipo residual y estratificante del sistema.

De acuerdo al esquema analítico planteado, los lineamientos de un proyecto de gobierno no permiten explicar de manera acabada e integral la forma y contenido que adquieren el conjunto de políticas juveniles diseñadas e implementadas para el abordaje de la cuestión juvenil, como así tampoco el efectivo despliegue institucional que los gobiernos efectúan para la conformación de los sistemas de protección social y bienestar juvenil. En términos del caso analizado surge la siguiente pregunta: ¿por qué teniendo un proyecto de gobierno de carácter posneoliberal, en Jesús María se estructuró un sistema híbrido entre el modelo fragmentado residual y estratificante? Según el marco teórico propuesto esto podría explicarse por los distintos compromisos efectivos con dicho proyecto en cada gestión del municipio. Tal compromiso puede establecerse a partir de las capacidades estatales generadas para llevarlo adelante. El próximo apartado se ocupa de esta cuestión.

Del relato a los hechos: capacidades estatales y despliegue institucional local para el abordaje de la cuestión juvenil en Jesús María

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 organizacional, es decir 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). Por ello, 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), el tipo de contratación, el tiempo de dedicación, 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).

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. Todos estos 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.

En la medida que el abordaje de lo juvenil se fue institucionalizando a través de distintas dependencias¹², 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.

Respecto al organismo juvenil específico, el equipo técnico conformado para diseñar e implementar el primer programa hacia la población juvenil entre 2003 y 2009 estuvo compuesto por cuatro profesionales. Una trabajadora social (magister en drogodependencia), una psicóloga que trabajaba en el programa provincial “Jóvenes por la Vida”, donde realizaba prevención en drogas en el ámbito de la Policía de la Provincia, dependiente del Ministerio de Seguridad, otra psicóloga que se especializaba en la atención clínica de adolescentes y abordaba el tratamiento de adicciones y, por último, una psicopedagoga. Ante la creación del Área (en el año 2009) y con la finalidad de generar políticas de participación juvenil, se contrató otro perfil de profesionales

¹² El trabajo de campo divisó la política juvenil centrada en el organismo específico, sin embargo, a lo largo de la trayectoria también se observaron intervenciones en el Área de salud (programa “jóvenes saludables” 2009-2013), la Oficina de Empleo (programa “Brújula Laboral” 2008-2011) y el Área de Educación (“proyectos de vida” y “orientación vocacional” 2015-2017) que fueron objeto de análisis en profundidad que por una cuestión de extensión no han sido desarrolladas.

(político, relacionista internacional y profesora de educación física) con fuerte experiencia en políticas públicas y coordinación de grupos juveniles socio-culturales¹³. Finalmente, pasadas las elecciones de junio de 2015 y produciéndose la reelección de Frizza y la posterior renuncia del equipo del OGJ, en abril del 2016 se incorporaron dos nuevos coordinadores referentes de juventudes partidarias, fruto de los nuevos acuerdos políticos de la coalición de gobierno. En cuanto a los perfiles, ambos estudiantes universitarios, con 25 y 21 años de edad, cursaban las carreras de comercio exterior y de ciencias agropecuarias respectivamente. Sin ninguna experiencia laboral en la gestión pública ni del abordaje juvenil, se resaltaban su militancia social (ambos en centros de estudiantes secundarios y uno posteriormente vinculado a lo territorial y otro a la pastoral católica) y el entendimiento de lo político como principales motivos de su selección.

Se pudo observar entonces que 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 fragmentado será la conformación de los sistemas de protección social y bienestar juvenil.

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 (y orgánicamente en otra dependencia) 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 la ausencia

¹³ Parte del equipo anterior es trasladado al Área de Salud para sostener el tratamiento ambulatorio con el programa “jóvenes saludables”.

de una “línea clara” de las autoridades en torno a la política juvenil permitió que cada unidad administrativa tuviera completa autonomía para definir los enfoques y las características que las políticas asumieron. La escasez de recursos humanos y económicos ancló a las intervenciones en pequeños dispositivos, que para garantizar la incorporación de beneficiarios 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 al 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”.

Cabe resaltar que las características generales que asumieron los diferentes aspectos de sus capacidades estatales contribuyeron y reforzaron la lógica fragmentada del sistema:

- 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, particularmente en la segunda etapa.
- 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” permitió la “libertad de acción” de 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. Los intentos de “utilización política electoral” del organismo y sus beneficiarios también afectó el desarrollo de institucionalidad.
- 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 permitió explicar su carácter fragmentado. Es decir, un proyecto posneoliberal que genera capacidades como las descritas, lleva a un sistema fragmentado.

En Jesús María, las referencias a la inclusión social y desarrollo de oportunidades del proyecto de gobierno se tradujeron en intervenciones específicas para jóvenes estudiantes y jóvenes en riesgo, con lo cual 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 de un proyecto posneoliberal.

De todos modos, se hace necesario explorar otras variables explicativas que de modo más contundente permitan entender los rasgos diferenciales entre ambos sistemas de protección. De acuerdo con el marco teórico adoptado, estas variables (complementarias del proyecto de gobierno) son: la incidencia de actores externos y la conformación de coaliciones promotoras. Al examen de estas variables y su efecto sobre la variable dependiente se dedican los apartados siguientes.

Los actores de la dinámica política local en el abordaje de la cuestión juvenil

A partir del análisis realizado para el municipio de Jesús María se ha establecido la ausencia de importantes actores extraestatales generando presión e invirtiendo recursos para influenciar sobre los proyectos de gobierno o tener injerencia directa respecto al abordaje de la cuestión juvenil local o impactar sobre el diseño e implementación de las políticas juveniles. En las entrevistas, los propios agentes estatales, funcionarios (de primera a tercera línea jerárquica) e intendentes, no otorgaron relevancia a ningún actor con capacidad de intervenir en la dinámica de la gestión respecto a lo juvenil. Además, no se divisó en el diseño de las políticas, el despliegue de articulaciones en conjunto (Estado-actores sociales) de algún programa o proyecto y fueron pocos los casos en la que al menos en la etapa de implementación se incluyeron algunos actores del territorio para la ejecución de algunas acciones.

No obstante, fue posible encontrar a partir de la reconstrucción histórica y análisis en profundidad del devenir de las políticas juveniles la existencia ciertos actores (institucionalizados y no institucionalizados) que influyeron sobre aspectos de la agenda gubernamental juvenil, aunque las mismas no tuvieron fuerte impacto en la estructuración del sistema de protección social y bienestar juvenil del gobierno local.

En este sentido se relevó la existencia de dos actores que tuvieron distintos tipos de influencia según el momento de la política. Por un lado, la importante injerencia que asumieron los perfiles profesionales de los equipos a cargo de la política al interior de las dependencias propiciaron que estos se conformaran como “coaliciones promotoras” del abordaje de lo juvenil impulsando su “sistemas de creencias” respecto a la cuestión al interior de los organismos y en la gestión en general.

Estas coaliciones promotoras se consolidaron como “comunidades epistémicas” (Haas, 1992) en torno al abordaje de la cuestión juvenil. Por comunidad epistémica se

entiende a una *“red de profesionales con una expertise y una competencia en un tema determinado, reconocidas estas por otros y que reclaman autoridad sobre un conocimiento que es relevante para la formulación de políticas al interior de ese tema o campo”* (Haas, 1992, en Gómez Lee, 2012 p. 14). En este sentido, dichas comunidades poseen un conjunto compartido de creencias en base a principios, los cuales dotan de racionalidad a la intervención que se realice sobre ella; hay creencias causales compartidas que marcan el vínculo entre las políticas posibles y los resultados esperados; poseen nociones compartidas de validez, desde las cuales dan entidad al conocimiento sobre el tema y; constituye una empresa común con la convicción de dar respuesta a la problemática que se aborda (Haas, 1992).

Además, a partir de las negociaciones políticas que las gestiones realizaron para la conformación de las coaliciones gobernantes, la coordinación de los organismos juveniles específicos funcionó en determinadas épocas como “prenda de intercambio y negociación” con organizaciones políticas partidarias que formaron parte de la alianza de gestión.

A modo de síntesis: principales hallazgos a la luz de la hipótesis y supuestos de trabajo

Luego del análisis realizado sobre la dinámica asumida por las variables propuestas para explicar la estructuración de los sistemas de protección social y bienestar juvenil en los municipios seleccionados, se llega a la conclusión de que la decisión de la intervención del Estado local sobre la cuestión social, y específicamente la cuestión juvenil, y los lineamientos generales que los sistemas de protección social y bienestar juvenil adquirieron, estuvieron principalmente condicionados por las características posneoliberales que asumieron los proyectos de gobierno locales. Si bien se detectaron en el momento de génesis de las políticas juveniles determinadas problemáticas sociales que

afectaban a ciertos sectores juveniles de la ciudad poniendo de relieve esta temática, fueron las concepciones de los gobernantes las que habilitaron el abordaje estatal de dichos problemas.

Ahora bien, la traducción de las definiciones políticas-ideológicas de los proyectos de gobierno sobre el quehacer estatal en la cuestión juvenil estuvo principalmente mediada en la práctica concreta, por el efectivo despliegue de las capacidades estatales que se abocaron al diseño y ejecución de la política juvenil. A su vez, las colaciones promotoras conformadas al interior de las unidades administrativas tuvieron un importante impacto en el abordaje de la cuestión juvenil y, en menor medida, existieron actores políticos-partidarios al interior de la propia gestión, que terminaron impactando sobre la conformación de la institucionalidad y núcleo de las políticas juveniles.

En cuanto a las mediaciones de las capacidades estatales se pudo observar que el perfil del personal seleccionado para la conformación de los equipos a cargo de la cuestión juvenil fue clave en el carácter que asumieron las políticas y el sistema de protección. A partir de la “libertad de acción” que tuvieron las dependencias a cargo de lo juvenil para diseñar e implementar sus intervenciones se definieron aspectos centrales como: la definición de los jóvenes y la cuestión juvenil que asumió el Estado, los principios y efectos de la política, los enfoques sobre el bienestar y la juventud, el objeto y función de la intervención, los beneficios otorgados y condicionalidades para acceder al mismo y el tipo de ciudadanía juvenil que promocionan las intervenciones.

Estos elementos conformaron el núcleo central de la política juvenil, y los equipos técnicos al interior de cada dependencia se transformaron en actores (coaliciones promotoras), que impulsaron el abordaje de la cuestión juvenil desde su “sistema de creencias”. Tal es así, que cada dependencia a cargo de lo juvenil se estructuró alrededor de las definiciones propuestas por su propia comunidad epistémica de profesionales a

cargo de las intervenciones, imponiendo el perfil de las políticas. Como consecuencia de ello se observó que, a lo largo del periodo analizado, los municipios atravesaron momentos con miradas contrapuestas respecto a las juventudes, dándoles un carácter fragmentado a las intervenciones. Mientras más adultocéntricos fueron los sistemas de creencias desarrollados por las comunidades epistémicas al interior de las dependencias en torno a lo juvenil, más residuales y estratificantes fueron las políticas implementadas. Además, la fragmentación se profundizó en la medida que ninguna de las gestiones pudo desarrollar mecanismos institucionales y capacidades administrativas que dotaran de transversalidad e integralidad a la política juvenil.

No obstante, la perdurabilidad y permanencia de estas comunidades epistémicas de profesionales al interior del Estado estuvo influenciada por las prioridades de agenda y decisiones políticas-electorales que el proyecto de gobierno realizó a lo largo de sus gestiones. Mientras mayores fueron las injerencias de lo político-electoral sobre el diseño institucional y su dotación de recursos (humanos y financieros) mayor fue la inestabilidad de la institucionalidad juvenil conformada, afectando (positiva o negativamente) sobre la continuidad de los equipos técnicos y las políticas que éstos llevaban adelante. A su vez, la ausencia de actores extraestatales que presionen o ejerzan influencia sobre la cuestión juvenil local, dotó de mayor discrecionalidad al Estado (desde el proyecto de gobierno y las coaliciones promotoras internas) para determinar el sentido del sistema de protección social y bienestar juvenil en cada municipio.

En definitiva, se afirma que los proyectos de gobierno funcionaron como el marco político-ideológico sobre los cuales se estructuraron los sistemas de protección. Sin embargo, un proyecto ideológico posneoliberal no necesariamente define las características del sistema de protección, aun cuando no existan actores externos que tengan gran incidencia sobre los mismos. El modo en que el proyecto de gobierno incide

sobre el sistema de protección depende de la conformación de coaliciones promotoras. Coaliciones promotoras con perspectiva generacional y enfoque de derechos, más cercanas a los modelos integrados, impulsará que los sistemas se estructuren en dicho sentido. No obstante, las coaliciones promotoras no parecen poder reemplazar el efecto de actores externos, ya que coaliciones promotoras con perspectiva generacional, al interactuar con proyectos posneoliberales no han sido capaces de generar modelos integrados puros.

Allí cobran relevancia los factores que fragmentan y segmentan la intervención estatal sobre la cuestión juvenil. La segmentación de la intervención estatal en distintas dependencias con enfoques y abordajes distintos, impulsan la creación de diferentes tipos de coaliciones promotoras que compiten sobre el sistema de creencias respecto a lo juvenil generando tensiones y contradicciones en el abordaje. Además, las disputas políticas al interior de las fuerzas de coalición de gobierno también impactaron (aunque en menor medida) en el desarrollo de la institucionalidad juvenil, ya que las dinámicas de conflicto afectaron negativamente sobre el compromiso en la dotación de recursos e incluso influyó en el cambio de las coaliciones promotoras de las dependencias juveniles. Ambos elementos influyeron en que los sistemas adquirieran una modalidad de tipo híbrido.

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. El menor compromiso de los proyectos de gobierno con el abordaje de lo juvenil

es determinante en la configuración de las capacidades estatales que fragmentan las intervenciones.

En suma y a modo de cierre, se afirma que un sistema de protección social y bienestar juvenil tenderá a ser integrado en la medida que sea llevado adelante por un proyecto de gobierno posneoliberal que efectivamente se compromete en el despliegue de capacidades estatales y cuente con coaliciones promotoras que promuevan un enfoque integral en el núcleo de la política e instalen perspectiva generacional al conjunto de la gestión. Mientras menor sea el compromiso en el desarrollo de este tipo de capacidades y más disímiles y débiles sean las coaliciones promotoras sobre la cuestión juvenil al interior de un gobierno, mayor será el grado de fragmentación que adquiera el sistema.

Referencias bibliográficas

Acuña, C. (2013). *Cuánto importan las instituciones. Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Acuña, C. (2005). *Notas sobre la metodología para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina*. Documento de trabajo, 10. Buenos Aires: Fundación PENT.

Alegre, P. (2008). "Los giros a la izquierda en el Cono Sur: gobiernos progresistas y alternativas de desarrollo en perspectiva comparada". Informe final del concurso: *Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Montevideo: CLACSO.

Arditi, B. (2009). "El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?" *Ciências Sociais Unisinos*, 45(3), 232-246. São Leopoldo, RS: Editorial de Periódicos Científicos.

Balardini, S. (1999). "Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina". *Última Década* 10 (3). Viña del Mar: CIPDA.

Brugué, Q. y Gomá, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel.

Cecchini, S., Filgueira, F. y Robles, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*, Serie Políticas Sociales, Nº 202, Santiago de Chile: CEPAL.

Donati, P. y Lucas, A. (1987). La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos. *Reis*, 37, 57-68.

Fleury, S. (2000). "Reforma del Estado: diseño y gerencia de políticas y programas sociales". Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington, DC.

French, J. (2009). Understanding the Politics of Latin America's Plural Lefts (Chavez/Lula): social democracy, populism and convergence on the path to a post-neoliberal world. *Third World Quarterly*, 30(2), 349-370. Taylor & Francis.

Giordano, V. (2014). ¿Qué hay de nuevo en las «nuevas derechas»? *Nueva sociedad*, (254), 49.

Gómez Lee, M. (2012). El marco de las coaliciones de causa—Advocacy Coalition Framework. *Revsita Opera*, (12), 11-30.

Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, 46(1), 1-35.

Krauskopf, D. (2000). "Dimensiones críticas en la participación política de los jóvenes" en Balardini, S (comp.) *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Laham, M. (2010). El Modelo Biopsicosocial. Disponible en <http://www.psicologiadelasalud.com.ar>. Inédito.

Lievesley, G., & Ludlam, S. (2009). Introduction: A "Pink Tide", en Lievesley, G.,y Ludlam, S, (eds) Reclaiming Latin America: experiments in radical social democracy,. London: Zed Books, pp. 1-18.

Nazareno, M. (2009). Hacer la diferencia. Nueva izquierda, coaliciones y política de la política económica. La Argentina en el contexto latinoamericano, 2003-2007, Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.

Oszlak, O. (2004). "Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica", en Política y Gestión Pública, Buenos Aires: FCE/CLAD.

Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología sadci, Mimeo, Buenos Aires.

Ramirez Gallegos, F. (2012a). "Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana", en Revista Línea Sur Vol. 1, Issue 2, pp. 84-104.

Repetto, F. (2003). Capacidad Institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social. Boletín Tecnología para la Organización Pública, (5).

Roca, E., Golbert, L. y Lanari M.E. (2012). ¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina. Buenos Aires, Ed. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Rodríguez, E. (2003). Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 1(2), 15-43.

Rodríguez, E. (2000). "Juventud y políticas públicas en América Latina: experiencias y desafíos desde la gestión institucional" Última Década 8 (13), 35-58. Viña del Mar: CIDPA

Sader, E. (2008). Posneoliberalismo en América Latina. Buenos Aires: Clacso.

Scagliola, M. (2018). "La transición a la adultez. Apuntes para un balance de tres décadas de políticas de juventud en Uruguay" (pp. 273-292). En Beretta, D., Laredo, F. Nuñez, P. y Vommaro, P. (comp.) Políticas de juventudes y participación política. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.

Skocpol, T. (2007). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual" (pp. 69-202). En Acuña, C.(Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Presidencia de la Nación, Argentina.

Stokes, S. (2008). *Globalization and the Left in Latin America*. Yale University, Department of Political Science.

Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos. *Polis (Santiago)*, 13(39), 123-149.

Tokatlian, J.G. (13/07/2009). "Neogolpismo". *Página/12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/> Consultado el 10/08/2017.

Vázquez, M. (2015). *Juventudes, políticas públicas y participación. Un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

Vázquez, M. y Liguori, M. (2015). *Juventudes y políticas. La producción socioestatal de las juventudes desde los organismos institucionales de juventud y desde políticas públicas en la Argentina (2010-2014)*. Ponencia presentada en las XI Jornadas de Sociología de la UBA, 13.

Viguera, A. (2000). *Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora*. *Zona abierta*, (90-91), 161-203. Madrid.