

PROGRESAR

Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva

PROGRESAR

Youths, public goods and distributive justice

Por Roxana Mazzola*

Fecha de Recepción: 28 de marzo de 2014.
Fecha de Aceptación: 18 de abril de 2014.

RESUMEN

El artículo se propone analizar y problematizar la cuestión de las juventudes, los bienes públicos y la justicia distributiva en la Argentina. Para ello, se realiza un recorrido histórico y actualizado de la temática en el país. Luego, el análisis se centra en una política pública particular como es la reciente creación del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), realizando algunas reflexiones finales. Se resaltan diversos estados de lo "justo" en las juventudes que han tenido lugar durante el siglo XX a inicios del siglo XXI en la Argentina, adoptando un enfoque relacional y finalístico de estos temas y desde una metodología cualitativa de análisis (Mazzola, 2012). Se realiza especial hincapié en cómo se ha ampliado y/o restringido la consideración de qué bienes son considerados bienes públicos y cuáles han sido las concepciones de justicia distributiva presentes, incidiendo estos cambios a su paso en el bienestar de las/os juventudes, sus familias y comunidades. Como cierre el trabajo señala algunos desafíos en la materia, ubicando al PROGRESAR en su marco.

Palabras clave: *Juventud, Bienes Públicos, Políticas Sociales*

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Directora Ejecutiva del Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas (CE-DEP). Consultora Internacional en Políticas Sociales e Integración Regional.

ABSTRACT

This paper attempts to analyze and problematize about youths, public goods and distributive justice in Argentina. The study makes a historical and current research of these issues in the country. Then, the focus is on the recently created program PROGRESAR (in English: Argentinean Student's Support Program). Finally, some reflections about this process. Different conceptions about "what is fair" for youth in the last century are highlighted using a relational and finalistic view and a qualitative methodology of analysis (Mazzola, 2012). Special focus is made about the extension and/or restrictions of public goods and the different visions about distributive justice that impact in the welfare of young boys and girls, their families and the communities. To conclude, these paper points out some challenges about youths, public goods and distributive justice. PROGRESAR is an important part in this debate.

Keywords: Youth, Public Goods, Social Policy.

Introducción

El presente artículo se propone analizar y problematizar la cuestión de las juventudes, los bienes públicos y la justicia distributiva. Para ello, se realiza un recorrido histórico y actualizado de la temática en Argentina con eje en la salud, la educación y la seguridad social, es decir, en algunos de todos los derechos de las juventudes. Luego, la investigación se concentra en el análisis de una política pública particular como es la reciente creación del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR).

Analizar esta temática es complejo por las múltiples aristas que tiene y consecuentemente son diversas las perspectivas analíticas que podrían adoptarse. Este artículo adopta un enfoque relacional y finalístico de estos temas (Mazzola, 2012). Se atiende al proceso histórico social tejido en torno a la cuestión de las juventudes y las políticas a favor de la garantía de sus derechos, en especial vinculadas a los bienes públicos. Desde este enfoque, entiendo que en dicho proceso interactúa una multiplicidad de actores en el marco de entramados institucionales y contextos sociales, económicos y políticos específicos. Las políticas públicas irán resultando de esta interacción con pujas distributivas y político-institucionales, donde la conquista de derechos no siempre es evolutiva o lineal, más allá de lo cual se toma como parámetro y horizonte para evaluar los desarrollos la dimensión finalística y no sólo relacional (que atiende al carácter conflictivo y de lucha entre fuerzas sociales) que resalta que dichas políticas debieran orientarse a promover y garantizar los derechos de la infancia, de la adolescencia y de la juventud.

En esta oportunidad, para observar y dar cuenta de estos procesos, se realiza especial hincapié en cómo se ha ampliado y/o restringido la consideración de qué bienes son considerados bienes públicos y cuáles han sido las concepciones de justicia distributiva presentes, incidiendo estos cambios a su paso en el bienestar de las/os jóvenes, sus familias y comunidades. Se resaltan así diversos estados de lo "justo" en las juventudes en la Argentina que han tenido lugar durante el siglo XX a inicios del siglo XXI. También se inscribe en este recorrido algunos de los significados que tiene el reciente anuncio de creación de una política pública a favor de las juventudes como es el PROGRESAR.

Los alcances del estudio no pretenden suministrar un análisis acabado. Más bien es exploratorio. En ese sentido, se busca problematizar, plantear interrogantes y señalar algunos desafíos en la materia, dejando abierta la posibilidad de continuar con su estudio en futuros análisis.

Sobre el PROGRESAR

El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (en adelante, PROGRESAR) ha sido creado a inicios del año 2014 por el Gobierno Nacional mediante el decreto del Poder

Ejecutivo Nacional N° 84/2014. Este programa promueve que los jóvenes inicien o completen sus estudios y/o formación para el trabajo en cualquier nivel educativo y apunta a los jóvenes de entre 18 y 24 años, que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo vital y móvil y su grupo familiar posee iguales condiciones.

Consiste en una transferencia de ingreso mensual, de la cual el 80% se percibe directamente y un 20% conforme las/os jóvenes acrediten, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo o centro de salud correspondiente, que se encuentran estudiando o realizando una formación laboral, y que están inscriptos en el Plan SUMAR de salud y cumplen con los controles médicos. Además, el programa brinda cuidado de los hijos a cargo, cuando así se lo requiera.

La medida es financiada mediante el tesoro nacional y son más de 10 mil millones de pesos que se invertirán con el objetivo de alcanzar a 1,5 millones de jóvenes, es decir, al 30% de los 4 millones de jóvenes de 18 a 24 años de Argentina.

El programa depende de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y se ha creado un comité ejecutivo integrado por diversos organismos de la Administración Pública Nacional con competencias en la materia con la finalidad de contribuir al logro de los objetivos que tiene el PROGRESAR.

La política se articula con un conjunto de otras acciones a favor de la infancia, adolescencia y juventud que en los últimos años se vienen implementando en el país, las cuales están configurando un nuevo paradigma, el de la "protección ampliada" de la infancia, adolescencia y juventud (Mazzola, 2012). Este paradigma se abre paso en la convivencia con otros de antaño y tiene desafíos que son centrales en la profundización de una agenda distributiva. En este marco, también sobresale que a un mes de su creación son 500 mil los jóvenes inscriptos al PROGRESAR y esta medida constituye un paso favorable en la atención a las juventudes. No obstante, como se profundizará a continuación, presenta importantes retos de articulación y para llegar a la meta de alcance planteada.

Estructura del análisis

Cuatro secciones integran el estudio. La primera sección refiere a las conceptualizaciones sobre las juventudes, bienes públicos y justicia distributiva. La segunda sección introduce la perspectiva histórica en torno a la temática. La tercera sección refiere al PROGRESAR analizando sus rasgos centrales y puntos de articulación con diversos bienes y servicios públicos. Finalmente, en la cuarta sección, se plantean algunas reflexiones finales.

1. Conceptualización de juventudes, bienes públicos y justicia distributiva

A menudo escuchamos hablar sobre los jóvenes, sus gustos y modas, los cambios en

sus hábitos y cotidianeidad, sus roles en la política, las problemáticas que hoy enfrentan, etc. Esas conversaciones cotidianas dejan entrever diversas conceptualizaciones sobre las juventudes. Permiten saber desde dónde nos paramos al analizar sus realidades, con qué cargas valorativas, mediaciones, historias personales, etc. Son múltiples las miradas presentes sobre las juventudes.

En este sentido, resaltábamos en un trabajo realizado con diversos colegas al analizar las definiciones existentes (Gojzman (Coord.) y otros, 2010) aquella que entiende que la juventud es una construcción sociocultural, se construye en el juego de relaciones sociales. Los jóvenes, sus ideas y sus conductas son consecuencia de lo que sucede y sucedió en una determinada sociedad, más allá de las definiciones que acentúan aspectos biológicos donde la juventud refiere al periodo de la vida que está entre la adolescencia y la edad madura, y más allá también del debate de qué edades comprendemos dentro de la categoría "juventud" (de 15 años a 29 años ó 15 años a 24 años, por ejemplo).

Este aspecto permite destacar el encuadre relacional e históricamente situado de las realidades de las juventudes: la juventud es un producto histórico resultado de relaciones sociales, relaciones de poder, relaciones de producción que generan este nuevo actor social. La juventud es un producto de la sociedad burguesa, de la sociedad capitalista y los jóvenes son agentes de un proceso esencial a toda sociedad que consiste en la reproducción social de la misma. Antes, la juventud no existía (Balardini, 2000 en Gojzman (Coord.) y otros, 2010).

Al mismo tiempo sus significados y significantes cobran sentido y recrean en la interacción entre pares de su generación y también en relación con otras generaciones (adultos, adultos mayores, niños, etc.). Hay además una dimensión subjetiva en esta comprensión de la juventud como construcción social y cultural: la juventud se trata de una experiencia individual, del joven que siente, piensa y vive en un período histórico determinado (Gojzman (Coord.) y otros, 2010).

Visualizar la heterogeneidad de la juventud, más allá de su aspecto generacional y como actor social, se constituye en un aspecto también importante al analizar su situación. Es decir, hay una relación de las diversas concepciones de juventud no sólo en relación a la historia sino también vinculada a la peculiar posición que ocupan en la estructura social y a las diversas situaciones que puedan vivenciar en el tránsito a la vida adulta. Por ejemplo, en el caso de una medida como el PROGRESAR algunas/os de sus destinatarios son madres o padres, otras/os están buscando vivienda sea para alquilar o comprar a la par de estudiar y trabajar, otros/as están estudiando en el secundario o iniciando la universidad, o están buscando su primer empleo o mejorar el que tienen y no han finalizado sus estudios o están en ello o quieren reiniciarlos. A menudo, se da una combinación de estas situaciones, y las trayectorias son bien diferentes según nivel socioeconómico y pertenencias territoriales (ejs.: urbano/rural; barrios privados/barrios populares/asentamientos precarios o villas; conurbano/interior).

Estos aspectos resaltan la importancia de atender a la heterogeneidad de las/os

jóvenes. Por ello, se habla de "juventudes" más que de juventud de manera tal de captar su diversidad frente a un discurso homogeneizador de la misma y que invisibiliza la complejidad de sus vidas.

En el Informe sobre jóvenes 1994-2000 del Instituto Mexicano de la Juventud, Antonio Pérez Islas (2000) logra sistematizar nueve criterios básicos para definir lo juvenil que resume lo más potente de las definiciones que circulan en el medio académico. Lo juvenil es:

1. Un concepto relacional. Sólo adquiere sentido dentro de un contexto social más amplio y en su relación con lo no juvenil (la interacción con categorías como las de género, étnicas, de clase social, etcétera).
2. Históricamente construido. No ha significado lo mismo ser joven ahora que hace veinte años, el contexto social, económico y político configura características concretas sobre el vivir y percibir lo joven.
3. Es situacional. Por lo que responde sólo a contextos bien definidos, en tanto se debe evitar las generalizaciones, que hacen perder lo concreto y específico de cada caso.
4. Es representado. Pues sobre lo juvenil se dan procesos de disputa y negociación entre las hetero-representaciones (elaboradas por agentes o instituciones sociales externos a los jóvenes) y las auto-percepciones de los mismos jóvenes. En algunos casos ambas coincidirán, en otros se establecerán relaciones conflictivas o de negociación, donde se delimita quiénes pertenecen al grupo juvenil y quiénes quedan excluidos.
5. Cambiante. Se construye y reconstruye permanentemente en la interacción social, por lo tanto, no está delimitado linealmente por los procesos económicos o de otro tipo, y aunque éstos inciden, el aspecto central tiene que ver con procesos de significado.
6. Se produce en lo cotidiano. Sus ámbitos de referencia son íntimos, cercanos, familiares: los barrios, la escuela, el trabajo, etcétera.
7. Pero también puede producirse en lo imaginado. Donde las comunidades de referencia tienen que ver con la música, los estilos, la internet, etcétera.
8. Se construye en relaciones de poder. Definidas por condiciones de dominación / subalternidad o de centralidad / periferia, donde la relación de desigualdad no implica siempre el conflicto, pues también se dan procesos complejos de complementariedad, rechazo, superposición o negación.
9. Es transitoria. Donde los tiempos biológicos y sociales del joven o la joven en lo individual, los integran o expulsan de la condición juvenil, a diferencia de las identidades estructuradas / estructurantes que son perdurables (como las de clase, étnicas, nacionales o de género).

(Pérez Isla, 2000: 15)

Esta conceptualización de las juventudes se toma como punto de partida en este artículo. Muchas dimensiones de esta definición no han sido las hegemónicas en la historia de la conceptualización de las juventudes, ni actualmente lo son, restringiéndose más bien al ámbito académico su uso, menos a ámbitos políticos o de gestión. No obstante, contar con un horizonte importa y ello es lo que se remarca al adoptar una definición de juventudes en este artículo.

Las múltiples conceptualizaciones de las juventudes, y ésta en particular, son protagonistas de luchas continuas en la sociedad no sólo discursivas sino en su materialización. Éstas pueden verse también en la trayectoria de los bienes públicos.

Los bienes públicos tienen un correlato directo en la vida de las juventudes, al transformar sus vidas y éstas también incidir sobre su devenir. Las sociedades, y en ellas las juventudes, requieren para su desarrollo de distintos tipos de bienes y capacidades que posibiliten a sus integrantes alcanzar una vida plena. La salud, la educación, la seguridad social, la defensa nacional y seguridad interior son algunos ejemplos de bienes públicos entendidos en sentido amplio, más allá de miradas más restrictivas o unidimensionales. Al mismo tiempo, los bienes públicos son resultantes de procesos sociales e históricos. Son construidos en la interacción y lucha de fuerzas sociales que tienen lugar en la arena de disputa que es el Estado.

Desde las ciencias económicas se señala que los bienes públicos se vinculan a aquellos bienes en los que interviene el Estado porque el mercado no los provee o la provisión que realiza es insuficiente (Stiglitz, 2003). A menudo, distinguen entre bienes públicos puros e impuros. Mientras los primeros refieren a un tipo de bienes que no son susceptibles de comprar ni vender en ningún mercado, puesto que tienen la característica de ser "colectivos" y cuyo uso y disfrute puede llevarse a cabo por cualquier ciudadano sin distinción como son los casos de la defensa nacional o alumbrado público. Los bienes públicos impuros, por su parte, son aquellos bienes que provee el Estado así como instituciones privadas que pueden llegar a limitarse, a reducir su cantidad disponible o a verse mermada su calidad. El PROGRESAR es un programa de ingreso que está condicionado a la educación y controles de salud de los jóvenes, es decir, este programa provee bienes públicos y establece articulaciones entre bienes y servicios públicos.

También conviene señalar la dualidad que estos bienes poseen dado que, por ejemplo, los servicios de salud, si bien por lo general no son un bien público puro a veces sí lo son, porque no es posible la exclusión y no hay rivalidad de uso como en las campañas de prevención sanitarias o de educación sexual reproductiva, por tomar algunos ejemplos.

Asimismo, la salud, la educación y la seguridad social también constituyen lo que las ciencias económicas denominan como "bienes preferentes", es decir, a menudo son bienes que el Estado obliga a consumir a los ciudadanos. Los libertarios caracterizan a esta situación como la asunción por parte del Estado de un papel paternalista (Stiglitz, 2003). No obstante, dicho rol es indispensable e incide en cuestiones básicas para el desarrollo de la sociedad. Son bienes públicos que incumben a la sociedad en su

conjunto, en absoluto son bienes estrictamente privados, más allá de quién los provea.

Por ejemplo, la salud no es meramente la ausencia de enfermedad, sino que de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) es un estado fisiológico, psicológico y social adecuado al correcto desarrollo de las personas. De ahí deriva el concepto de Salud Pública que engloba todos los determinantes (condiciones de vida, la salubridad del medio, el control de infecciones, la calidad de los alimentos, la vacunación, la higiene, la potabilidad del agua, etc.) implicados en la salud.

Lo mismo sucede con la seguridad social. Los sistemas de seguridad social prevén ingresos básicos en caso de desempleo, enfermedad y accidente laboral, vejez y jubilación, invalidez, responsabilidades familiares tales como el embarazo y el cuidado de los hijos y la pérdida del sostén de la familia. Estas prestaciones no sólo son importantes para los/las jóvenes trabajadores/as y sus familias, sino también para sus comunidades en general, ayudan a la mejora de la productividad, contribuyen a la dignidad y a la plena realización de los individuos. También promueven la igualdad de género en la medida en que incluyan medidas encaminadas a garantizar que las mujeres que tienen hijos gocen de las mismas oportunidades en el mercado del trabajo. Esto es particularmente importante cuando hoy gran parte de las mujeres trabajan y son jefas de hogar. Además, la seguridad social actúa como elemento fundamental de cohesión social, por ejemplo, en los casos de crisis económica pero también en el transcurrir cotidiano de las sociedades. Muchos de estos aspectos son resaltados por organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La educación también resulta en un bien público esencial. No sólo en lo que refiere a la alfabetización escrita y digital. Un aprendizaje equitativo y de buena calidad tiene una importancia crucial para toda la sociedad, más aún en un mundo que evoluciona con rapidez. Como señala el último informe de UNESCO lograr que todos por igual reciban una educación de buena calidad con una inversión inteligente en docentes, además de otras reformas concebidas para reforzar un aprendizaje que beneficie a todos, transforma las perspectivas a largo plazo de las personas y de la sociedad. Esto puede ofrecer una enorme recompensa económica y redundar en un aumento del producto interno bruto per cápita del país de un 23% a lo largo de 40 años (UNESCO, 2014). Y resalto que sus repercusiones no son sólo económicas, sino en la ciudadanía y apertura de oportunidades en tanto posibilitadoras de alternativas y proyecciones de vida.

De este modo, otro aspecto muy relevante cobra notoriedad en la conceptualización de los bienes públicos: qué es un bien público y qué no, y qué es un bien preferente y qué no, no sólo varía de sociedad a sociedad y según momento histórico, sino que hay ciertos consensos básicos a menudo establecidos en las Convenciones de Derechos Humanos Universales resultantes de conquistas sociales. De allí por ejemplo, la conceptualización configurada por PNUD en 1999 sobre los Bienes Públicos Globales, la cual hace referencia a asuntos de interés internacional, que en un mundo interdependiente, afectan a todos.

Sobre todo debemos notar aquí que la definición de bienes públicos no es inmuta-

ble, ni puede estar basada solamente en las características del bien. Hay bienes que no son públicos por sus características innatas sino por las luchas sociales y la generación de acuerdos colectivos que determinaron que estos bienes y servicios sean asegurados para todos. La educación, la salud, los servicios urbanos, la seguridad social (sobre todo hoy en día) fueron transformados en bienes públicos a lo largo de la historia y se han plasmado en legislaciones que los vuelven derechos, exigibles ante el Estado.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que si bien el Estado es uno de los productores de bienes públicos más importantes que ha construido la sociedad, la gestión y/o provisión de los bienes públicos no es exclusiva del Estado, sino que también pueden ser provistos por el sector privado (Stiglitz, 2013).

Hay un rol indelegable del Estado en asegurar la provisión de bienes y servicios públicos que sean accesibles a todos y de calidad. También en regular su prestación en los casos en que la provisión lo realicen ONG's, las iglesias, cooperativas y/o empresas privadas. Asimismo, y ante el desarrollo de intervenciones cada vez más complejas, no puede soslayarse el rol del Estado en promover sinergias y la colaboración y coordinación de distintos actores para alcanzar sus objetivos.

Dicho esto, en este artículo se adopta una visión ampliada de los bienes públicos. Se los entiende como aquellos bienes que requiere de una intervención del Estado porque el mercado no los provee o lo hace de forma insuficiente y se considera que ello debe hacerse con una finalidad orientada a promover la ampliación de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos, universales. Asimismo, se atiende a una óptica más sociológica y politológica que acentúa el proceso histórico de construcción social y de pujas distributivas y político-institucionales que connota la conceptualización y extensión de los bienes públicos, ligada a la dinámica política, económica, social y cultural de cada sociedad.

Ahora bien, los bienes públicos vinculados a las juventudes refieren a las dimensiones básicas para el desarrollo humano de las mismas en términos de salud, educación, participación, vivienda, trabajo, etc., donde hay un papel del Estado esencial. Una afirmación como esta que puede sonar de sentido común, no ha tenido siempre su correlato en la realidad. Esto nos lleva al tema de las luchas sociales por la justicia distributiva.

¿Cuáles bienes son bienes públicos? ¿Cuáles son los estándares de calidad que los guían? ¿Son evaluados en función de las valoraciones de los jóvenes o de quién? ¿Quién provee los bienes públicos: el Estado, el mercado, las familias, las juventudes o las comunidades? ¿Deben ser más restrictivos los alcances, ligados sólo a la seguridad o más amplios comprendiendo salud, educación y procesos de participación y distribución, no sólo económica, sino de poder real? ¿Qué nuevos bienes públicos a favor de las juventudes surgen en la agenda o cuáles son las prioridades actuales? Cuando estamos en presencia de interrogantes como estos nos introducimos de forma directa a la relación que tienen los bienes públicos con la justicia distributiva.

La justicia distributiva tiene que ver con lo que es justo o correcto con respecto a la asignación de bienes en una sociedad. Ante la pregunta de qué tipo de desigualdad es

relevante y debe ser prevenida mediante la acción pública las respuestas son diversas. En el marco de los procesos de pujas distributivas que tienen lugar en una determinada sociedad un gobierno puede dejar que las intervenciones estatales (que no las hace sólo el gobierno sino que resultan de interacción en alianza o disputa entre multiplicidad de actores) y con ello la provisión de bienes y servicios públicos que se efectúe, se basen en un criterio de justicia:

- Criterio basado en la dotación:
un joven reciba sólo lo que puede ganar en el mercado.
un joven reciba solo lo que podría ganar en un mercado competitivo.
un joven reciba lo que podría ganar en un mercado competitivo en igualdad de posiciones de salida.
- Criterio igualitarista: se iguale el bienestar de todos los ciudadanos y maximice el bienestar del grupo de renta más baja.
- Criterio del enfoque de funcionamientos y capacidades, que es la base del enfoque de derechos: el gobierno puede apuntalar las capacidades concretas de los jóvenes, es decir, lo que las juventudes pueden ser o hacer a partir de la provisión de bienes y servicios, en lugar de centrarse en sus posesiones materiales, ingresos o utilidades.
- Criterios mixtos: puede llegarse a una solución de compromiso, donde cada joven tiene derecho a las ganancias que obtenga en el mercado, pero limitando la desigualdad con el reconocimiento del derecho a ciertos mínimos de renta.

Importantes especialistas se debaten entorno a éstas como Rawls (1999), Nozick (1988), Sen (1992, 1999), Stuart Mill (1984) y Nagel (2000). Como puede observarse son situaciones bien diferentes a las que se da lugar y a ellas las acompañan diversos alcances en la intervención del Estado en el mercado así como diversos bienes serán considerados "bienes públicos" según cada caso. Esto tiene repercusiones concretas en la vida cotidiana de millones de jóvenes en el país y en nuestra historia han estado presentes las múltiples concepciones de lo "justo" apuntadas.

A continuación se profundizará este análisis. Se describirán las conceptualizaciones, representaciones e imaginarios de las juventudes más destacadas y su relación con los bienes públicos y la justicia distributiva. Seguidamente, se referirá al caso del programa PROGRESAR y su inscripción en el marco de un nuevo paradigma a favor de la infancia, adolescencia y juventudes que desde inicios del siglo XXI se viene configurando. Finalmente, se atenderá a los desafíos presentes.

2. Las juventudes en la historia: estados de lo justo y bienes públicos desde el siglo XX a la actualidad

A lo largo de la historia reciente de la Argentina encontramos diversos imaginarios

sobre las juventudes que han predominado, vigentes al día de hoy. Estos son parte de nuestro "acervo" cultural por así decirlo, los cuales a menudo se naturalizan y cristalizan en instituciones.

Como señala García Delgado (2013) existe una relación directa entre la provisión de bienes y servicios públicos con: 1) el modelo de desarrollo económico implementado, 2) el aspecto institucional, tanto de los marcos constitucionales democráticos que amplían o restringen las posibilidades del ejercicio del principio de soberanía popular, como también de las capacidades de gestión e innovación en la administración pública en la generación de políticas, con objetivos coherentes, recursos adecuados y metas evaluables, y 3) el comportamiento del contexto externo, tanto regional como global, y del crecimiento económico.

En las sociedades occidentales, europeas sobre todo, a inicios del siglo XIX sobresale el paradigma de la "situación irregular" de la infancia, adolescencia y juventud –vinculado a una concepción utilitarista de justicia–. En la segunda mitad del siglo XX, se ha pasado sucesivamente del paradigma de la "normalización" –ligado a criterios igualitarios– al paradigma de los "derechos" –ligado al criterio de igualdad de capacidades–. A diferencia de ello, en nuestro caso particular como en el de algunos países de la región el proceso seguido ha sido distinto y claro, es porque resultan de pujas distributivas y político-institucionales distintas (Mazzola, 2012).

Aquí se ha pasado del paradigma de la "situación irregular" de la infancia, adolescencia y juventud de inicios de siglo XX que la veía como "amenaza", al de la "normalización" de la misma para mediados del siglo XX a partir del desarrollo de políticas más distributivas. El intento de un predominio del paradigma del "protagonismo" juvenil más bien se vio eclipsado luego con la descentralización, privatización y focalización de la política social por el paradigma de la "protección restringida" de los '90. Recién a inicios del siglo XXI tenemos el paradigma más ligado a un horizonte de ampliación de derechos, con el paradigma de la "protección ampliada" de la infancia, adolescencia y juventud (Mazzola, 2012). La Asignación Universal por Hijo (AUH), el Progresar, la ampliación de la seguridad social, el restablecimiento de paritarias, entre otras medidas y nuevas legislaciones a favor de las infancias, juventudes y sus familias expresan ello. Aunque claro está que también porta desafíos y convive con los diversos paradigmas. Veamos esto de modo aún más concreto a través de algunos momentos de nuestra historia.

A inicios del siglo XX, situados en una oligarquía restringida y modelo de desarrollo agroexportador, encontramos una mirada de lo que se ha dado en llamar la "criminalización de la juventud". Visualiza al joven como peligroso, hay una asociación lineal entre comportamientos juveniles y violencia, una mirada que no distingue entre juventud pobre y delito. Encarna en estas personas jóvenes uno de sus chivos expiatorios fundamentales, declarándolos así los principales culpables. El mecanismo del "pánico moral" entra a operar y se instalan discusiones que tiendan a justificar mecanismos represivos sobre niños y jóvenes. Este es el paradigma de la "situación irregular" de la infancia, adolescencia y juventud. Percepciones de los jóvenes como

las descritas continúan estando presentes en las políticas y en la sociedad en su conjunto. A menudo son retroalimentadas por los medios, recurriendo a despertar esta mirada instalada en nuestra memoria hace más de un siglo. Incluso, muchas veces en los barrios populares, sus propios vecinos los ven como una suerte de amenaza interna (Kessler, 1996).

Los bienes públicos se ligaban al desarrollo de la defensa nacional, los tribunales de menores y hogares de niños/as, por ejemplo. El eje era el "control y orden social". No se fortalecía a las familias sino a instituciones especializadas para el tratamiento de los jóvenes como si su situación fuera resultante de una patología individual y no de una sociedad excluyente. Entre aquellos bienes exigibles en materia de juventud se encontraban los establecidos, por ejemplo, en la ley de Patronato de Menores de 1919.

También por esa época, en los grises y no linealidad de la historia que fueran anticipados, encontramos la irrupción de la juventud universitaria en el marco de la Reforma Universitaria de 1918. Allí los militantes reformistas se enunciaban como jóvenes, dando existencia a la juventud como actor político. Se observa la educación como bien público valorado por la sociedad, con acceso igualitario aunque preferente en la educación superior a favor de las personas más ricas, sobre todo hombres. Se notaba una fuerte diferenciación entre los jóvenes inmigrantes más humildes y quiénes pertenecían a familias más adineradas y accedían a la universidad.

Una mirada más restrictiva y una idea de justicia distributiva más vinculada a criterios utilitaristas o basados en la dotación se encontraban aquí.

Desde los años '50, bajo un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y en el marco de la ampliación de los derechos del trabajador y de la familia obrera, comienza a adquirir mayor predominio el paradigma de la "normalización", ligado a criterios igualitarios de justicia distributiva (Mazzola, 2012). La salud, educación y seguridad social amplían sus desarrollos con eje en la familia tradicional nuclear de aquel entonces. La familia y educación eran las instituciones centrales de sociabilización. Predomina una concepción que identifica la juventud como un período "preparatorio", de transición entre la niñez y la adultez. Las políticas públicas se orientaban a promover la educación y capacitación como vías de preparación para la vida adulta, lo que permitió una creciente incorporación de amplios sectores juveniles a los beneficios de la educación (Abad, 2002). La seguridad social era de carácter contributivo, es decir, su acceso estaba ligado a la relación laboral formal de los trabajadores. Aquí está la idea de la juventud como "moratoria social", donde la juventud es vista como el futuro y no el presente.

Coexisten junto a ello el paradigma previo y otras concepciones vinculadas a los jóvenes de sectores populares que definen a la juventud como un "problema", por lo que se la tiende a vincular con la delincuencia, los embarazos no deseados, las adicciones, la deserción escolar, etc. A partir de esta concepción en un contexto de industrialización y visión más amplia en términos de justicia distributiva, se impulsaron programas deportivos, recreativos y campañas preventivas de salud, dirigidos a evitar que los jóvenes incurrieran en conductas que pusieran en peligro su integridad y afectaran negativamente el tejido social.

El reconocimiento del joven como actor social se dio a finales de la década del '50 e instaló hacia fines de los '60. La juventud politizada o los movimientos artísticos de los '60 y '70 aparecen en escena. El paradigma del "protagonismo" juvenil podríamos decir que intenta tomar un lugar aquí, aunque por poco tiempo. Son los hijos y las hijas del proceso de inclusión y distribución generado durante el peronismo. La asociación ya no era entre jóvenes universitarios solamente sino que grupos de jóvenes fueron forjando una asociación con movimientos populares, barriales y obreros a lo largo de estas décadas.

Chaves (2009) señala con palabras más que vigentes cómo desde ese momento, juventud, política, música, drogas y sexo serán términos indisociables, por negación o por afirmación (Ejemplo: politizados/despolitizados, consumistas/creadores), por izquierda o por derecha (Ejemplo: revolución cubana/fascismo, liberales/conservadores), con admiración o con rechazo (Ejemplo: héroes políticos/ídolos musicales, imágenes publicitarias versus delincuentes, peligrosos/ amorales).

La ebullición política y la ampliación de demandas caracterizaron la vida cotidiana de la mayoría de los jóvenes en Argentina (Balardini, 2005). Una gran movilización juvenil organizada alrededor de la condición de estudiante tiene lugar, en un contexto nacional caracterizado por fuertes transformaciones en la composición social del estudiantado universitario, el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y la disminución de oportunidades de movilidad social. En el plano internacional, la guerra fría, la revolución cubana y el gobierno de Allende en Chile, el Concilio Vaticano II dio el marco para el que la movilización juvenil tomara rasgos contestatarios, desafiando al sistema político y social establecido (Gojzman, 2010).

A partir de 1976, cuando se instauró la dictadura militar más cruenta y genocida en la historia de nuestro país, se impuso un plan económico de ajuste, con congelación de salarios, proscripción de la asociación sindical, liberación de precios, disminución de barreras a las importaciones y el inicio del ciclo de solicitudes de préstamos internacionales. Bajo un eslogan que decía "achicar el Estado para agrandar la Nación" y el comienzo de las políticas que se consolidaron en los '90 las juventudes serían segregadas, reprimidas y vulneradas en todos sus derechos. Los bienes públicos como la salud, educación y seguridad social serán descentralizados y/o privatizados, instaurando un federalismo social desigual (Mazzola, 2012). La apropiación sistemática de niños recién nacidos, la desaparición forzada de personas y la instauración del miedo en la sociedad como forma de doblegación serán algunos de los signos escalofriantes de la instauración de un orden social injusto.

A partir de los '80 y especialmente en los '90 se debieron enfrentar la crisis de la deuda externa –contraída por privados y luego hecha pública–, la recesión económica, los fenómenos inflacionarios, sumado al desarrollo de políticas neoliberales de reformas estructurales del Estado, reducción del gasto público social, entre otras, que hasta inicios del siglo serían la pauta. Es el paradigma de la "protección restringida" de la infancia, adolescencia y juventud (Mazzola, 2012) el que tiene así lugar.

La educación pasó a estar a cargo de los gobiernos provinciales con un corrimiento

del nivel central de gobierno como nivelador de inequidades, sumado a la reforma educativa realizada por esta época. Todo ello condujo a profundizar las desigualdades en su acceso y calidad, según la condición socioeconómica y territorio en que un joven habite. Sumado al impacto de las transformaciones culturales, sociales y económicas en los sujetos y en las instituciones del nivel medio. Pasaron a constituirse en temas nuevos la violencia en las escuelas. Los aprendizajes de los jóvenes en muchas oportunidades ya no están centralizados en la escuela, ni aquella sigue el ritmo de la nueva producción veloz de conocimiento e innovaciones tecnológicas. Otras mediaciones disputan el espacio de informador y formador como la TV, radio e internet, en un marco de fuerte mercantilización. La educación secundaria enfrenta así grandes desafíos no sólo resultantes de medidas que la desmantelaron sino también propias de un nuevo contexto.

Además sobresalen los desafíos relacionados a la educación y trabajo como los cambios en el mercado laboral y función de las instituciones educativas de nivel medio y superior no universitario al respecto. En este sentido, el mercado de trabajo caracterizado en los '90 por la fragmentación, la flexibilización laboral, la privatización, el deterioro de las condiciones laborales y salariales, conllevaron a un fuerte incremento de la informalidad laboral, el desempleo y heterogeneidad de condiciones y salarios. Desde entonces, por ejemplo, el desempleo juvenil (entre 18 y 25 años) en Argentina triplica el de los otros grupos etáreos y la informalidad laboral la afecta en mayor medida, siendo con ello la cobertura de la seguridad social, históricamente contributiva y sujeta a la condición laboral, sólo accesible para unos pocos. En su defecto, algunos de ellos accederían a algún programa social focalizado y asistencial.

En salud también las condiciones desmejorarían mucho. Como sabemos un adecuado estado de salud es fundamental para el bienestar humano, pero también lo es para el desarrollo económico y social sostenido de cualquier país. La salud es un bien social y, en consecuencia, un derecho de cada uno de los habitantes de nuestro territorio. Dicha visión se contrapuso con el concepto instalado por esta época. Esta fue descentralizada con un criterio eminentemente fiscal, como si fuera un gasto y no una inversión, y dando lugar a la convivencia de un complejo sistema, integrado por un subsistema público, otro de obras sociales y otro de empresas de medicina prepaga con objetivo de lucro, que estará presente aún hoy.

Por esta época fue que se gestó y extendió una caracterización de los jóvenes que los ve con la etiqueta de los "ninis", que no estudian ni trabajan. Donde la falta de empleo, la deserción escolar y la baja calidad educativa se destacan como detonantes. Su origen proviene del acrónimo inglés NEET, not in employment, education or training (ni trabaja, ni estudia ni recibe formación). El mismo fue utilizado por primera vez en 1999 en un informe de la Social Exclusion Unit, que es una oficina de apoyo al gabinete del primer ministro de la Gran Bretaña y su uso se ha extendido siendo especialmente atractivo para los medios de comunicación. Más allá de las dificultades que esta conceptualización tiene para medirla estadísticamente, importa destacar aquí que bajo esta mirada los jóvenes son estigmatizados, siendo visualizados como seres inac-

tivos e improductivos y por lo tanto dicha estigmatización puede ser el origen de una forma de exclusión. Si bien refleja lo que se quiere decir, llamarlos “nini” como bien señala la especialista Emilce Moler en un intercambio entorno al tema¹ es hacerlos responsables de las carencias que tienen. Cuando la realidad es que no tienen acceso a la educación ni al trabajo. Los jóvenes hacen muchas actividades. Cuidan a sus hermanos, colaboran en sus casas, escuchan y recrean arte, música, militan. Además, debe agregarse que esta es una mirada homogeneizadora frente a la heterogeneidad de situaciones de las juventudes y que los visualiza de forma pasiva.

Paradójicamente, y al mismo tiempo que una fuerte mercantilización se producía en los bienes públicos, 1985 era declarado por la UNESCO como el Año Internacional de la Juventud, en 1989 se aprobaba la Convención de los Derechos del Niño y en 1994 era incorporada a nuestra Constitución Nacional en el marco de la reforma constitucional. Esto implicaba una ruptura con las definiciones clásicas y nuevas de la juventud. Implicaba cierta resignificación de los jóvenes como sujetos sociales y políticos, y constituía en una conquista social, pero recién a inicios del siglo XXI comenzaría a tener cierto correlato en las realidades juveniles. Estábamos así ante unos 70 y 90 caracterizados más por la ignorancia (negación) absoluta y estigmatización de las juventudes y de sus derechos.

La conclusión de este proceso es conocida con las imágenes de la crisis de 2001, que en un lapso de días donde seis presidentes se sucedieron, con fuertes estallidos sociales, “cacerolazos” y donde para el año 2002 todas las estadísticas sociales se disparan, con consecuencias en la calidad de vida y cohesión social de millones de argentinos.

Las transformaciones políticas, económicas y culturales que vivió nuestro país desde inicios de 2003 han favorecido la configuración de un nuevo paradigma, el de la “protección ampliada” de la infancia, adolescencia y juventud (Mazzola, 2012), en el marco de un proceso de crecimiento del PBI y de fortalecimiento de la integración regional.

El despertar político de las juventudes es una manifestación concreta de este cambio. Las representaciones que se construyen en torno a los jóvenes asociadas con el desinterés, la apatía, la falta de participación o de “voluntad” de cambio fueron abriendo paso a otra que los reconoce como agentes de cambio y transformadores de la realidad. Aunque restan importantes desafíos por alejarse de una mirada “adulto-céntrica”.

El nuevo paradigma implica que la niñez, adolescencia y juventud dejan de ser considerados una “amenaza” para la sociedad ya que el Estado argentino intervino y garantizó cierta justicia distributiva a su favor. Hay una clara apertura de políticas históricamente sectoriales y para unos pocos y la posibilidad de articular programas, al ser estos más amplios y consistentes, y por ende, redundando en una mejor asignación de recursos. La niñez y la adolescencia dejan de ser invisibilizadas y consideradas

¹ Diario Miradas del Sur. “Los dilemas de la inclusión”. Domingo 16 de febrero de 2014. <http://sur.infonews.com/notas/los-dilemas-de-la-inclusion>

un colectivo restringido, garantizando sus derechos y amplificando su voz (Mazzola, 2012).

Se ha promovido como eje la generación de empleo, el desendeudamiento externo sumado a políticas sociales más inclusivas con impactos en la reactivación económica. La revitalización de la capacidad productiva industrial generadora de empleos, sostenida por un superávit fiscal, entre otros aspectos, ha conducido a una mejora socioeconómica.

En materia de seguridad social, el desarrollo de la Asignación Universal por Hijo redefinió las prioridades en las políticas públicas dirigidas a la infancia y en su implementación, se desarrollaron una serie de medidas de cambio para mejorar su impacto.

Por un lado, la AUH implica la incorporación de un subsistema no contributivo al ya existente Régimen de Asignaciones Familiares Ley 24.714, otorgando mayor equidad y tendiendo a una universalización de la seguridad social en la población hasta 17 años. De este modo, se conformó un sistema de garantía de ingresos a la infancia integrado por tres componentes: 1) componente no contributivo de la Asignación Universal por Hijo, administrado por ANSES; 2) componente contributivo integrado por las Asignaciones Familiares Contributivas que perciben quienes tienen empleo formal y también administrado por ANSES; 3) componente de deducción por crédito fiscal que es una deducción en la base imponible del impuesto a las ganancias de determinado monto por cada niño o adolescente menor de 18 años y es administrado por la AFIP (OIT - Bertranou, 2010).

Por otro lado, se redefinieron prioridades a nivel nacional, pero también en las provincias y los municipios. La AUH sentó un piso de ingreso que antes no existía. En la salud y la educación –por las corresponsabilidades que exige– generó todo otro reordenamiento y el Estado potenció esto con el Plan Nacer-SUMAR, la Ley de Financiamiento Educativo, la nueva reforma educativa, la elevación del salario mínimo, vital y móvil, el programa PROCREAR en materia de vivienda.

El Estado Nacional tomó la posta en su rol de nivelador de inequidades en un país federal, a diferencia de lo que sucedió desde mediados de los '70 y en los '90. La Asignación otorga un piso de ingresos y habilita la posibilidad de ir garantizando nuevos derechos. Sobre el nuevo piso, ahora debiera amplificarse su impacto y garantizar nuevos derechos. El PROGRESAR se ubica en este marco.

Estos avances aun no logran revertir situaciones de exclusión laboral y de baja calidad de inserción que presentan las juventudes. En salud y educación también se presentan diversos retos. La desigualdad, social y geográfica, continúa siendo un problema estructural. Diversas tensiones se presentan en las realidades de las juventudes luego de estos procesos históricos que fueran caracterizados. A ello se suma un contexto económico nacional e internacional distinto y arenas de disputas distributivas más complejas, lógica de una profundización de agenda y de una sociedad ubicada en otro contexto, por tanto con mayores expectativas y demandas sobre el quehacer estatal, que hace que el momento actual no sea el mismo que hace unos años atrás.

3. PROGRESAR. Desarrollos recientes

El anuncio de creación del Progresar expresa una decisión de continuar priorizando a las nuevas generaciones que no sólo son las más perjudicadas por la desigualdad y el derrotero cultural que han traído consigo viejos paradigmas de inicios del siglo XX, de mediados de los '70 y de los '90, sino que éstas son quiénes van a llevar adelante y sostener una agenda más distributiva hoy y en el futuro.

Este programa apunta a los jóvenes de entre 18 y 24 años, que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo vital y móvil y su grupo familiar posee iguales condiciones.

Como se dijera al inicio de este artículo, el programa promueve que los jóvenes inicien o completen sus estudios y/o formación para el trabajo en cualquier nivel educativo. Para ello, realiza una transferencia de ingreso mensual, de la cual el 80% se percibe directamente y un 20% conforme las/os jóvenes acrediten, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo o centro de salud correspondiente, que se encuentran estudiando o realizando una formación laboral, y que están inscriptos en el Plan SUMAR de salud y cumplen con los controles médicos. Además el programa brinda cuidado de los hijos a cargo, cuando así se lo requiera.

En un contexto de informalidad laboral y de fuertes disputas distributivas y situación socioeconómica más compleja, la medida se orienta a ampliar la seguridad social garantizando su acceso en especial en la infancia y juventud. La Asignación Universal por Hijo (AUH) desde 2009 fue ampliando su cobertura como por ejemplo a las embarazadas, a más niños, a más sectores de la población, superando inequidades. Ahora con Progresar se extienden los beneficios a la juventud hasta los 24 años.

El programa depende de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y se ha creado un comité ejecutivo integrado por diversos organismos de la Administración Pública Nacional con competencias en la materia con la finalidad de contribuir al logro de los objetivos que tiene el PROGRESAR.

El aporte económico de la medida, financiada mediante el tesoro nacional, constituye un incentivo que contribuirá a que un joven pueda comprar apuntes y materiales necesarios o trasladarse a la escuela o centro de formación o a la universidad (que por cierto están más cercanas gracias a la política de creación de universidades promovida por el Estado nacional), incidiendo en su conjunto en las economías locales con los más de 10 mil millones de pesos que se invertirán para alcanzar a 1,5 millones de jóvenes.

Debe aclararse que tanto PROGRESAR como la AUH en lo que refiere a su monto en el momento actual debieran mejorarse y actualizarse. Lo cual seguramente será algo que sucede ante la orientación y actualización anual que vienen teniendo medidas de este tipo, pero es un punto sobre el que no puede obviarse o dejar de manifestarse. Sobre todo, lo destacable es que el programa reconoce el esfuerzo al estudio que miles de jóvenes realizan y los alienta a invertir su tiempo en ello. Valga la

pena remarcar que independientemente de la incertidumbre que reviste la inserción al mercado laboral o la necesidad de repensar el sistema educativo, estudiar es un movilizador de sueños y perspectivas.

Esta política expresa distancia con una mirada que intenta "controlar" o ver como "amenaza" a los jóvenes. Tampoco los asiste pasivamente, sino que por el contrario, busca ampliar sus oportunidades, proyectarlos, potenciar sus capacidades y abrirles paso como agentes del cambio que son.

Como ya se dijera también, la política se articula con un conjunto de otras acciones demostrando así que integran un nuevo paradigma a favor de la infancia, adolescencia y juventud. Desde las que refieren a la ampliación del derecho a la seguridad social desde una perspectiva más inclusiva, hasta otras como el Plan Nacer-Sumar garantizando cobertura de salud, el Conectar Igualdad facilitando el acceso a nuevas tecnologías, el voto a los 16, el reestablecimiento de las paritarias, la nueva normativa a favor de la erradicación del trabajo infantil, la creación de universidades públicas, por ejemplo en el Conurbano, la ley nacional de financiamiento educativo, la ley de salud sexual y reproductiva, y la ley nacional de protección integral de los derechos del niño, niñas y adolescentes, entre otras.

Esta articulación con otras acciones otorga mayor potencia a la medida porque se imbrica en un conjunto de cambios que vienen intentando promoverse en el andamiaje estatal y en el marco de un país federal, aunque los procesos de transformación de la realidad son muchos más complejos y a veces lentos para ir a tiempo con los retos presentes. En este sentido, es importante detenernos sobre algunos desafíos que una medida de este tipo implica y se van presentando en su desarrollo, dado que la misma convive y se abre paso en la convivencia con los paradigmas que fueran caracterizados y las cristalizaciones institucionales que los acompañaron.

La complejidad de alcance y continuidad: un compromiso de todos y la importancia del acompañamiento de trayectorias

Desarrollar políticas a favor de los jóvenes demanda intervenciones complejas y heterogéneas. Son múltiples las variables que están en juego. Por ello se habla de "juventudes" más que de la "juventud" para destacar la multiplicidad de situaciones presentes. Es importante considerar la variabilidad y las diversas formas de las juventudes para su abordaje. Edgar Morin nos habla de la teoría de la complejidad, de las realidades múltiples. La juventud del país es muy diversa y compleja y ello incide al plantear y desarrollar políticas públicas sobre juventud.

Hay situaciones muy dispares. Progresar incide sobre dos bienes públicos esenciales que son el estudio y la salud. Tomando el caso de la educación, allí hay jóvenes que estudian actualmente en diversos ámbitos (secundario, universidad, centro de formación, etc.), otros que quieren hacerlo pero no pueden, otros que ni siquiera ha sido una opción a considerar, otras que estudian y son jefas de hogar, etc. En todo ese

heterogéneo contexto se inserta la medida.

Por lo tanto, se requiere de un fuerte trabajo local desde las organizaciones barriales, parroquias, municipios, etc., para que todos los jóvenes destinatarios del Progresar accedan, inicien, continúen y finalicen sus estudios.

El sistema elegido a través de ANSES y mediante una transferencia es simple en operatoria lo cual resulta sumamente adecuado para dar masividad, pero esto será un proceso más dificultoso en relación, por ejemplo, al seguido con la AUH. También es muy positiva la consideración de guarderías que tanto se requieren.

Llegar a todos se requerirá un compromiso y acompañamiento de todos. A este respecto es recomendable incorporar la figura del orientador o tutor², como planteáramos con diversos colegas en base a un análisis más territorial, con eje en el conurbano bonaerense.

Además, aquí también debe notarse que algunos criterios de selectividad de la medida quizá puedan perfeccionarse a futuro. Por ejemplo, la consideración del ingreso de los padres del joven para obtener el beneficio. Se señala que los ingresos de los padres no pueden superar el Salario Mínimo Vital y Móvil (se suman ambos) y se considera el ingreso de los dos por más que estén separados o divorciados. Este punto quizá deba flexibilizarse dado que no todos los chicos de entre 18 a 24 años viven con los padres o si lo hacen a veces es con presupuestos separados. También muchos jóvenes aún cursan en el secundario, expresión de la sobreedad, repitencia y abandono. Igualmente estos son aspectos perfectibles y no deja ser sumamente positivo que sean considerados aquellos padres que perciben la AUH o Asignación por Embarazo puedan, a su vez, percibir este beneficio por estudiar. Es un aspecto clave garantizarles esta oportunidad dado que gran parte de los padres no ha finalizado los estudios básicos, en especial las mujeres. A fines de 2008, el 55,3% de los jefes/as de hogar con niños/as hasta 17 años en el total de aglomerados urbanos del Argentina tenía bajo nivel educativo, es decir, no había finalizado el secundario, y esto ascendía al 82.8% en el 1er quintil de ingresos mientras para el 5to quintil se reducía al 19.5% (Mazzola, 2012).

Los desafíos en salud, educación e ingresos

Otro desafío central son las redefiniciones que la medida implicará en los programas nacionales y subnacionales dirigidos al mismo sector poblacional ante las incompatibilidades en percepción de ingresos. Las incompatibilidades establecidas importan, por un lado, para una mejor asignación de la inversión, evitando duplicidades y garantizando que se llegue a todos con un piso de ingreso, y por otro lado, posibilita que las provincias tengan mayor aire fiscal para mejorar, por ejemplo, la calidad de

² Ver más en Gojzman, Diego (Coord.); Cajade, Andrea; Estigarribia, Maximiliano; Kunica, Sebastián; y Mazzola, Roxana (2010). *Hacia una Metodología para Orientadores que Trabajan con Jóvenes*. Programa Fuerza Solidaria del Banco de la Provincia de Buenos Aires, Asociación Civil ETIS y Japanese International Cooperation Agency (JICA). Buenos Aires: Editorial EUDEBA.

la salud y educación tan necesaria o profundizar el trabajo en la prevención de las adicciones o fortalecer el trabajo de orientadores que acompañen los procesos de formación e inserción laboral de los jóvenes o los espacios de escucha, encuentro, participación y creación colectiva de los propios jóvenes. Recordemos que al mismo tiempo Progresar generará una mayor demanda sobre los sistemas de salud y educación, destacando la importancia de la articulación federal. Desde los municipios además hay un lugar vital a desempeñar vinculado a potenciar la articulación con empresas para promover la inclusión laboral de los jóvenes.

Sobre todo hay una agenda pendiente vinculada a la necesidad de repensar el rol del Estado nacional en la salud y en la educación. La descentralización se realizó en el marco de un criterio eminentemente fiscal y de las políticas de los '90. Nos debemos una discusión sobre cómo volver a tener un sistema de salud y educación más sólido, justo e integral. Un piso de ingreso no basta si no se potencian las capacidades.

Vencer estigmatizaciones y trascender paradigmas de antaño

Lograr trascender viejas miradas es clave en estos procesos. La mirada de los jóvenes como "nini" es una etiqueta desconstructiva. Hay que fortalecer una concepción de las juventudes que subraya su reconocimiento como verdaderos actores políticos que, atravesados por múltiples dimensiones, generen nuevas lógicas de actuación y modificación de su entorno. Las juventudes son sujetos políticos que asumen su condición de constructores de nuevas relaciones sociales y transforman los espacios en los que se desarrolla su vida cotidiana (Gojzman y otros, 2010).

La pregunta es si ¿es viable en la práctica avanzar hacia una concepción menos "adultocéntrica" o trascender viejos paradigmas? Tener en cuenta las expectativas, las costumbres y los modos de vida de las juventudes es clave así como avanzar en hacer efectivo uno de los derechos no siempre presentes que es el derecho a la participación, no sólo política, sino en distribución del poder real. Esto implica reconocer a los jóvenes como auténticos actores políticos que piensan, opinan, analizan pero principalmente construyen, aportan ideas y recrean en un contexto de desigualdad que se les impone. Concejos Deliberantes Juveniles, la planificación de un sistema educativo que no los mire de forma pasiva sino como constructores de sentidos y donde los aprendizajes son interactivos, la planificación de ciudades considerando el uso del espacio público y privado que realizan los jóvenes, son ejemplos de medidas al respecto.

Son múltiples así los retos. Incidir sobre la cuestión juvenil es un desafío complejo de abordar donde no hay (ni en ello, ni en ningún otro caso) algo así como una política pública ideal. Lo positivo es que el tema se intenta abordar y con presupuesto. Mejorar y perfeccionar estas medidas está presente en la agenda y por ello abordar y problematizar sus diversas facetas y complejidades adquiere trascendencia así como tener presente la importancia que estas medidas se imbriquen en el marco de un horizonte que entiende que hay un rol central del Estado en ampliar derechos, sostener

la transformación social y mejorar la justicia distributiva, dado que como hemos visto los avances no siempre han sido lineales.

Reflexiones finales

No existe algo así como una política a favor de las juventudes ideal. Esta afirmación también puede extrapolarse a otros campos de las temáticas que integran la agenda social. Estas deben perfeccionarse, mejorarse de forma continua. Lo que no es soslayable es destinar recursos a la temática y el horizonte de justicia al cual se orientan.

Por muchos años, se trató de imponer que la política social en Argentina se limitara sólo a la lucha contra la pobreza, en los márgenes. Cuando hoy se presenta una fuerte disputa sobre diversos procesos de desarrollo y digo "procesos" en vez de "modelos" para destacar el carácter dinámico y de "blanco móvil" (Mazzola, 2012) que implican, lo que toma lugar son "ideas de justicia" distintas, es decir, de lo considerado justo o correcto con respecto a la asignación de bienes en la sociedad.

Hay que seguir profundizando el nuevo paradigma y hasta trascenderlo, con la mirada siempre en el horizonte de mejorar la justicia distributiva. En este marco resulta relevante repreguntarse a cada momento qué roles se les asigna a la juventud en las políticas en desarrollo. Tenemos que pensar qué tipo de aparato burocrático necesitamos para implementar este tipo de políticas de manera eficaz y eficiente. Hay que revisar el universo de programas de otros paradigmas que todavía existen. Se podría trabajar en una reforma tributaria para garantizar una cobertura de salud digna en todo el país. También se requiere superar el carácter fragmentario del sistema de salud y avanzar hacia un sistema integral de salud, universal con acceso por derecho de ciudadanía y mejorar su calidad. Además, en educación, necesitamos garantizar el acceso, la calidad y terminalidad en la secundaria, que inciden sobre las condiciones laborales y en las familias.

Nuestro proceso histórico nos habla de una conquista de derechos que no siempre ha sido lineal y ascendente. Trascender paradigmas de antaño, y perfeccionar y profundizar el nuevo paradigma valiéndose de diversos instrumentos a disposición, ampliando derechos y apuntando a realizar una distribución del poder real, con eje en la generación del trabajo y participación efectiva, requiere del compromiso y memoria de todos (o de gran parte) de los miembros de la sociedad.

Como señalara en un inicio, los alcances del estudio no pretenden suministrar un análisis acabado sino que es exploratorio y busca sobre todo problematizar, plantear interrogantes y señalar algunos desafíos en la materia. Serán objeto de futuros análisis seguir profundizando el debate y el estudio.

Referencias bibliográficas

- Abad, M. (2002). Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivencia, ciudadanía y nueva condición juvenil, Problema, Política y Políticas de juventud. En *Última década N° 16*, Viña del Mar, Medellín.
- Balardini, S. (2005). ¿Qué hay de nuevo, viejo? Una mirada sobre los cambios en la participación política juvenil. En *Revista Nueva Sociedad*, N° 200. Fundación Friederich Ebert. Noviembre / Diciembre.
- Balardini, S. (Comp.) (2000). *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Chaves, M. (2009). Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales, 1983-2006. En Papeles de trabajo. *Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*. ISSN: 1851-2577. Año 2, n° 5, Buenos Aires.
- García Delgado, D. (2013). La década ganada. Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur (2002-2013). *Documento de Trabajo presentado en el Seminario Internacional, Estado, Mercado y Sociedad*, organizado por CEPES, Chile 21, Fundação Perseu Abramo, Fundación Liber Seregni y Revista Nueva Sociedad. Buenos Aires: Mimeo.
- Gojzman, D. (Coord.). Cajade, Andrea; Estigarribia, Maximiliano; Kunica, Sebastián; y Mazzola, Roxana (2010). *Hacia una Metodología para Orientadores que Trabajan con Jóvenes*. Programa Fuerza Solidaria del Banco de la Provincia de Buenos Aires, Asociación Civil ETIS y Japanese International Cooperation Agency (JICA). Buenos Aires: Editorial EUDEBA.
- Kessler, G. (1996). Adolescencia, pobreza, ciudadanía y exclusión. En Konterllnik, I y Jacinto, C. *Adolescencia, pobreza, Educación y Trabajo*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Lupica, C., Cogliandro, G. y Mazzola, R. (2008). Situación laboral de las madres en la Argentina: los desafíos pendientes. *Anuario de la Maternidad*, Observatorio de la Maternidad. Buenos Aires: Observatorio de la Maternidad.
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Nagel, T. (2000). *La última palabra*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Nozick, R. (1988). *Anarquía, Estado y utopía*. Buenos Aires: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- OIT. Bertranou, F. (Coord.) (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa.

Buenos Aires: OIT.

Stiglitz, J. (2003). Capítulo IV. Las fallas de mercado. En *Economía del Sector Público*, pp. 95 a 108. España: Tercera Edición, Antoni Bosch.

Pérez Islas, J. (Coord.) (2000). *Jóvenes e instituciones en México. 1994-2000*. Instituto Mexicano de la Juventud. México: SEP-Instituto Mexicano de la Juventud.

Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Revised Edition. United States: Harvard University Press.

Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Oxford: Oxford University Press.

Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

UNESCO (2014). *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2013/2014. Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos*. Francia: UNESCO.