

## Génesis e institucionalización de la cuestión juvenil en Estados locales. El caso de la ciudad de Villa María, Córdoba

*Youth issue genesis and institutionalization in local states. A case study of Villa María city, Córdoba.*

Recibido  
02|03|2020

**Eduardo Javier Pereyra**

eduardopereyra\_24@hotmail.com

Aceptado  
08|06|2020

Centro de Investigaciones y Estudios Sobre Cultura y Sociedad (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Córdoba), Argentina.

Publicado  
15|09|2020

### RESUMEN

El presente trabajo expone los principales resultados obtenidos de la aplicación empírica de un enfoque novedoso para comprender el conjunto de intervenciones que desarrollan los gobiernos municipales para abordar la cuestión juvenil local. Para ello se postula la utilización de la categoría “sistemas de protección social y bienestar juvenil” y se formula una modelización de tres “tipos ideales” de sistemas a los efectos de clasificar la producción estatal sobre lo juvenil. A tales fines, se adoptó 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 subnacional destinadas a la cuestión juvenil en el municipio de Villa María, provincia de Córdoba, Argentina.

**Palabras clave:** Estado subnacional; Cuestión juvenil; Sistemas de protección; Políticas juveniles.

### ABSTRACT

This paper presents the main results obtained from the empirical application of a novel approach to understand the set of interventions developed by municipal governments to address the local youth issue. For this purpose, the use of the category “social protection and youth welfare systems” is postulated and a modeling of three “ideal types” of systems is formulated in order to classify state production over youth. For this purpose, the case study and process tracing were methodologically adopted to reconstruct the institutional historical development of youth policies and subnational state structures aimed at the youth issue in Villa María municipality, Cordoba province, Argentina.

**Key words:** Subnational state; Youth issue; Protection systems; Youth policies.

## INTRODUCCIÓN

En la Argentina existen amplias indagaciones respecto al desarrollo políticas públicas y el despliegue de institucionalidad estatal juvenil a nivel nacional, sea desde los organismos específicos de juventud o la política sectorial y sobre los principales modelos y enfoques de abordaje que sustentan la intervención estatal.

No obstante, los avances de los estudios en los niveles provinciales y municipales son aún incipientes. Beretta, Galano y Laredo (2018) sostienen que han primado los análisis focalizados y parcializados en alguna fase de las políticas, principalmente el del momento de su implementación, que no han permitido avanzar sobre la exploración del proceso de estructuración general de la política juvenil y profundizar sobre el relevamiento y análisis del sistema de políticas públicas de juventudes a nivel local. Este trabajo pretende ser un punto de partida para la creación de marcos analíticos y generación de evidencia empírica que propicien este tipo de entrada desde el nivel subnacional.

El presente artículo asume como principal desafío proponer un nuevo esquema interpretativo para comprender el conjunto de intervenciones que desarrollan los gobiernos municipales para abordar la cuestión juvenil local. Para ello se postula la utilización de la categoría “sistemas de protección social y bienestar juvenil”, dando cuenta de una manera esquemática las diversas producciones socio-estatales sobre las juventudes 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 (Rodrigues-Silveira, 2010). En consecuencia, se formula una clasificación de tres “tipos ideales” de sistemas de protección social juvenil (Pereyra 2020).

El segundo aspecto sobre el que avanza este artículo es la exposición de los resultados de la aplicación empírica de esta herramienta teórica-conceptual. Para lograr este objetivo, se adoptó 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 local destinadas a la cuestión juvenil, siendo el caso concreto de análisis el municipio de Villa María, de la provincia de Córdoba entre los años 1999 y 2017<sup>1</sup> (Pereyra 2019).

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. De esta manera se realiza la reconstrucción de una “narrativa plausible y persuasiva” para explicar resultados de interés (Bril, Maillet y Mayaux 2017:660)<sup>2</sup>.

La principal ventaja de esta estrategia es que permite explorar las ideas, perspectivas y esquemas teóricos-políticos tanto al momento que dio origen a la política pública, y su posterior formulación-diseño, como la serie de hitos y eventos claves que se producen a lo largo del tiempo e intervienen en el devenir de la política.

<sup>1</sup> El año 1999 se consignó como el inicio de la primera política juvenil de las gestiones municipales analizadas y el 2017 fue el año de finalización del trabajo de campo de la investigación. El estudio más amplio en el que se inscribe este trabajo implicó un diseño metodológico de carácter mixto, que combina estudios de caso y el método comparado, utilizando lo que Mill determinó como *método de la diferencia* y que Prezeworski y Teune en contraste, a partir del criterio utilizado para eliminar hipótesis alternativas, denominó como el *diseño de los casos más similares* (Pérez Liñán 2008) Bajo esta estrategia, se seleccionaron dos casos: los municipios de Jesús María y Villa María.

<sup>2</sup> El *process tracing*, como procedimiento de análisis cualitativo, se vale de técnicas de recolección de datos de fuentes primarias y secundarias. En este sentido, para el estudio se utilizaron como fuentes primarias, veinte entrevistas en profundidad a funcionarios/as y trabajadores/as municipales encargados/as del diseño y gestión de las políticas públicas juveniles. La selección de las y los entrevistados estuvo determinada por un muestreo de tipo intencional y la cantidad de personas a entrevistar dependió del nivel de saturación teórico. Asimismo, se trabajó con fuentes secundarias como estudios, informes, documentos internos y datos institucionales provenientes de los organismos gubernamentales, como así también de fuentes periodísticas (diarios y portales de noticias de medios locales), censales y estadísticas.

En este sentido, la herramienta posibilitó historizar y distinguir los programas orientados a las juventudes como sujeto de política de los que lo realizaban indirectamente, poniendo el foco de estudio sobre aquellas que “operan problematizando específicamente una suerte de “cuestión juvenil” (...) [y] son concebidas construyendo un determinado “sujeto juvenil”, con especificidades, sobre la cual intervienen” (Scagliola 2018: 273). A su vez, permitió la contextualización de las acciones, identificando sus objetivos, paradigmas, alcances, beneficiarios, bienes y servicios transferidos y sus condicionalidades para llegar a comprender y definir los sistemas de protección social y juvenil que el municipio desplegó.

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.

El trabajo se organiza del siguiente modo. En el primer apartado se propone la definición de la categoría “sistema de protección social y bienestar juvenil” y la designación de los valores que estos pueden asumir a partir de la construcción de una tipología. En el segundo 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 para abordar la cuestión juvenil con una lectura global y esquemática del conjunto de intervenciones estatales partiendo del marco analítico provisto por la categoría propuesta. En el tercer apartado se da cuenta del tipo de sistema de protección social y bienestar juvenil que el municipio configuró entre 1999 y 2017 según la clasificación elaborada y se finaliza con una reflexión en torno a la utilidad de la herramienta teórica-conceptual formulada.

## 1. SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL JUVENIL, HACIA UNA DEFINICIÓN Y CLASIFICACIÓN A NIVEL LOCAL

En sentido amplio, los sistemas de protección comprenden el conjunto de políticas y acciones sectoriales tendientes a fortalecer el desarrollo humano como la 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 las y 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 se contemplan entre las principales dimensiones las posiciones frente a los instrumentos que generan acceso a la protección, niveles de cobertura, vías de financiamiento, enfoques del bienestar y las juventudes; grados de solidaridad y estratificación que generan. Asimismo, el rol de lo público 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 las y los jóvenes de canalizar sus necesidades a través del acompañamiento familiar. En este sentido, el o la joven debe presentar “pruebas” concretas de sus carencias y de los medios para hacer frente su situación y así habilitar los mecanismos que el Estado prevé para ayudar a las personas en estos casos específicos. Las políticas desplegadas son focalizadas en tanto “ayuda” a sectores vulnerables a palear 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, sin base normativa y un desarrollo organizativo muy escaso, pero de carácter burocratizado y con un alto valor hacia el territorio para “encontrar” a las y los beneficiarios y eficientizar así su intervención. Detrás de esta perspectiva hay una visión de ciudadanía invertida ya que se establece que la persona 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 las y los jóvenes se ven atravesados por una serie de problemas “propios” de la edad pero también como consecuencia de la estructura socio-económica y productiva de las sociedades capitalistas. 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 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). Se está en presencia entonces, de una ciudadanía regulada en tanto objetiviza y vincula al joven en su condición de estudiante o trabajador.

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 (Krauskopf 2000), intentando dotar de una perspectiva generacional al diseño e implementación de las mismas<sup>3</sup> (Rodríguez 2003 y 2018).

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”.

---

<sup>3</sup> Por perspectiva generacional se entiende al ejercicio de “ubicar el trabajo específico con jóvenes en una perspectiva relacional, que articule la dinámica juvenil con la correspondiente a otras generaciones, especialmente con el mundo adulto” (Rodríguez 2018: 1134-1335). La incorporación de este paradigma abriría el camino para encontrar integralidad, continuidad, sistematicidad, estabilidad político-institucional y correlación entre el discurso y la práctica en materia de tratamiento de la cuestión juvenil

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

En el próximo apartado se presenta resumidamente un recorrido histórico sobre cómo ingresó la cuestión juvenil en la agenda pública de la ciudad, las características de las políticas juveniles diseñadas e implementadas, las estrategias de abordaje y su despliegue institucional a lo largo del periodo de estudio. A través del análisis de documentos institucionales y entrevistas realizadas a las y los funcionarios y agentes estatales, se indagaron las definiciones y concepciones sobre las juventudes en relación con los paradigmas y enfoques adoptados por las dependencias municipales; las definiciones del rol del Estado local en la cuestión juvenil; las características de las líneas de acción ejecutadas a partir de los programas y proyectos que se diseñaron entre 1999-2017.

## 2. GÉNESIS E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y BIENESTAR JUVENIL EN EL MUNICIPIO DE VILLA MARÍA ENTRE 1999 Y 2017

Como punto de partida y a modo de contextualización, se exponen los principales indicadores sociodemográficos durante el periodo analizado que permiten realizar una breve caracterización del caso seleccionado.

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 con la cantidad de habitantes, Villa María es la tercera ciudad más grande de la provincia (detrás de Córdoba Capital y Río Cuarto). Para el año 2001 la población total era de 72.162, y la población juvenil (en términos etarios) entre 15 y 29 años representaba el 23,81% (Censo 2001). Diez años después, la localidad contaba con 79.496 y las juventudes de 15 a 29 años eran el 24,41% del total (Censo 2010). Actualmente la ciudad cuenta con 88.600 habitantes y las personas entre 15 y 29 años representan el 25,5% de la población total (CEMVM 2018).

En cuanto al nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en el año 2001 el Censo indicaba que el 7,7% de los hogares tenía al menos una NBI<sup>4</sup>. Por su parte, el Censo 2010, estimó que los hogares con al menos una NBI eran el 4%. En la actualidad, el porcentaje se ubica en un 5,44%. En relación a la situación del desempleo, en el 2001 la tasa de desocupación era del 19,3%, disminuyendo al 4% en el 2010 y actualmente 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 2001 el 62,85% de la población de Villa María contaba con cobertura, mientras que en el año 2010 la cifra ascendía a un 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.

Finalmente, en cuanto el acceso a la educación, entre los principales indicadores cabe señalar que la población entre 15 y 18 años que asiste a un establecimiento educativo pasó del 75,8% en el 2010 a un 93,55% en la actualidad (CEMVM 2019). De la población de 18 años y más que ha finalizado el secundario, el Censo 2001 estimó el porcentaje en un 40% y el Censo del año 2010 en un 51%. En la actualidad, este porcentaje asciende a un 55,8% y el 66,58%, de la población económicamente activa, tiene el secundario completo. El avance logrado en este sentido pone de manifiesto uno de los temas centrales que las gestiones analizadas se propusieron como desafío central en la problematización y abordaje de la cuestión juvenil local.

Volviendo al tema específico de estudio en este trabajo, a partir de la indagación y análisis de la trayectoria histórica respecto a la institucionalidad municipal juvenil y el conjunto de programas implementados desde 1999 hasta finales del año 2017<sup>5</sup>, fue posible diferenciar dos grandes etapas en el diseño y gestión de políticas y en el abordaje estatal de la cuestión juvenil en Villa María: 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). Se han identificado y distinguido analíticamente tres momentos por los cuales pasaron las políticas juveniles: el de la génesis de la política (1999-2003); el momento de su profundización e institucionalización (2003-2011); y un tercer momento de amesetamiento y retroceso de la política juvenil que va entre 2011 y 2015. La segunda etapa, es coincidente con la asunción del intendente Martín Gill en la gestión (2015-2019). Cabe resaltar que todas las gestiones estuvieron identificadas con un mismo proyecto de gobierno, siendo el Partido Justicialista (PJ)<sup>6</sup> de Villa María la columna vertebral de las distintas alianzas electorales que llegaron al gobierno durante todos estos años.

<sup>4</sup> Meses después de la grave crisis socioeconómica e institucional que atravesó el país a finales del 2001 el Centro Estadístico del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María (CESICS, 2003) realizó un mapeo de la pobreza de la ciudad en base al Nivel Socio Económico (NSE) estimando que al menos un 12,75% de los hogares se encontraba en situación de indigencia.

<sup>5</sup> Por una cuestión de extensión y objeto del presente artículo, en el texto solo se hará una breve referencia de los principales programas durante el periodo estudiado. Para profundizar sobre la descripción y análisis de cada una de las políticas juveniles locales ver Pereyra (2019).

<sup>6</sup> El PJ es un partido y corriente política de carácter nacional fundada en 1946 por el líder y tres veces presidente de la nación, Juan Domingo Perón. En su conformación incluye sindicatos, movimientos sociales, organizaciones de base y otros agrupamientos que en conjunto conforman el Movimiento Peronista.

## 2. 1. Primera etapa de gestión: momento de la génesis de la política juvenil (1999 - 2003)

El abordaje inició de manera errática y discontinuada entre 1999 y 2003, con la apertura de un organismo gubernamental específico juvenil (OGJ), la Dirección de Juventud, que por razones políticas su existencia no se sostuvo durante este periodo de gestión. No obstante, la estructuración de un OGJ fue retomado en 2003 y tuvo continuidad hasta el año 2015. Se observó que, desde el comienzo de la gestión en 1999, el organismo se constituye como un espacio destinado a jóvenes estudiantes, fundamentalmente de nivel medio, mediante la cual se propone incentivar la participación política y ciudadana a través de dispositivos institucionales que capacitan en materia de derechos y abran puertas de diálogo e intercambio con el Estado e instituciones de la sociedad civil<sup>7</sup>.

La creación de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM) en el año 1994 representó una bisagra en torno a la presencia y visibilidad de la cuestión educativa, pero también de la juventud como un sector poblacional importante para el progreso de la ciudad. Esta institución y su repercusión en la ciudad marcó fuertemente en la impronta del rol que el municipio asumió en lo educativo en general y la cuestión juvenil en particular. La existencia de la universidad y la multiplicación de institutos terciarios ubicaron a la localidad como un polo educativo para toda la zona e incluso a nivel provincial, aumentando la presencia de población joven en la localidad. Desde el gobierno local se entendió que este perfil de ciudad debía ser asumido como una bandera y eje de gestión.

Por otro lado, tras la fuerte crisis socioeconómica que atravesó el país en el año 2001, amplios sectores de la población sufrieron graves consecuencias en términos de desempleo, aumento de la pobreza, altos niveles de necesidades básicas insatisfechas y deterioro de la calidad de vida. A partir de ello, el municipio comenzó a desarrollar una nueva institucionalidad pensada para el conjunto de adolescentes y jóvenes “vulnerables”. Es decir, jóvenes pobres, algunos en situación de calle, que desde el Estado se identificó como un sector poblacional que atravesaba problemáticas sociales específicas como: el abandono escolar, la falta de ingresos, problemas alimenticios, violencia y consumos problemáticos<sup>8</sup>. Esta institucionalidad no será abordada nunca desde los OGJ vigentes para el periodo, sino que fueron tomadas desde las áreas de desarrollo social y pensando sus intervenciones como políticas sociales juveniles. Se observó entonces para toda la primera etapa una división funcional del abordaje de lo juvenil en relación con la condición

<sup>7</sup> Entre los principales programas se destaca: a) Comisión de Centros de Estudiantes: se comenzó a implementar en el año 2000 y se extendió hasta el año 2015. Fue un espacio para jóvenes de los últimos dos años del nivel medio mediante el cual se generaban instancias de capacitación y acciones solidarias, de tipo voluntariado, en beneficio de algún grupo o institución de la sociedad civil; b) Modelo de Naciones Unidas: la Dirección a través de miembros del CES, colaboraban en la ejecución del simulacro de Naciones Unidas organizado por dos escuelas de nivel medio de la ciudad y destinado a estudiantes de 5° y 6° año; c) Becas estudiantiles: con la idea de promocionar la ciudad como centro de formación a nivel superior, se instituyó en un primer momento el otorgamiento de ayudas monetarias destinada a jóvenes que residían fuera de la ciudad y que deseaban estudiar carreras en institutos superiores o en UNVM, luego se extendió también a jóvenes que residen en la ciudad y d) Concejo Deliberante Estudiantil: el programa nace en el año 2000 y existe actualmente. Se encuentra dirigido a jóvenes entre 14 y 21 años “sin antecedentes penales” y con la condición de alumno/a regular dentro del sistema educativo formal (público y privado) del nivel medio de la ciudad. El objetivo central es el de promover la formación y participación ciudadana juvenil a través del abordaje de temáticas y problemáticas locales mediante la presentación de proyectos de carácter legislativo al Concejo Deliberante de la ciudad.

<sup>8</sup> En esta primera instancia se delineó una serie de intervenciones focalizadas a cargo de “Operadores de calle” (equipo profesional de trabajadoras sociales, psicólogas y sociólogos) que frente a la aparición de un numeroso grupo de niños, adolescentes y jóvenes en las esquinas de las calles trabajando como limpiavidrios, vendedores ambulantes y cuida coches, tenían como principal objetivo relevar estadísticamente la situación, generando un vínculo y confianza con el grupo para luego avanzar con intervenciones sobre algunas de sus necesidades económicas de manera individual (Entrevistas 19, 25 y 27). Además, desde el área social se coordinaba la “Escuela Granja” y el proyecto “Yo también”. Este último consistió en la implementación de una oferta de talleres artísticos, culturales y deportivos de carácter gratuito en ocho barrios de sectores vulnerables de la ciudad destinado principalmente a niños y adolescentes. La “Escuela Granja” es una institución surgida por iniciativa del estado provincial desde mediados de los '90 y que en 1999 se municipalizó. Este espacio surgió como “una propuesta educativa, laboral y preventiva para jóvenes que se hallaban en estado de riesgo social” (Estatuto EG 1997) y se autoidentificaba como una “escuela especial” para una clase de chicos en particular: los chicos con problemas, los correccionales, los expulsados, los de la mala conducta, los de la calle, el delincuente precoz (Pereyra 2019). La institución tenía en ese momento como principal destinatario a varones entre 12 y 16 y el espacio brindaba un dispositivo de terminalidad educativa del nivel primario y una serie de talleres de formación en oficios como producción de blocks, cultivo de verduras, cría de animales y elaboración de dulces, y recreativos como fútbol y pintura.

incluido-excluido del joven y a partir de allí, se diseñaron e implementaron las distintas líneas de acción.

Se observó que la inclusión del abordaje de la cuestión juvenil encontró en el intendente un actor central, que estableció el principal lineamiento que asumieron las estructuras estatales destinadas a lo juvenil durante su primera gestión: la juventud como etapa de formación y el desarrollo de capacidades sobre la cual el Estado municipal debía intervenir para su promoción. No obstante, en la génesis de las políticas, el OGJ tuvo una política más bien errática y de marchas-contramarchas tras el pedido de renuncia de la primera directora a cargo<sup>9</sup> y la desaparición, en la práctica, de la dependencia en la estructura orgánica.

Del análisis se desprende que el rol del Estado municipal estuvo focalizado en dos grandes áreas temáticas. Por un lado, generar herramientas y dispositivos que promovieran la permanencia en el sistema educativo y fundamentalmente la continuidad del nivel superior en la nueva Universidad Nacional de Villa María. Por otro lado, incentivar y promocionar la participación juvenil a través de mecanismos institucionales tradicionales y vinculados a lo educativo (como los centros de estudiantes) y a su vez generando nuevos dispositivos estatales que, si bien fueron novedosos para la época, se apoyaban en lo educativo como un modo de reforzar la idea de canales hábiles y con resultados efectivos de la intervención juvenil.

De modo esquemático, sobre el conjunto de intervenciones, puede afirmarse que todos aquellos dispositivos que propiciaban e incentivaban la preparación y formación educativa juvenil y su participación ciudadana, estuvieron considerando e interpelando preferentemente a los jóvenes “incluidos” e “integrados” al sistema educativo formal. Sus acciones tuvieron un carácter muy focalizado y con transferencias no condicionadas, de efectos más bien estratificantes basado en un enfoque de capacidades donde apareció la idea de solidaridad y justicia social como principios rectores de la intervención, buscando como resultado la reproducción social del sujeto joven (en tanto estudiante y futuro trabajador). Desde el propio municipio se reconocía esta direccionalidad de sus programas, existiendo otros jóvenes (las y los “excluidos” o “vulnerables”) a los cuales el organismo específico no abarcaba ni llegaba con sus acciones iniciales.

### 2.1.1 Segundo momento: ampliación, profundización e institucionalización de las políticas juveniles (2003 - 2011)

Durante este periodo se visualizó la expansión del abordaje municipal de temas y problemáticas respecto a la cuestión juvenil, creación y consolidación de institucionalidad juvenil local y la ejecución de nuevas políticas y programas que giraron fundamentalmente alrededor de dos ejes: inclusión y participación ciudadana, siendo la Coordinación de niñez y adolescencia y la Dirección de Juventud los principales organismos a cargo del conjunto de intervenciones. Puede afirmarse que, durante este largo periodo de ocho años, se fue consolidando en las diferentes políticas juveniles la mirada del joven como sujeto de derecho, aunque no escapó de tensiones y contradicciones. Este proceso, coincidió además con un crecimiento importante del rol estatal y del conjunto de intervenciones municipales en torno a la cuestión juvenil.

Si en el periodo anterior, la creación de la UNVM funcionó como un hito que motorizó al municipio para intervenir en lo educativo como cuestión central y el/la joven en su carácter de estudiante como principal población objetivo, en este periodo fueron dos los hitos contextuales que acompañaron y moldearon las caracterizaciones de las juventudes y del rol estatal en las gestiones de Nora Bedano (2003-2007) y el segundo mandato de Acastello (2007-2011). Por un lado, las consecuencias económicas y sociales de la crisis nacional del año 2001 que impactaron en la población local generando ciertas problemáticas en las condiciones de vida de un sector específicos de niños y jóvenes de Villa María: por primera vez en la ciudad, se vieron en distintas esquinas a este sector poblacional en “situación de calle” trabajando como cuida coches, vendedores ambulantes y mayoritariamente, limpia vidrios de autos en los semáforos. Situación que activó la intervención estatal, primero mediante un conjunto de acciones aisladas y asistenciales, con una modalidad más protectora y desde el enfoque de necesidades, con fines de control social y de

<sup>9</sup> De las entrevistas se pudo reconstruir que la renuncia se debió a internas y pujas políticas entre distintos sectores de la coalición de gobierno que disputaban la titularidad del organismo.

efectos estigmatizantes y estratificantes, pero que luego comenzó a desarrollarse una institucionalidad específica para abordar la problemática, que determinó la creación de una estrategia de trabajo enfocada hacia adolescentes y jóvenes de sectores populares o “vulnerables” (en términos de la propia gestión).

El foco estuvo puesto en generar instrumentos de formación, capacitación y entrenamiento laboral para brindar nuevas herramientas para el desarrollo de proyectos de vida alternativos a la calle y la puesta en marcha de algunos dispositivos que generaran empleo directo<sup>10</sup>.

Por otro lado, mientras se abordaban estas “urgencias” sociales y se iba produciendo la salida y superación de la crisis a nivel nacional y local, se fue profundizando también una estrategia de abordaje de la cuestión juvenil en torno al fomento de la participación y protagonismo juvenil. Entre los años 2003 y 2011, la Dirección de Juventud impulsó acciones con una mirada del joven como sujeto pleno de derechos, reconociendo la heterogeneidad en las juventudes, su carácter de ciudadano y actor para el desarrollo. Además de estas concepciones, el organismo realizaba una definición en términos etarios de las personas jóvenes, entre los 15 y 29 años. Sin embargo, la población objetivo de casi la totalidad de sus programas implicó un subgrupo etario más acotado aún: trabajar principalmente con un perfil de jóvenes estudiantes de nivel medio<sup>11</sup>.

Esta estructuración de la intervención estatal se vio reflejada en la principal división organizativo-funcional que se hizo del abordaje de lo juvenil en el municipio, impactando en las concepciones en torno a la juventud. La Secretaría de Integración Comunitaria, a través de la Coordinación de niñez y adolescencia fue la responsable de las políticas de contención e inclusión social y la Dirección de Juventud, el espacio responsable que promovía y potenciaba la participación juvenil. En esta división funcional, que determinaba la naturaleza y alcance de los objetivos

<sup>10</sup> Entre las principales iniciativas cabe destacar el programa “Iniciando caminos”, que absorbió los trabajos de la gestión anterior en cuanto a las líneas “Operadores de Calle” y “Yo También” (renombrando a éste último como “Yo Tengo Confianza”). Respecto a operadores, se continuó con las mismas características de funcionamiento desde su creación en 2003, aunque se incorpora como objetivo principal de las y los operadores identificar las potencialidades de los adolescentes y trabajar con ellos posibles alternativas de fortalecimiento mediante la articulación con las nuevas acciones sociales implementadas. Además, a partir de los desafíos asumidos por el organismo, se comenzó en el año 2005 a planificar y gestionar el programa “Nuevas Oportunidades” y el proyecto de lavadero de autos, “Nuevo Sol”. El primero inició su implementación en el año 2007 y el segundo en el 2008, con la segunda gestión de Acastello. Ambos programas se sostienen hasta la actualidad. El “Centro Nuevas Oportunidades” comienza con la construcción de un edificio en el barrio Roque Sáenz Peña que era el que poseía mayores indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la ciudad. El principal objetivo del programa es promover la inclusión social de adolescentes vulnerables “en riesgo socio-educativo”, a través de instancias de formación para el trabajo, mediante la adquisición de competencias cognitivas, y capacitación en oficios. A su vez se pretendía el desarrollo de emprendimientos productivos con orientación en cooperativas y comercializando sus producciones (Informe de gestión Coordinación de Adolescencia 2009 y Proyecto institucional 2007 - MVM). El proyecto del lavadero “Nuevo Sol” fue diseñado inicialmente como estrategia de generación de empleo y de alternativa laboral para adolescentes y jóvenes varones en situación de calle. A medida que se fue consolidando un grupo estable de jóvenes trabajando en el lavadero, se decidió avanzar en el proceso de formalización del emprendimiento creando una cooperativa y darle así mayor legalidad, mejores condiciones laborales y avanzar sobre nuevas actividades productivas (mantenimiento edilicio y de espacios verdes; mecánica y mantenimiento de vehículos; albañilería y; cadetería) y a su vez intentando independizarlo financiera y administrativamente del municipio para que sea gestionado por los propios jóvenes (Entrevista 19).

<sup>11</sup> Además de darle continuidad a los programas CES, Concejo Deliberante Estudiantil y Becas (aunque con modificaciones en los enfoques, de acuerdo a los objetivos de estas gestiones), se implementaron 11 nuevas líneas de acción lo cual generó un importante crecimiento de la estructura orgánica y financiera del organismo. Entre ellos se destacan: a) Mercosur Joven: se reemplazó la anterior colaboración en la realización del Modelo de Naciones Unidas por la organización de un simulacro a nivel Latinoamericano. Las y los jóvenes conforman delegaciones representativas por países y deben investigar sobre ciertos ejes temáticos, elaborando documentos con la posición de cada país para luego ir a una instancia plenaria – cumbre, en la que los distintos Estados debatían, intercambiaban e intentaban producir un pronunciamiento colectivo en base a la posición conjunta que generaban las delegaciones. Las acciones se dirigían a los últimos 3 años del ciclo secundario, de todos los colegios de toda la región ENINDER (Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional, que agrupa 44 Municipios y Comunas); b) Costanera Rock: nació como una estrategia en la temporada de verano para generar eventos musicales al aire libre para que bandas compuestas por jóvenes locales pudieran presentar sus producciones ante los vecinos de la ciudad. luego cobró envergadura y los recitales se expandieron a lo largo del año incorporando en los recitales figuras del rock nacional; c) Que se vengán todos: se diseñó como una estrategia para incluir un nuevo segmento de la población estudiantil no tenida en cuenta anteriormente, las y los estudiantes secundarios de la modalidad nocturna. Consistía en instancias de debate y reflexión sobre los derechos de las juventudes, la experiencia y vivencia de ser joven y la necesidad de poner en relieve el rol del joven como actor protagónico en la construcción de la realidad.

estatales, el principal criterio de clasificación fue en función del perfil de joven con los que trabaja cada dependencia (Filardo 2018), siendo la primera con jóvenes excluidos-vulnerados y la segunda jóvenes integrados (principalmente al sistema educativo).

Respecto al rol del estado municipal sobre la cuestión juvenil, el acento para todo el periodo estuvo puesto en el organismo específico como un espacio que promoviera la participación, el empoderamiento y la construcción de ciudadanía juvenil. Institucionalmente definieron sus aspiraciones mediante la misión de "... ser un espacio de participación y desarrollo para todos l@s jóvenes de la ciudad de Villa María ... [permitiendo] el desarrollo integral y la inclusión total de los jóvenes, entendiendo que los mismos son parte activa de una sociedad" (Informe de gestión 2003-2007, Municipalidad de Villa María 2007). Si bien se observó una definición de alcance general hacia la juventud local, en la práctica concreta, las intervenciones estuvieron dirigidos exclusivamente hacia jóvenes insertos en el sistema educativo formal.

En cuanto a las y los jóvenes de sectores populares que venían atravesando las graves consecuencia de la crisis socio-económica ocurrida en el año 2001, desde entonces y hasta el 2017, fue desde la Coordinación de Niñez y Adolescencia que se genera una institucionalidad con programas y proyectos dirigidos a jóvenes pobres o excluidos, asumiendo a su cargo la política social juvenil municipal.

Cabría aclarar que entre 2003 y 2011, las conceptualizaciones en torno a la población objetivo de estas nuevas intervenciones se realizaban bajo la denominación de "adolescentes". Esto tuvo como motivo central que las funcionarias y operadoras de la política social asumieron como guía de sus intervenciones los conceptos y paradigmas de la ley nacional N° 26.601 de "Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes" sancionada en septiembre de 2005. Al no existir una ley nacional de las juventudes en el país, la normativa señalada se basó en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, adoptando el rango etario entre los 0 y 18 años de edad como la población enmarcada y contenida por las disposiciones legales. Dentro de grupo, se distinguía a niños (0-13 años) de adolescentes (14-18), de allí la decisión del equipo a cargo de la política social de realizar sus intervenciones para este segundo grupo.

La consecuencia práctica y directa de esto fue que, a lo largo de este periodo, e incluso hasta el año 2015, dicha coordinación diseñó la mayoría de sus intervenciones centrándose en la noción de adolescentes "vulnerables o excluidos de sectores populares" y con un recorte etario, acorde a la normativa, entre los 14 y 18 años, dejando afuera al conjunto de jóvenes que superara dicho rango. Con respecto a la conceptualización realizada sobre las y los adolescentes y el rol estatal, si bien se señaló la existencia de un anclaje en la Ley N° 26.061, se detectaron algunas diferencias entre los discursos de las coordinadoras y miembros del equipo. En concordancia con esta norma, se los definió como sujetos de derechos<sup>12</sup>, no obstante, estas nociones convivieron con representaciones sociales de los funcionarios, más vinculadas a la juventud como etapa de transición de la vida y la asociación de determinadas problemáticas sociales con la condición de pobreza del joven. Estas diferencias quedaron plasmadas también en la dirección otorgada hacia algunos de los programas emblemas que se implementaron.

A estas características atribuidas a la juventud como etapa de tránsito hacia la adultez y en ésta la consagración de su independización del adulto, también se les asignó ciertas particularidades a las y los jóvenes que provienen de los sectores populares: al ser población vulnerable atraviesan su juventud con cargas negativas subjetivas y objetivas. Son portadores de estigmas y la falta de recursos los expone a riesgos como las adicciones y relaciones de violencia social e institucional. Ante este panorama se le atribuyó al Estado el rol de contener, acompañar y promover el desarrollo de las y los adolescentes con el desafío final de generar un cambio, no solo en sus condiciones de vida sino también en sus "pautas culturales". Respecto a esto último, se apostó a la implementación de herramientas específicas para modificar comportamientos y expectativas en torno a los proyectos de vida de los sectores excluidos y particularmente, en situación de calle.

<sup>12</sup> Se recuerda que esta nueva ley vino a poner fin a la antigua ley de patronato de la infancia sancionada en el año 1919, que habilitaba la intervención discrecional del Estado y la institucionalización de un menor en caso de pobreza, maltrato o conflicto con la ley penal.

### 2.1.2 Momento de amesetamineto de la política: continuidad de la gestión con avances y retrocesos de las políticas juveniles (2011- 2015)

Durante este tercer mandato no consecutivo de Eduardo Acastello se realizaron modificaciones en el organigrama y enroques de funcionarios entre distintas dependencias junto a algunas incorporaciones nuevas. Se observó a esta gestión como una continuidad del rumbo de las políticas iniciada en el momento anterior.

#### a) El OGJ entre 2011 y 2015

En cuanto a las políticas del organismo juvenil, se ratificó en su cargo, junto a su equipo, a quien se desempeñaba como coordinadora desde 2007. El OGJ continuó bajo la órbita de la Universidad Popular (UP). Sin embargo, el intendente decidió bajar de rango a la Dirección de Juventud convirtiéndola en un Área. Si bien en términos generales se garantizó la continuidad a los principales programas señalados en el momento anterior, para la ex directora y miembros del equipo técnico, esta modificación significó un retroceso, un cambio en la relevancia del organismo para la gestión en general y la UP en particular.

También se detectaron dos situaciones que pudieron leerse como factores de retroceso del organismo específico: una fue el traspaso del programa cultural emblema y reconocido del OGJ desde el 2005, “Costanera Rock”, hacia el Área de Cultura. En la práctica, el dispositivo dejó de autodefinirse como una política juvenil y pasó al repertorio de acciones y eventos de corte turístico-cultural de la temporada de verano municipal para la población en general (Entrevistas 12 y 18). La segunda, fue la salida del organismo en el año 2014, de quien tuviera su coordinación desde 2007. En este sentido, parte del equipo técnico y quien la sucediera en la coordinación de juventud (Entrevista 13) planteó que su partida ocurrió por un desgaste y cansancio por los impedimentos y trabas que interponía la presidenta de la UP en la implementación de los programas. Más allá de esta interpretación, se señalaba que el área había perdido mucha relevancia para la gestión, más aún con la salida de la funcionaria.

Desde hacía un par de años que juventud había sido desplazada, ¿no?, en términos políticos y hasta en términos, también en términos personales y de recursos, y hasta de atención misma, digamos, de proyectos presentados. Así que bueno, fue un contexto ahí medio, medio endeble... (Entrevista 13).

Finalmente, otra circunstancia que consolidó esta mirada fue la negativa de la presidenta de la UP a autorizar la ejecución de un nuevo programa que pretendía darle un nuevo impulso al área<sup>13</sup>.

#### b) Coordinación de Adolescencia entre 2011 y 2015.

La población objetivo de la dependencia continuaron siendo las y los adolescentes de sectores populares en situación de vulnerabilidad. En términos conceptuales, desde documentos oficiales, comenzó a aparecer más explícitamente la intención de combinar el enfoque evolutivo de la juventud con el de derechos. La adolescencia no podía describirse sólo como un proceso biológico determinado “por el embate hormonal”, sino que se constituía como un período decisivo del ciclo vital humano, en el que también se persigue y alcanza la autonomía psicológica y de allí la inserción en el mundo social (Informe de gestión 2011-2015, Coordinación de Adolescencia MVM 2015).

Como perspectiva de abordaje se continuó asumiendo como directrices centrales los ejes de integralidad y el enfoque de derechos delineados e impuestos por la ley nacional N° 26.061 y su

<sup>13</sup> La idea consistía en la realización de un mapeo local del conjunto de organizaciones e instituciones que realizaban acciones o intervenciones con población juvenil en la ciudad, para luego crear una línea de financiamiento de proyectos socio comunitarios destinado a jóvenes, tanto para estos actores relevados como también a grupos o entidades de la sociedad civil en general interesados en sumarse a la temática.

correlato provincial, la ley N° 9944 que determinaba a los Estados formular políticas públicas tendientes a “reconstruir el entramado social, a diseñar y proponer políticas públicas capaces de dar respuestas efectivas y viables a la problemática que atraviesan niños, niñas y adolescentes” (art 37. Inc. D. ley N° 9944).

## 2.2 Principales características del sistema de protección social y bienestar juvenil del periodo 1999 - 2015.

A partir de todo lo expuesto se puede afirmar que durante este periodo en la ciudad de Villa María se consolidó principalmente 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 con 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 con 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 perspectiva 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 las y los jóvenes excluidos - vulnerables. Al inicio, 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, poniendo al Estado en un rol protector de aquellos jóvenes que por voluntad propia habían errado el camino (idea de ciudadanía invertida). Poco a poco 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).

Apareció entonces un conjunto de intervenciones que aspiraban a dotar de capacidades a la juventud a través de capacitaciones, entrenamiento laboral, microemprendimientos 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 “condiciones objetivas” de ejercer como “ciudadano”, por ende, la preocupación no estuvo centrada en sus medios 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 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 casi la totalidad de las acciones, para el acceso a los beneficios se convocó a las y los jóvenes según su afiliación (ser vulnerable o ser estudiante), propios del sistema “estratificante”. Todas las políticas implementadas fueron 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, 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.

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, 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, puede afirmarse que uno de los principales roles asumido desde el Estado durante estos primeros quince años fue el empoderamiento de la población juvenil para su incorporación y permanencia 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 asistió a una nueva etapa de la política juvenil y con repercusiones específicas en la estructuración del sistema de protección juvenil local.

### 2.3. Segunda etapa de abordaje de la cuestión juvenil: continuidad del proyecto político, pero con impacto en la institucionalidad juvenil (2015 - 2017)

El perfil académico en el campo de la educación del nuevo intendente, Martín Gill<sup>14</sup>, impactó fuertemente en los lineamientos centrales de esta nueva gestión (aunque perteneciente al mismo proyecto político de los gobiernos anteriores) para las políticas públicas en general, y las juveniles en particular. Con la incorporación de técnicos, profesionales y académicos que lo acompañaron en su gestión universitaria y en la gestión nacional, el acceso a la educación por parte de sectores excluidos se erigió como uno de los principales desafíos, impulsando que niños, jóvenes y adultos lograsen la acreditación y titulación de la educación básica y obligatoria en el país<sup>15</sup>.

De acuerdo con estas nuevas prerrogativas se buscó que las acciones de inclusión educativa fueran formalizadas y aspirasen a la consecución de una acreditación o titulación de carácter oficial; esto implicó una nueva óptica, que impactó incluso en el organigrama de la gestión. El concepto de Universidad Popular a cargo de cultura, educación y juventud con la que durante doce años de gestión se implementaron políticas públicas dejó de existir por la informalidad y falta de acreditación de sus acciones. Esto trajo como contrapartida la creación de una Secretaría de Educación, en la que el programa de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos fue la bandera insignia.

Si bien desde el organismo hubo una mirada crítica respecto a la escuela como institución igualadora y reproductora de “conocimientos socialmente legitimados”, su función social y la acreditación sí fueron valoradas como herramientas potentes y necesarias para la construcción de proyectos individuales y colectivos de vida, pero sobre todo la concepción de la educación como un derecho adquirido de la ciudadanía y el Estado como el principal responsable de garantizarlo.

<sup>14</sup> En el año 2007 fue electo Rector de la UNVM y reelecto en el 2011. Un año después, fue designado por el gobierno nacional como Secretario de Políticas Universitarias, lugar que ocupó hasta diciembre del 2013 y renunció para asumir como diputado nacional por Córdoba al ser electo en las elecciones legislativas de ese año.

<sup>15</sup> En el año 2014 se reforma la Ley Nacional de Educación 26.206 ampliando la edad de educación obligatoria comprendiendo 2 años de educación inicial (a los 4 y 5 años), el nivel primario (edad entre 6 a 11/12 años) y la educación secundaria (entre 13 y 18/19 años). Estos dos últimos niveles varían la cantidad de años de cursado de acuerdo con su modalidad y especialidad.

En cuanto a la estructuración municipal de las políticas juveniles, la gestión dio de baja al organismo específico de juventud existente desde 1999 y las principales políticas quedaron comprendidas dentro de la Secretaría de Educación y la Secretaría de Inclusión Social y Familiar. Consultado sobre esta modificación, el intendente afirmaba que la situación respondía al desafío de “romper un estereotipo” en la creación de áreas de juventud y modificarla por un criterio transversal donde las distintas dependencias abordasen desde su especificidad, una agenda de acciones diferenciadas sobre el sector juvenil. Como en otras gestiones, apareció nuevamente en el discurso la necesidad de un abordaje integral de la cuestión juvenil (Entrevista 23).

A partir de esta reorganización institucional, se analizó qué sucedió respecto a las principales líneas de acción que llevaba adelante el OGJ (algunas tenían entre diez y quince años de funcionamiento ininterrumpido) como así también del resto de las políticas juveniles del periodo anterior. En este sentido el intendente sostenía que sólo se mantuvieron aquellas políticas “verdaderamente” institucionalizadas. Si bien no se explicitaron los atributos de lo que eso implicaba, pudo observarse que lo que tenían en común todos estos programas era que se encontraban sustentados en una normatividad legal reconocida, sea vía ordenanza o estatuto<sup>16</sup> lo cual implicó prácticamente la desaparición de todos los programas bajo la órbita del OGJ.

Los principales programas sostenidos pasaron a formar parte del área social, se renombró la dependencia como Coordinación de niñez, adolescencia y juventudes, sosteniendo la continuidad de las políticas sociales juveniles. Por primera vez, tanto desde el área de educación como la social, se dedicaron al abordaje de la cuestión juvenil para jóvenes “incluidos y excluidos”, siendo estos últimos los que mayor atención recibieron desde las acciones ejecutadas.

La preocupación central era brindar herramientas para que cada joven pueda ser artífice de su proyecto de vida como un derecho fundamental de cada persona “Si bien sé que puedo resultar utópico, [el logro] es haber generado condiciones para que todos los jóvenes de Villa María tengan un proyecto de vida (...) no debe haber situación de mayor importancia que un joven que con diecisiete, dieciocho años pareciera que su vida no tiene sentido” (Entrevista 23). Ahora bien, según el intendente ese sentido del proyecto estaría viabilizado mediante su inserción a la escuela o al mercado laboral, garantizando sus condiciones de reproducción social. Estas concepciones generales se observaron como trasfondo de las principales políticas implementadas por las dependencias a cargo del abordaje de la cuestión juvenil local.

Para el organismo social, el rol que asumido fue el de generar inserción (social, laboral, educativa) de las y los jóvenes de sectores populares que atraviesan diferentes situaciones problemáticas (adicciones, violencia, necesidades insatisfechas) pero que principalmente se encuentran fuera del sistema educativo y laboral (Entrevista 21). Al gestionar prácticamente los mismos programas de la coordinación anterior, se observó la utilización de los mismos documentos institucionales de la etapa anterior, sosteniendo las interpretaciones en torno a la adolescencia como una etapa del ciclo de vida, determinadas por factores biológicos y sociales: “son adolescentes y jóvenes que viven situaciones de riesgo social a los cuales el Estado debe brindarles herramientas para su inclusión social, educativa, laboral, política y ciudadana” (Presentación institucional de la Coordinación de niñez, adolescencia y juventudes, MVM 2017).

Para la Secretaría de Educación el rol central del organismo era implementar estrategias que efectivamente generen inclusión al sistema educativo formal, por lo que se decidió implementar una nueva política local, el programa de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos<sup>17</sup>, interviniendo en una cuestión histórica y normativamente delegada al ámbito

<sup>16</sup> Los programas que se sostuvieron bajo este criterio fueron: la Escuela Granja, el Centro Nuevas Oportunidades, la Cooperativa Nuevo Sol, que continuaron en la órbita social; el Mercosur Joven, que pasó a educación (aunque luego realizaron una edición más y se dio de baja) y; el Concejo Deliberante Estudiantil, anclado en la órbita del poder legislativo local.

<sup>17</sup> Con educación básica para jóvenes y adultos se refiere al conjunto de programas y dispositivos creados por el Estado (en sus distintos niveles) para aquellas personas que no finalizaron la educación primaria y media durante la trayectoria esperada (entre los seis y dieciocho años), apareciendo allí la clásica modalidad de sistema “nocturno” y luego sus diversas versiones: presencial, semipresencial, por módulos o a distancia.

provincial o nacional: garantizar la terminalidad de la educación básica y obligatoria de las y los jóvenes<sup>18</sup>.

Si bien el programa se focalizó en aquellas personas que no terminaron el nivel medio, la política en sí mismo aspiró 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. 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 todos los y las jóvenes y en lo posible adultos, apostando a consolidar a Villa María como “Ciudad del Aprendizaje”. De acuerdo con el municipio este objetivo se ve reflejado en los indicadores educativos de la ciudad: el 93,45% de las y los jóvenes entre 15 y 18 se encuentran cursando estudios secundarios y; el importante crecimiento porcentual de la Población Económicamente Activa con secundario completo (66,58%) y más específicamente, un 23% de ésta con estudios superiores completos.

### 3. CARACTERIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR JUVENIL DEL ESTADO LOCAL EN LA CIUDAD DE VILLA MARÍA

A partir de las 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 sus dependencias a cargo. 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 siendo focalizadas hacia jóvenes vulnerables mediante dispositivos que perseguían trabajar con poca cantidad de beneficiarios, con la intención de lograr resultados efectivos de acuerdo con 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 las y los beneficiarios debían generar una prueba de medios (la condición de “vulnerable”) para acceder a la política, pero era más bien la condición de desocupación 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 la persona joven y los paradigmas de trabajo. La situación recurrente fue la convivencia de enfoques de la juventud como transición o ciclo de

<sup>18</sup> En consecuencia, el municipio firmó un convenio con el instituto de formación secundaria preuniversitario de la Universidad Tecnológica Nacional - UTN, para que, mediante la modalidad a distancia de tres años de duración de esta institución, las y los beneficiarios del programa local tuvieran el mecanismo formal y legal de validación y acreditación del título secundario. En términos concretos de implementación, el municipio armó 12 centros de formación y capacitación de acuerdo con la curricula dispuesta por la UTN, para que jóvenes y adultos aprendan, estudien, preparen y rindan los exámenes de las materias dispuestas desde la universidad. Como existió una clara intención de masividad y efectividad de la propuesta, se generó un amplio despliegue institucional en torno a tres figuras: los centros de formación a cargo de equipo de docentes, los centros de apoyo, a cargo de tutores y los promotores territoriales. Para el año 2019, el programa contaba con más de 1200 beneficiarios/as de los/as cuales el 85% son personas entre 18 y 29 años.

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 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 los sectores populares. 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.

Aunque muchas de las y los estudiantes provienen de los barrios de los sectores populares y varios de los centros de formación se encuentran territorialmente en estos sectores, la política se implementó en toda la ciudad, con centros en barrios de clase media y alta. Por ende la territorialización de la política cobró menor relevancia, entendiéndose que el abandono escolar y la ausencia de finalización del secundario atraviesa (aunque no de la misma manera) a todas las clases sociales, algo propio de los modelos integrados de “inclusión universal”. El programa no apuntó solo jóvenes pobres, sino a quienes no lograron finalizar sus estudios, sin importar su condición de clase o lugar de residencia.

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 n° 2 se resumen las características que el sistema adoptó para el periodo analizado.

**Cuadro n° 2.** Resumen de principales características del sistema de protección social y bienestar juvenil de Villa María (1999-2017)

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

Fuente: Elaboración propia

Para finalizar, cabe destacar que los hallazgos empíricos respecto a los valores que asumió el sistema de protección social y bienestar juvenil en Villa María corroboraron la pertinencia y potencia analítica de la modelización propuesta y a su vez, el carácter híbrido del mismo dotó de mayor complejidad a los postulados teóricos iniciales.

Comprender las diversas producciones socio estatales sobre la cuestión juvenil y caracterizar el despliegue institucional en materia juvenil por parte de los gobiernos locales de manera sistemática, es uno de los principales aportes conceptuales que este trabajo generó, abriendo una puerta de entrada a nuevos esquemas de interpretación en el campo de estudios sobre las políticas de juventud.

## REFERENCIAS

1. Balardini, Sergio. "Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina". *Última Década* 10 (3), 1999: 1-16.
2. Beretta, Diego; Galano, Natalia y Laredo, Fernando. *Cartografía de políticas públicas de juventudes: reflexiones a partir de sus configuraciones en Rosario*. GEU, Grupo Editor Universitario, 2018.
3. Bril-Mascarenhas, Tomas; Antoine, Maillet y Pierre-Louis Mayaux. "Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal." *Revista de ciencia política (Santiago)* 37.3, 2017: 659-684.
4. Brugué, Quim y Gomá, Ricard. *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998.
5. Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando y Robles, Claudia. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*, Serie Políticas Sociales, N° 202, Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
6. CEMVM. *Principales indicadores de la ciudad. Indicadores de condiciones de vida y de seguridad y victimización del cuarto trimestre de 2018*. Argentina: Municipalidad de Villa María - MVM, 2018.
7. CEMVM. *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, 2018.
8. CESICS. *La situación social de los hogares en Villa María*. Serie Estudios Estadísticos y Económicos N° 2. Argentina: IAPCS- UNVM, 2003.
9. Donati, Pierpaolo, y Antonio Lucas. "La política social en el Estado de Bienestar: el desafío de los sistemas complejos." *Reis* 37, 1987: 57-68.
10. Filardo, Verónica. "Las políticas de juventud de la izquierda en Uruguay: ¿son liberales?" Comps Beretta, Diego et al. *Políticas de juventudes y participación política*. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario, 2018: 257-272.
11. Fleury, Sonia. "Reforma del Estado: diseño y gerencia de políticas y programas sociales". *Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social* Washington, DC: INDES, 2000.
12. Krauskopf, Dina. "Dimensiones críticas en la participación política de los jóvenes" Comp. Balardini, Sergio *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2000:119-134.
13. Municipalidad de Villa María - MVM. *Presentación Institucional de Coordinación de Niñez, Adolescencia y Juventudes*, Argentina: MVM, 2017.
14. Municipalidad de Villa María - MVM. *Informe de Gestión 2011-2015 Coordinación de Adolescencia*, Argentina: MVM, 2015.
15. Municipalidad de Villa María - MVM. *Informes anuales de gestión de Coordinación de Adolescencia 2007-2009*, Argentina: MVM, 2009.
16. Municipalidad de Villa María - MVM. *Informe de Gestión 2003-2007 Dirección de Juventud*, Argentina: MVM, 2007.
17. Municipalidad de Villa María - MVM. *Proyecto institucional Centro Nuevas Oportunidades*, Argentina: MVM, 2007.
18. Municipalidad de Villa María - MVM. *Estatuto Escuela Granja*, Argentina: MVM, 1997.
19. Pérez-Liñan, Anibal. "El Método Comparativo: Fundamentos y Desarrollos Recientes", *Documento de Trabajo*, Universidad de Pittsburgh, 2008.
20. Pereyra, Eduardo Javier. "Estado, cuestión juvenil y políticas públicas a nivel subnacional: marco analítico y tipologías para su interpretación sistemática". *Studia Politicae* 51, 2020: 135-163.

21. Pereyra, Eduardo Javier. *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, 2019.
22. Reguillo Cruz, Rossana. *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Norma, 2000.
23. Roca, Emilia; Golbert, Laura y Lanari, María Estela. *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2012.
24. Rodrigues-Silveira, Rodrigo. *Gobierno local y estado del bienestar: regímenes y resultados de la política social en Brasil*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca, España, 2010.
25. Rodríguez, Ernesto. "Pensar las políticas públicas de juventud desde las narrativas juveniles, en el marco de las miradas neoliberales, neconservadoras y neodesarrollistas sobre las y los jóvenes, vigentes y en disputa en América Latina". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 16(2), 2018: 1123-1138.
26. Rodríguez, Ernesto. "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, 2003: 15-43.
27. Rodríguez, Ernesto. "Juventud y políticas públicas en América Latina: experiencias y desafíos desde la gestión institucional". *Última Década* 8.13, 2000: 35-58.
28. Scagliola, Miguel. "La transición a la adultez. Apuntes para un balance de tres décadas de políticas de juventud en Uruguay". Comps. Beretta, Diego et al. *Políticas de juventudes y participación política*. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario, 2018: 273-292.