

Adolescentes y jóvenes excluidos en la Argentina actual. Las capacidades estatales en la implementación de una política pública para la inclusión.

Samanta Bonelli.

Cita:

Samanta Bonelli (2013). *Adolescentes y jóvenes excluidos en la Argentina actual. Las capacidades estatales en la implementación de una política pública para la inclusión*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/506>

X Jornadas de sociología de la UBA. 20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI

1 a 6 de Julio de 2013

Mesa: 45, Miradas sociológicas desde y hacia las políticas sociales

Título de la ponencia: Adolescentes y jóvenes excluidos en la Argentina actual. Las capacidades estatales en la implementación de una política pública para la inclusión

Autores: Bonelli, Samanta, UBA

Introducción

Actualmente en la Argentina alrededor de 993.000 adolescentes y jóvenes de entre 14 y 24 años no estudian ni trabajan, un 17% más que en el año 2003 (INDEC, 2010) y, como consecuencia, se encuentran socialmente excluidos. A pesar de que desde el Estado se han implementando diversas políticas públicas la cantidad de adolescentes y jóvenes excluidos ha aumentado en los últimos años, evidenciando la insuficiencia de estas respuestas. En este sentido, ante una cuestión¹ social de semejante magnitud y complejidad, cabe indagar ¿que explica la insuficiente respuesta por parte del Estado a la problemática de la exclusión de jóvenes y adolescentes en la Argentina en los últimos diez años?

Entre los años 2003 y 2008, la Argentina ha experimentado un alto y sostenido crecimiento económico con tasas que oscilaron entre el 8 y el 9% (PNUD, 2010). Luego de la crisis económica internacional de 2008, para el año 2010 ya se había recuperado este ritmo de crecimiento económico. Sin embargo, a pesar de la disminución de la brecha de ingresos entre los más ricos y los más pobres, la sociedad argentina continua siendo una sociedad desigual, donde el aumento de la riqueza no es distribuido equitativamente. Al mismo tiempo que los sectores excluidos no gozan de los frutos producto del crecimiento económico de los últimos años, viven “tentados” a consumir constantemente. Inmersos en una sociedad de hiper consumo, el impacto de la masificación de los medios de comunicación sobre las metas de consumo como medio para formar parte de una sociedad, resignifica el concepto de necesidades generando una clara disociación entre las metas asociadas al consumo material y los medios institucionales para alcanzar dichas metas. Ésta incongruencia estructural, dada por la exaltación de las metas y la rigidez los límites fijados por la estructura social, puede generar un aumento de la delincuencia y la inseguridad (Merton, 1968).

Tradicionalmente, los dos mecanismos de inclusión social en la Argentina se basaron en primera instancia en el pasaje por el sistema educativo y posteriormente, en la inserción de la población al mercado de trabajo formal. La sociedad argentina históricamente se caracterizó por detentar altos niveles de cohesión social y la educación constituyó el canal de ascenso social por excelencia.

En 2006 se sancionó la Ley N° 26.206 de Educación Nacional que establece la obligatoriedad de la educación secundaria. Sin embargo los indicadores de eficiencia interna reflejan altos índices de repitencia y abandono para este nivel educativo. El 26% de adolescentes entre 17 y 18 años de zonas urbanas se encuentran fuera de la escuela, con diferencias significativas por nivel socioeconómico: bajo 46% de exclusión, alto 11% de exclusión (EPH, INDEC: 2010). En el caso de la provincia de Buenos Aires, en el año 2010, uno de cada tres adolescentes y jóvenes de entre 15 y 24 años había finalizado la secundaria (32,4%), el 38,4% aún asiste a la escuela, y el 29,2% permanece fuera del sistema educativo sin acceder al título secundario (EPH, INDEC, 2010).

A pesar de los avances logrados, el sistema educativo o bien excluye a éstos adolescentes pobres a partir de mecanismos tales como la repitencia (factor que

¹ “Llamamos “cuestiones” a estos asuntos (necesidades, demandas) “socialmente problematizados””. Oszlak O. y O’Donnell G., “Estado y Políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, en Kliksberg B. y Sulbrandt J. (comps.), Para investigar la Administración Pública, Madrid, INAP, 1984. Pág.18

predice el abandono) o los incluye para brindar una educación de baja calidad, sin acceso a los conocimientos socialmente relevantes y pertinentes.

Los datos del último Censo (2010) reflejan importantes avances en términos de aumento de la matrícula en el nivel inicial, pero un fuerte estancamiento en el nivel secundario. A pesar del aumento en la inversión en el sector educativo (superando el 6% del PBI estipulado en la Ley de Financiamiento Educativo N°26.075), no se ha movido la aguja en lo que respecta a los indicadores educativos en el nivel secundario. En la Provincia de Buenos Aires, los porcentajes de asistencia a la escuela entre los 15 y 17 años de edad se han mantenido en el mismo nivel-en el orden del 84/85%- respecto al Censo 2001. El sistema educativo continúa sin poder recibir y retener a un importante porcentaje de adolescentes y jóvenes argentinos, lo que constituye uno de los principales desafíos en la actualidad.

Por otro lado, en el marco de una sociedad del conocimiento, las credenciales educativas se devalúan rápidamente, siendo el secundario completo el piso desde donde comenzar a buscar trabajo. Cada vez se requiere más conocimiento y más específico para acceder a los mismos puestos de trabajo. La sofisticación de los mismos cierra las puertas del mercado de trabajo formal a estos jóvenes con poca formación, haciendo que se inserten en el ámbito informal, mal pagos y bajo malas condiciones, o directamente queden excluidos bajo la forma del desempleo. El nivel de desempleo es estructuralmente más alto entre los jóvenes, siendo cinco veces más alto que el desempleo de los adultos. En América Latina, los jóvenes representan el 50% del total de desempleados (Rodríguez, 2002, 55). El desempleo afecta en mayor medida a los jóvenes urbanos, de menor edad, con menos nivel educativo, mujeres y a los más pobres (Rodríguez 2002; 57) En la Argentina el 18.3% de los hombres y 22.6% de las mujeres entre 18 y 25 años se encuentran desempleados (SITEAL-IIPE UNESCO: 2010).

El trabajo también ha sido un mecanismo de integración social básico en la Argentina. Luego de la crisis del modelo neoliberal, aumentaron sensiblemente los niveles de desempleo y precariedad laboral, estabilizándose entre los años 2003 y 2008. Sin embargo persiste un núcleo duro de trabajadores informales (alrededor del 35%) que, por su condición, resultan excluidos de las redes de protección social articuladas alrededor de la figura del trabajador formal. Los jóvenes además de ser el grupo etario que presenta una mayor tasa de desempleo, son más fácilmente cooptados por el mercado informal y precario de trabajo ante su inminente necesidad de insertarse al mercado de trabajo.

Ante este contexto, se pretende indagar qué explica la insuficiente respuesta por parte del Estado a la problemática de la exclusión de jóvenes y adolescentes.

Ante este interrogante se presentan múltiples hipótesis factibles de ser agrupadas según se trate de factores explicativos propios de la oferta de políticas públicas o de la demanda, esto es reclamos de la sociedad civil en general o de los mismos grupos perjudicados por esta situación de exclusión. En la presente investigación se analizarán las capacidades estatales desplegadas en torno a la resolución de esta problemática en la implementación de políticas públicas tendientes a la inclusión social de estos adolescentes y jóvenes.

Se identifican distintos programas y políticas de distintas instancias de gobierno (nacionales, provinciales y municipales) destinadas a los adolescentes y jóvenes

excluidos ya sea mediante su inclusión en el sistema educativo, bajo diversas modalidades y formatos, como al mercado de trabajo. Las capacidades estatales desplegadas en torno a la resolución de la exclusión de miles de jóvenes y adolescentes en la Argentina explican el éxito o fracaso de las políticas públicas vinculadas a esta problemática. A pesar de las distintas políticas implementadas, la cantidad de adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan sigue en aumento, lo que evidencia que las capacidades estatales desplegadas en torno a la resolución de esta cuestión resultan insuficientes.

En los últimos años el gobierno nacional ha implementado importantes políticas destinadas a la mejora de las condiciones de vida de la niñez (AUH) y la ancianidad (moratoria jubilatoria), dejando un vacío en la franja etaria en edad de trabajar, particularmente aquellos que se encuentran fuera del mercado de trabajo formal. Los adolescentes y jóvenes son, dentro de los sectores vulnerables, aquellos que se ven más fuertemente golpeados por los procesos de exclusión. En ellos se cristaliza este proceso de creciente desfasaje entre los cambios económicos y sociales a nivel de la estructura social y las respuestas de la sociedad para enfrentar este nuevo escenario.

Existe una brecha entre la cantidad y la calidad de la oferta de políticas públicas destinadas a paliar esta problemática y la magnitud y complejidad que la misma asume en la actualidad. Por estos motivos es que el análisis de las capacidades que el Estado despliega para dar solución a esta problemática social adquiere una creciente relevancia. Este trabajo pretende contribuir al conocimiento y abordaje de las capacidades estatales puestas en juego en la implementación de una política pública para hacer un aporte al mejoramiento de su calidad.

Las capacidades estatales y sus múltiples conceptualizaciones

El concepto de capacidad estatal es un concepto amplio y complejo, susceptible de ser comprendido de diversas maneras.

Tal como señalan Hillier Soifer y Matthias vom Hau (2008: 220) la literatura ha explorado diversas dimensiones de la capacidad estatal, entre ellas la relativa autonomía del Estado respecto a los actores sociales no estatales (Bates 1981; Evans 1995, Skocpol 1979; Waldner 1999, entre otros), el nivel de profesionalización de sus burocracias (Carpenter 2001; Evans y Rauch 1999; Geddes 1994; Weber 1968) y el poder estatal o “poder infraestructural” del Estado. En lo que refiere a la autonomía del Estado y la separación de los cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y la ciudadanía en general, Hilderbrand y Grindle (1997), desde una postura instrumental definen a la capacidad estatal como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Migdal (1998) define la capacidad estatal como la capacidad de los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad (Repetto, 2004). En contraposición, Alonso (2007) señala que este tipo de definiciones deben ser complementadas, considerando que en un régimen democrático, las políticas deberían estar vinculadas a aquello que demanda la sociedad, los actores no estatales, orientadas a la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. El autor sostiene que la pertinencia de las capacidades estatales

debería adecuarse a la generación de valor público o social (Moore, 1998; Kelly y Muers, 2003 en Alonso, 2007).

Otros enfoques limitan el concepto de capacidad estatal al aparato organizacional, la burocracia, haciendo especial énfasis en la formación, *expertise* técnica y capacidad de los cuadros técnico-burocráticos. Los enfoques formalistas de las capacidades estatales ponen el acento en las organizaciones estatales, el reclutamiento meritocrático y la formación de sus recursos humanos. Oszlak define la profesionalización como el “(...) proceso orientado a que el personal al servicio del Estado (...) adquieran una serie de atributos, tales como idoneidad, mérito, objetividad, vocación de servicio, orientación a resultados, honestidad, responsabilidad y adhesión a valores democráticos” (2003: 223). Evans (1996) hace énfasis en la importancia de la concentración de expertos para lograr la eficacia burocrática, a través del reclutamiento con base al mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera a largo plazo. El Banco Mundial en su informe de 1997 plantea cuatro ejes para la construcción de un mejor sector público, entre los que se encuentran: la promoción de una capacidad central para formular y coordinar políticas públicas; la promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios, a través de medidas orientadas al desempeño, la meritocracia; la lucha contra la corrupción y la creación de incentivos para motivar al personal y generar trabajo en equipo (Repetto, 2004).

Burky y Peery (1998) habiendo realizado una revisión de la literatura que enfatiza los factores formales, reconocen la importancia de considerar los elementos informales en la administración pública (Repetto, 2004). En este mismo sentido, Alonso (2001) señala la necesidad de no limitar el análisis de las capacidades estatales sólo a la dimensión técnico administrativa, resaltando el proceso de construcción y acción de los actores sociopolíticos involucrados (Repetto, 2004). El autor (Alonso, 2007) distingue dos dimensiones de la capacidad estatal; una de ellas refiere a las capacidades técnico-administrativas y otra a la dimensión relacional que se refiere a la relación del Estado con el entorno socioeconómico. Mientras que esta primera dimensión responde a una mirada desde el interior del aparato estatal, la dimensión relacional refiere al vínculo entre el Estado y la sociedad integrada por actores con diversos intereses y recursos de poder para incidir en las decisiones estatales (Alonso, 2007: 4-5). En este mismo sentido, Evans remite al concepto de “conectividad externa” para vincular la capacidad administrativa con la capacidad política, cuestionando aquellos enfoques que señalan el aislamiento como un atributo positivo de las administraciones públicas. El autor señala la importancia de lograr combinar una coherencia interna con conexiones externas, alcanzando lo que llama la “autonomía enraizada” (1996: 536) (Repetto, 2004).

En este mismo sentido, Grindle (1996) señala cuatro sub tipos de capacidad estatal; la capacidad administrativa, esto es la habilidad de los estados para suministrar bienes y servicios a la población; la capacidad técnica, habilidad para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica; la capacidad política, refiriéndose a la habilidad de los estados de responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales, incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de los conflictos; y la capacidad institucional, esto es la habilidad de los estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica.

Oszlak (1980) por su parte, revisa la dicotomía política-administración, discutiendo sus supuestos y buscando explicar el por qué de su vigencia. Para ello contrapone los modelos de "intelectión" (racionalidad técnica) e "interacción" (racionalidad política). El autor argumenta que la "relación Estado-sociedad" se concreta a través de sucesivas "tomas de posición" (o políticas) de diferentes actores sociales y estatales, frente a cuestiones problemáticas que plantea el propio desarrollo de la sociedad. Luego, no sólo es necesario analizar el encadenamiento de comportamientos intra-burocráticos que traducen la política en acción, sino también la dinámica social generada por este proceso y sus efectos de influencia sobre el comportamiento de los actores estatales. Oszlak argumenta que si se entiende al ámbito institucional del Estado como una arena de conflicto político, donde pugnan intereses diversos de distintos actores y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, las características, fisonomía y composición del Estado son históricas y socialmente situadas. Es decir, las características que asume el aparato administrativo y productivo resultan afectadas por las luchas intra-burocráticas, que a su vez son producto de otros enfrentamientos sociales (Oszlak, 1980:10). Esta postura se inscribe en un campo de conocimiento que pretende articular el estudio del comportamiento intra-burocrático con el análisis de los aspectos del contexto socio-político relevantes para interpretar su recíproca influencia. Lasswell (1971) señala que el conocimiento de este tipo de interdependencias aumenta la factibilidad y relevancia de las políticas públicas (Oszlak, 1980: 36).

Michael Mann desarrolla el concepto del poder infraestructural del Estado (*infraestructural power*) y lo define, en oposición al poder despótico, como la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar efectivamente sus políticas a lo largo del territorio (Mann, 2008:355). Entre los aportes más significativos de este concepto se señala que destaca la dimensión espacial del Estado al mismo tiempo que resalta el carácter relacional del poder estatal, tanto entre actores estatales como no estatales. Esto último separa al autor de la literatura que comprende al Estado y la sociedad como dos esferas distintas (Hillier Soifer, Matthias vom Hau, 2008: 222).

Si bien, según el autor, existe una relación entre el nivel de profesionalismo de la burocracia estatal y la capacidad del Estado de implementar políticas el concepto de poder infraestructural distingue claramente ambas dimensiones. Al mismo tiempo, si bien se requiere cierta autonomía del Estado respecto a la sociedad civil, la capacidad del Estado tampoco depende estrictamente de su autonomía (Hillier Soifer, Matthias vom Hau, 2008: 224).

Giraudy (2012) con el objetivo de definir lo que es un Estado fuerte, retoma las dimensiones anteriormente señaladas y desarrolla un modelo de medición del grado de fuerza que el mismo presenta en base a la penetración de un Estado central a lo largo del territorio que gobierna, la autonomía del Estado respecto a actores no estatales y la profesionalización de su burocracia.

Hillier Soifer (2012) se vale del concepto de poder infraestructural desarrollado por Mann y señala que el mismo puede referirse tanto a las relaciones entre la sociedad y el Estado como a aquellas entre los líderes estatales y sus oficiales. Soifer en su afán de hacer medible este concepto distingue dos dimensiones con sus respectivas subdimensiones e indicadores. Una de las dimensiones de la estatalidad o poder infraestructural es precisamente la capacidad del Estado de; extracción de recursos, provisión de servicios básicos, y de brindar seguridad a sus habitantes. Por otro lado, el autor hace referencia a la legitimidad como la segunda dimensión de la

estatidad, esto es hasta qué punto la autoridad estatal es vista como apropiada (Soifer, 2012: 9).

La literatura económica (Johnson, 2005, Besley and Persson, 2009) distingue la capacidad legal y la capacidad fiscal del Estado como dos dimensiones fundamentales de la capacidad estatal, argumentando que la capacidad fiscal, la capacidad de recaudar ingresos de la población mediante impuestos, es esencial para distribuir bienes públicos y redistribuir entre distintos grupos de la sociedad (Cárdenas, 2010: 2).

Cárdenas (2010) pretende explicar por qué la capacidad estatal en América Latina es débil a partir de dos determinantes claves; el grado de desigualdad política y económica propio de la Región y la incidencia de guerras internas y externas. En este sentido, el autor argumenta que la concentración de poder político y económico reduce los incentivos para invertir en la capacidad estatal, entendida como la capacidad del estado de proveer bienes públicos y mantener la economía en un marco legal determinado (2010: 1). Cárdenas señala cuatro dimensiones del concepto de capacidad estatal; la capacidad militar, la capacidad burocrática y administrativa, la capacidad fiscal y la calidad y coherencia de las instituciones políticas. Su explicación se centra en las dimensiones fiscales y legales, entendiendo que son las centrales para explicar la capacidad estatal.

Mazzuca (2012) señala que el Estado- al igual que los diversos regímenes- es un stock de recursos, no un agente con capacidad y autonomía. Por el contrario, señala el autor, en el caso de los gobiernos y las administraciones, sí se trata de actores sociales con intereses, autonomía y capacidades. Según Mazzuca, la administración es el ejercicio del poder estatal (2012: 6). En este sentido, en término de análisis de las capacidades, el autor recomienda la distinción entre la capacidad estatal, entendida como el monopolio territorial de la violencia y la capacidad administrativa, entendida en términos de competencia y corrupción.

Las capacidades estatales en la implementación de una política pública contra la exclusión de adolescentes y jóvenes

Las políticas públicas hacen sociedad o sociedades de acuerdo a los principios que las orientan (Danani: 1996). Es decir que en función de estos principios o definiciones que subyacen a las políticas, el modo en que estas definiciones se construyen y los mecanismos mediante los cuales se traducen en intervenciones concretas, la política pública se orienta a la reproducción de las situaciones de desigualdad o exclusión identificadas en una sociedad o, por el contrario, a su desarticulación a partir de una propuesta de cambio que actúe sobre los condicionantes sociales que generan estas situaciones.

Una política pública es un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil (Ozslak, O Donnell, 1976: 15). Una política estatal es esa toma de posición que intenta -o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. Si se entiende a la política estatal como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión, es evidente que tal política no puede ser entendida ni explicada prescindiendo de las políticas de otros actores.

Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011:2) argumentan que las políticas públicas “(...) emergen de un proceso de toma de decisiones que involucran a una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios”. Los autores sostienen que “(...) el juego político es un proceso fundamental que le da forma a las políticas, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene (o no) a lo largo del tiempo”. Los programas o políticas son arenas de tensión y conflicto. Los productos de su implementación no dependen únicamente de la calidad de sus diseños, sino también de las interacciones, las pugnas de poder que se desarrollan a lo largo del ciclo de la política (Martinez Nogueira, 2007: 74).

La opción por un tipo de intervención sobre la problemática de la exclusión de los jóvenes y adolescentes en Argentina responde a procesos políticos que se tejen entre los diversos poderes público-estatales e intereses y actores de la sociedad civil. Son estos procesos los que seleccionan los asuntos que ingresan en la agenda gubernamental, inciden en cómo son definidos en tanto cuestiones sociales, cuáles son sus causas y el modo en que se deciden, implementan, diseñan las políticas que pretenden solucionarlo. Las decisiones de política contra la exclusión de los adolescentes y jóvenes resultan de la interacción entre los actores individuales y colectivos intervinientes (Acuña y Repetto: 2007).

Una vez que una cuestión ingresa en la agenda estatal, desde el Estado se despliegan capacidades en pos de su resolución. La capacidad estatal remite a “(...) la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social” (Repetto, 2004: 8). El concepto de valor social difiere en las distintas sociedades y a lo largo del tiempo y es producto de las negociaciones e interacción política entre los distintos grupos políticos en pugna. Desde un enfoque institucional del concepto de capacidad estatal, el mismo implica la capacidad del gobierno de “(...) problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas” (Repetto, 2004: 12).

El concepto de capacidades estatales necesariamente remite al concepto de institución. Las instituciones son un conjunto de reglas formales e informales, que moderan la interacción entre los diversos actores y ámbitos (North, 1993). Según argumentan Acuña y Tomassi (1999) existen distintos niveles de instituciones o reglas que afectan y moderan los intereses y comportamientos de los actores; aquellas conteniendo resultados específicos de políticas públicas (R1), en un mayor nivel, aquellas reglas que condicionan las reglas que promueven resultados específicos (R2) y, por último, las reglas que definen quién y cómo se desarrollan las reglas generales. El desarrollo de las capacidades estatales requiere de un sistema de incentivos, esto es reglas formales e informales, que estructurarán las interacciones hacia el interior del aparato estatal y entre este y los demás actores de la arena política. Los actores políticos ponen en juego sus recursos de poder para tratar de incidir en el nivel de reglas más alto posible. Se entiende por actores a aquellos sujetos individuales o colectivos con capacidad de identificar sus intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzar dichos objetivos y contar con cierta autonomía para implementar dicho curso de acción (Acuña, Repetto: 2007).

Es posible identificar dos grandes dimensiones del concepto capacidad estatal; la capacidad política y la capacidad administrativa. Esta forma de desagregar el concepto complejo supone comprender al Estado no sólo como un ente burocrático

sino como un espacio, arena política donde entran en pugna distintas fuerzas, actores políticos que representan intereses internos y externos al propio aparato estatal.

Se entiende a la capacidad administrativa del Estado como aquello que refiere a las características de la organización estatal y las capacidades y cualidades de sus equipos técnico-burocráticos (Repetto, 2007: 305). La capacidad política remite a "(...) la capacidad de los gobernantes de problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública" (Repetto, 2004: 16).

Tal como señala Repetto, "las capacidades administrativa y las capacidades políticas son, cada una por su lado "condición necesaria" pero no "condición suficiente" para lograr que las decisiones estatales se materialicen en la práctica (...) se requiere una combinación virtuosa de ambas en las diferentes áreas de la gestión pública" (Repetto, 2007: 279).

El concepto de capacidad estatal comprende a; la capacidad política, esto es la fuerza relativa que poseen las instancias con responsabilidad de gobernar, lo que implica fijar objetivos, movilizar ciertos recursos, llevar adelante acciones, y liderar procesos de coordinación; la capacidad presupuestal, la relación entre la dotación de recursos financieros que el área responsable de esta problemática obtiene en la distribución del presupuesto y la capacidad organizacional; esto es el modo en que la definición de roles y funciones, los procedimientos administrativos y los recursos humanos permite o no, hacer frente a los problemas de gestión propios del área bajo análisis (Acuña y Repetto: 2007). Resulta evidente que, ante el deficiente desarrollo de algunas de estas dimensiones de la capacidad estatal la implementación de una política pública se verá en mayor o menor medida dificultada, comprometiéndose así su eficacia.

Siguiendo a Repetto (2004) existen múltiples expresiones de la capacidad estatal plausibles de analizar en la implementación de una política pública. Según el autor, la capacidad estatal se expresa en; la coordinación o la forma en que los distintos actores y organismos estatales interactúan coherentemente generando sinergias, la flexibilidad entendida como la posibilidad que presenta la política para adaptarse a cambios, la innovación asociada a situaciones que repercuten en las dinámicas existentes, la calidad en términos de satisfacción de demandas a partir de la intervención estatal, la sostenibilidad o perdurabilidad en el tiempo de las intervenciones públicas, la evaluabilidad de la intervención, la eficiencia definida como la asignación óptima de recursos en un contexto de restricciones, la eficacia en función del grado en que se logran los objetivos buscados más allá de sus costos, accountability o rendición de cuentas ante la sociedad por parte del gobierno, legitimidad referida a los consensos que se establecen entre los actores involucrados, la ciudadanía y los beneficiarios y, por último, la equidad pertinente que implica el logro de la igualdad de oportunidades (Repetto, 2004: 20-21). La presencia y grado de desarrollo de estos atributos de la capacidad estatal permiten aprehender y comprender la eficacia que las políticas públicas alcanzan en su implementación.

La capacidad en la gestión pública implica un conjunto de mecanismos políticos y herramientas técnicas a través de los cuales se transita desde la decisión y el diseño a la implementación de lo decidido y diseñado (Repetto, 2004). El Estado despliega distintos tipos de capacidades según la instancia o momento del ciclo que la política pública se encuentre atravesando. El modo en que la articulación entre capacidades administrativas y políticas se expresa en las políticas y los programas estatales, se materializa en el proceso de implementación (Repetto, 2007: 307). En esta instancia del ciclo de políticas públicas se expresa el ejercicio de la capacidad estatal, comprendida como conducción política gestionada con el apoyo de las prácticas administrativas (Repetto, 2007: 307). En la implementación de una política se articula la dimensión técnica y la dimensión política propias de este proceso.

La bibliografía en torno al concepto de capacidades estatales suele referirse y centrarse en los procesos de diseño de políticas y de marcos institucionales necesarios y adecuados para su viabilidad (Cortázar Velarde, 2007: 55). En contraposición a la concepción mecanicista del proceso de políticas públicas, que entiende a la implementación como el proceso mediante el cual simplemente se aplica o ejecuta lo ya decidido, siguiendo a Cortázar Velarde (2007), es menester resaltar la importancia del proceso de implementación de las políticas públicas para analizar el despliegue de las capacidades estatales.

Según señala Martínez Nogueira, existen tres fuentes centrales de dificultad, heterogeneidad e incertidumbre en la implementación de políticas públicas, estas son; las tareas requeridas para la producción y entrega de bienes y servicios, la participación social y la coordinación interinstitucional (2007: 64).

La intersectorialidad es un instrumento de la integralidad (Cunill Grau, 2005:62), necesario a la hora de pensar políticas que aborden problemáticas complejas. La nueva cuestión social trae aparejadas nuevas problemáticas, tales como la desigualdad y la exclusión, de carácter multidimensional que requieren de una respuesta integral. Según señala Cunill Grau (2005:4), la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales (fundamento político de la intersectorialidad) y permite que sus diferencias puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales (fundamento técnico). El análisis de las capacidades con las que cuenta el Estado para dar respuestas integrales a este tipo de problemáticas ayuda a comprender el éxito o fracaso de las políticas implementadas.

Martínez Nogueira (2007) desarrolla una tipología de programas sociales en base a dos variables centrales; "naturaleza de las tareas" e "interacción con los destinatarios". La variable naturaleza de las tareas refiere al grado en que esas tareas son programables, aspecto relacionado a la disponibilidad de conocimientos explicitados, codificados y sancionados organizacional o profesionalmente como adecuados para resolver las situaciones enfrentadas por el operador y que, por lo tanto, posibilitan la aplicación de respuestas anticipadas y estandarizadas. Existen dos tipos de programas de acuerdo a la naturaleza de las tareas; aquellos programas con homogeneidad de las tareas, esto es " (...) elevada formalización, programabilidad y uniformidad en la prestación de los servicios, con receptores definidos e identificados como categorías de individuos" y programas que presentan heterogeneidad en las tareas, baja formalización, servicios personalizados de acuerdo a los individuos, grupos a los cuales están dirigidos (Martínez Nogueira,

2007:80-81). Por otra parte, la interacción con los destinatarios remite a la frecuencia, regularidad, carácter y comportamientos que genera y varía en función de los propósitos y tecnologías propios de cada programa. De esta manera se delimitan dos situaciones posibles; que exista nula o baja interacción con el receptor o una interacción medio o elevada, que trae aparejados altos niveles de incertidumbre respecto a las consecuencias de esa interacción (Martinez Nogueira, 2007:82). En base al cruce de las categorías de ambas variables el autor distingue cuatro tipos de programas sociales.

Aquellos que presentan homogeneidad en la tarea e interacción nula o baja son denominados de transferencia de bienes y recursos. Este tipo de programas, que sigue modelos organizacionales de tipo burocrático basados en el seguimiento de prescripciones, se caracteriza por su simpleza basada en la transferencia de bienes tangibles a un grupo de población homogéneo respecto a su no satisfacción de ciertos criterios mínimos (necesidades básicas, ingresos, etc.) (Martinez Nogueira, 2007:83).

A aquellos programas que también presentan homogeneidad en las tareas pero una interacción media o alta el autor los denomina servicios sociales profesionales. Los mismos, basados en un modelo organizacional profesional, constan en el suministro homogéneo de servicios y sus contenidos están claramente definidos.

Los programas con heterogeneidad de la tarea e interacción nula o baja, llamados servicios “humanos”, de desarrollo de capacidades y de inserción social tienen como objetivo la transformación del receptor o beneficiario, esto es “(...) modificar sus condiciones a partir de la construcción de nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión.” (Martinez Nogueira, 2007:90). En base a este objetivo se caracterizan por la personalización del servicio de acuerdo a las necesidades, contexto y situaciones del receptor, se trata de intervenciones “a medida”, no estandarizadas (Martinez Nogueira, 2007: 91). Se suele denominar a este tipo de programas “programas blandos” debido a la baja formalización de sus procedimientos.

Finalmente, los programas con heterogeneidad de la tarea e interacción media o alta, llamados prestaciones asistenciales y de emergencia, consisten en la transferencia de bienes o recursos por una sola vez en el marco de una emergencia. En este sentido cabe cuestionar si se trata de programas al no basarse en una prestación sistemática, y no presentar objetivos precisos ni metas cuantificables.

La política a analizar en el presente trabajo se inscribe, en el marco de esta tipología, en los programas de servicios “humanos”, desarrollo de capacidades y de inserción social. Se retomará esta herramienta heurística para la caracterización de la política.

La instancia de implementación de una política pública presenta un potencial en tanto abre oportunidades para aportar un valor agregado a la política y supone la interacción entre actores involucrados en este proceso con diversos valores, visiones e intereses en juego (Cortázar Velarde, 2007: 6). El proceso de implementación funciona como una ventana de oportunidad para el desarrollo de las capacidades estatales.

La expresión más relevante de la capacidad estatal son las mismas políticas y el proceso de implementación es la etapa desde donde es factible fortalecerlas (Repetto, 2007: 308), se analizarán qué capacidades estatales se ponen en juego en la instancia de implementación de una política pública con el objetivo de dar respuesta a la cuestión social de la exclusión de cerca de un millón de adolescentes y jóvenes en la Argentina.

Breve descripción de la oferta de políticas destinadas a los adolescentes y jóvenes excluidos

En la Argentina alrededor de 993.000 adolescentes y jóvenes de entre 14 y 24 años no estudian ni trabajan, un 17% más que en el año 2003 (INDEC, 2010). En la actualidad el Estado responde con distintas políticas a la cuestión de la exclusión social de los adolescentes y jóvenes.

En lo que respecta al ámbito educativo proliferaron una serie de propuestas destinadas a la población en situación de vulnerabilidad basadas en “nuevos formatos” más flexibles e inclusivos de escolaridad, como los Centros de Escolarización Secundaria para adolescentes y Jóvenes fuera de la escuela, el Programa Envión, de la Provincia de Buenos Aires, o, a nivel nacional, el Plan Nacional FinES para la terminalidad educativa, para brindar la posibilidad de finalizar sus estudios secundarios a miles de adolescentes y jóvenes que no han logrado finalizarlo. Este tipo de oferta reside en nuevos formatos institucionales que dan cuenta del gran desafío que la inclusión de estos adolescentes y jóvenes presenta al sistema educativo. Pensar esta problemática desde el lado de la oferta de los servicios implica un cambio de paradigma, corriéndose de una postura que culpa de la repitencia, abandono y deserción a los adolescentes y jóvenes sin cuestionar las características propias del sistema educativo.

Si bien se supone que ofertas de estas características deberían tender a la desaparición a medida que la educación secundaria pueda afrontar las dificultades que presenta a la hora de integrar a estas poblaciones, la población que demanda este tipo de programas no sólo no decrece sino que aumenta en forma sostenida. El éxito y crecimiento de este tipo de programas evidencia el fracaso del sistema educativo.

Respecto a las políticas de inserción al mercado de trabajo, surgen diversos programas de capacitación laboral de jóvenes, con foco en el entrenamiento para el trabajo, centrados en la demanda, basados en cursos de corta duración con algún tipo de articulación con el mercado de trabajo vía pasantías, fomentando la participación de los jóvenes mediante un incentivo económico para cubrir transporte y alimentación básica. A su vez, se fomentan emprendimientos productivos de los jóvenes mediante programas de microcrédito y economía social con el objetivo de fomentar en los jóvenes una cultura emprendedora al mismo tiempo que otorgar herramientas para salir de su situación de exclusión.

La principal iniciativa a nivel nacional es el Programa Jóvenes por más y mejor trabajo, que articula la finalización de estudios con sistemas de tutorías para la inserción laboral de los jóvenes a partir de cursos de capacitación. Los jóvenes y adolescentes transitan por un circuito de talleres de diversa índole donde deben adquirir determinadas capacidades que permitirán incluirlos en el mercado de trabajo, tratándose generalmente de formación en oficios.

Metodología

Para dar respuesta a la pregunta planteada acerca de que explica la insuficiente respuesta por parte del Estado a la problemática de la exclusión de jóvenes y adolescentes en la Argentina actual se utilizará un abordaje metodológico cualitativo basado en el método de estudio de caso. La metodología cualitativa dota de flexibilidad al análisis de las capacidades estatales puestas en juego en la implementación de una política pública. Al dar lugar a diseños de tipo flexibles e interactivos esta estrategia permite al investigador ir y volver de los datos empíricos a la teoría, generando nuevos conceptos a partir de los cuales interrogar a la realidad. En la investigación cualitativa el argumento teórico y la evidencia empírica, teoría y datos se construyen interactivamente (Maxwell, 1996 en Sautu, 2005: 66). Según sostiene Sautu (2005: 80) el estudio de casos se caracteriza por; ser particularista, se focaliza, en este caso, en una política en puntual, tiene un alto contenido descriptivo y permite abordar explicaciones de cómo suceden los hechos y por qué. Es en este sentido que resulta útil como método para abordar la cuestión de las capacidades estatales a partir del análisis en profundidad de la implementación de una política pública. La estrategia metodológica cualitativa de estudio de casos permite combinar distintas técnicas de recolección de la información (Sautu et al, 2005: 54), brindando datos de diversa índole, lo que enriquece el análisis.

En este trabajo se analizarán las capacidades estatales puestas en juego en la implementación de una política pública destinada a la reinserción y terminalidad educativa en la Provincia de Buenos Aires.

La política pública a analizar será el Plan Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. A modo de antecedente se toma en consideración un estudio reciente realizado por UNICEF y la Universidad Nacional General Sarmiento en el marco de la colección “Educar en Ciudades”; “Adolescentes y secundaria obligatoria. Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela” (2012). Dicha investigación se propone analizar esta iniciativa dirigida a la escolarización secundaria de adolescentes y jóvenes con un enfoque territorial en dos municipios del Conurbano; Florencio Varela y Quilmes. Contando con este importante estudio como insumo, me propongo realizar aportes al conocimiento de este tipo de políticas desde un enfoque de análisis de las capacidades estatales sumando dos nuevos municipios como casos de estudio.

La selección de la política a analizar responde a un criterio teórico, basado en el propósito del estudio (Sautu, 2005). El Conurbano Bonaerense concentra la mayor cantidad de adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan, motivo por el cual resulta interesante indagar en las capacidades que despliega el Estado para la resolución de esta problemática en este territorio. Para lograr una descripción más completa del proceso de implementación del Plan, que contemple distintas realidades y de una idea más acabada de las capacidades estatales puestas en juego, se analizará el proceso de implementación en dos municipios del Conurbano Bonaerense. Uno de ellos en donde, de acuerdo a los datos obtenidos en las entrevistas realizadas a las autoridades de la DGCyE de la Provincia de Buenos Aires, el proceso de implementación haya sido exitoso y otro en donde el mismo haya sido más dificultoso. De esta manera se pretende analizar las diferencias que

pueden surgir en la implementación del Plan y cómo estas se ven reflejadas en el despliegue de diversas capacidades estatales en los distintos municipios.

El Plan de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela resulta de la fusión de una política nacional (Plan FinES) y una política provincial (los Centros de Orientación y Apoyo -COA). En este sentido es posible analizar el modo en que se articularon ambas iniciativas y la política resultante. Por último, al tratarse de la exclusión, una problemática compleja y multidimensional que requiere una respuesta integral por parte del Estado, resulta relevante rastrear la coordinación intersectorial que se pone en juego en la implementación de esta política para dar respuesta a la exclusión de adolescentes y jóvenes. Si bien de las dos dimensiones de la exclusión problematizadas -educativa y laboral- me centraré en una política vinculada a la educación de adolescentes y jóvenes, analizaré cómo el Plan se articula con otros programas para pensar el vínculo de estos adolescentes y jóvenes con el mercado de trabajo.

Para abordar las capacidades estatales desplegadas en torno a la cuestión de la exclusión de adolescentes y jóvenes, se operacionaliza el concepto complejo, considerando distintas dimensiones. Como primer dimensión se señala a la capacidad política que poseen las instancias de gobierno vinculadas a la implementación del Plan, específicamente el Ministerio de Educación de la Nación y la Dirección General de Cultura y Educación, Dirección de Educación Secundaria de la Provincia de Buenos Aires para fijar objetivos, movilizar recursos, llevar adelante acciones, y liderar procesos de coordinación. Esta dimensión aborda tanto la capacidad política “hacia arriba” en términos del margen de autonomía de la DGCyE de la Provincia de Buenos Aires respecto al Ministerio de Educación de la Nación, como “hacia abajo” en su vínculo con los distintos municipios, las unidades de implementación del Plan y las escuelas. Al tratarse una problemática compleja y multidimensional, el Estado debe abordarla de modo integral e intersectorial, lo que requiere de un esfuerzo de coordinación. El análisis de las sinergias existentes, tanto entre sectores como entre niveles de gobierno (el modo en que los programas nacionales “aterrian” en una provincia y sufren cambios) permite dar cuenta de la capacidad del Estado de abordar integralmente esta problemática.

En segundo lugar se analizará la capacidad presupuestal, el presupuesto destinado a la solución de esta cuestión, a través del análisis del presupuesto de la Dirección de Educación Secundaria destinado a la política y los recursos necesarios para la implementación de la misma.

Como tercer dimensión se considera la capacidad organizacional desplegada en la implementación del Plan, los procedimientos administrativos, la definición de los roles y funciones entre los recursos humanos involucrados.

Este primer ejercicio no agota el proceso de operacionalización de un concepto tan complejo y multidimensional como el de capacidades estatales. Se trata de un concepto sensibilizador, que guía las distintas etapas del diseño del trabajo (Maxwell, 1996 en Sautu et al, 2005) susceptible de ser ajustado a lo largo de la investigación en base al material empírico recolectado. Los conceptos sensibilizadores permiten abordar la realidad desde determinados focos de análisis. Se espera que una definición más ajustada y precisa de las capacidades estatales puestas en juego en la implementación de esta política pública emerja de los mismos datos.

Se utilizará como técnica de producción de datos empíricos las entrevistas en profundidad y se complementará con el uso de fuentes secundarias mediante el análisis de documentos.

La entrevista en profundidad permitirá recuperar la perspectiva de actores vinculados al proceso de implementación de la política bajo análisis respecto de las capacidades estatales puestas en juego en dicho proceso. Se trata de una técnica flexible que, en relación al interrogante que guía este trabajo, permitirá acceder a información que no es fácilmente observable. Concretamente, se entrevistará a actores relevantes en términos de la implementación de la política bajo análisis, esto es; autoridades nacionales de la Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación de la Nación vinculadas a la implementación de Plan FinES, autoridades provinciales de la Dirección de Educación Secundaria de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, encargadas de la implementación del Plan de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela, equipos técnicos, docentes, coordinadores y alumnos que participan del Plan. A su vez, para complementar la perspectiva de los actores y acceder al discurso “institucional”, recurriré al análisis de documentos vinculados al Plan -resoluciones, documentos de formulación y marcos normativos-.

Bibliografía

- Acuña y Repetto. Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. Documento de Trabajo N 44. Departamento de Humanidades. UDESA. 2007.
- Acuña, C. y Tomassi. “Some Reflections on the Institutional Reforms Required in Latin America”, in Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America, The Yale Center for International and Area Studies, Working Papers Series, New Haven. 1999.
- Alonso, G. Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Panel: *Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico*. Buenos Aires, agosto de 2007.
- Andersen, E. “Why we need a new Welfare State”, New York, Oxford University, 2002.
- Besley, T. Persson, T. State Capacity, Conflict and Development. 2009
- Cardenas, M. State Capacity in Latin America. Economía, Volumen 10, numero 2, Spring 2010.
- Cortázar Velarde, J. C. “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”, en Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.) *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. 2007
- Cunill Grau, Nuria (2005) *La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social*, Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Danani. *Política social: la naturaleza política de las condiciones de vida*. Mimeo.1996

- Filgueira, F. Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina, Serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.
- Giraudy, A. Conceptualizing State strength. "Conference on stateness in Latin America in the 21 th. Century: Conceptual Challenges", Santiago de Chile, Marzo, 2012.
- Hillel, S. Stretching an approach to conceptualization and measurement of "stateness" for application to contemporary Latin America. "Stateness Conference" Santiago de Chile, Marzo, 2012.
- INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, 2010.
- Kessler, G. Exclusión social y desigualdad ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?. Seminario Internacional "Reactualización de los debates sobre la estructura y la movilidad social", Buenos Aires, 2009.
- Mann, M. Infrastructural Power Revisited. Pringer Science, 2008.
- Martínez Nogueira, R. "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales", en Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.) *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2007.
- Mazzuca, S. Who is capable, autonomous and legitimate? "Stateness Conference" Santiago de Chile, Marzo, 2012.
- Merton, R "Estructura social y anomia" en *Teoría y Estructura Sociales*, Fondo de la Cultura Económica, México, 1968.
- North, D. "Instituciones, cambio institucionales y desempeño económico", Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Oszlak, O. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. Estudios CEDES, vol. 3, N° 2. Buenos Aires, 1980.
- Oszlak, O. Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública". En: Arellano, D. et al. Retos de la profesionalización de la función pública. Caracas: CLAD. 2003.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. "Estado y Políticas Públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación", CEDES / G.E. CLACSO, Working Paper N° 4, Buenos Aires, 1976
- Repetto, F. "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- Repetto, F. "Una mirada política de la implementación y el desarrollo social...o el complemento a un enfoque gerencial de la implementación", en Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.) *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2007.
- Rodríguez, E. "Políticas y estrategias de inserción laboral y empresarial de jóvenes en América Latina: el desafío de la empleabilidad". Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Bogotá, 2002.
- Sautu, R. , Boniolo, P., Dalle, P. , Elbert, R. Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología. CLACSO. Buenos Aires, 2005.
- Sautu, R. Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación. Lumiere. Buenos Aires, 2005.

- Scartascini, C. Spiller, P. Stein y Tommasi, M. El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2011.
- Soifer, H. von Hau, M. Unpacking the *Strength* of the State: The utility of State Infrastructural Power. Pringer Science, 2008.
- Svampa, M. “La sociedad excluyente-La Argentina bajo el signo del neoliberalismo”, Buenos Aires, Taurus Pensamiento, 2005
- UNICEF, UNGS. Adolescentes y secundaria obligatoria. Finalización de estudios y Vuelta a la escuela. UNGS, UNICEF, 2012.