

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
Tesis Licenciatura en Sociología

**Jóvenes, ¿un asunto político?:
el INJU y las políticas públicas de juventud en el Uruguay**

Camila Falkin

Tutora: Nilia Viscardi

2014

Resumen

El presente estudio se enmarca en la temática de las políticas públicas de juventud del Uruguay. En particular, se centra en las acciones desarrolladas por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), institución encargada de la rectoría de las políticas de juventud del país.

Se analizan las concepciones de juventud que subyacen a los programas del instituto y, relacionados con ellas, la población objetivo, los focos de acción y los mecanismos que se implementan para intervenir sobre la realidad. Se estudian también los impactos que, a través de estos programas, el Estado pretende tener frente a los procesos de subordinación material y simbólica que afectan a los jóvenes.

Para cumplir con los objetivos del trabajo, se realizó un estudio de caso múltiple. Se seleccionaron tres programas que son o fueron implementados por una misma institución (INJU), y que mejor han representado, de acuerdo con sus autoridades, las perspectivas desde las que ha actuado la misma. A través de ellos, se busca responder a las diversas preguntas planteadas. Se utilizaron técnicas cualitativas, de revisión de datos secundarios acerca de las políticas públicas de juventud de nuestro país, y entrevistas semiestructuradas a miembros de la dirección y del equipo técnico del INJU y los programas.

En particular, se analizan los programas Tarjeta Joven, Projoven e IMPULSA, a los cuales, según se concluye, subyacen distintos enfoques de la concepción de juventud. Sin embargo, los tres se implementan actualmente, evidenciando la coexistencia de distintos paradigmas y concepciones en pugna. Se observa también que los tres programas abordan de modos muy diversos los problemas distributivos y de reconocimiento de los cuales los jóvenes son víctimas.

Este trabajo no se propone analizar los resultados de los programas implementados, ni la eficiencia de su ejecución, sino que se centra en los fundamentos ético-políticos y definiciones conceptuales que subyacen a las propuestas, sus supuestos, su visión de la realidad, las metas que persiguen. Este objetivo permite analizar las raíces de los programas, situando la discusión a nivel del modelo político en el que estas acciones se enmarcan.

Índice

Introducción.....	4
I. Problema de investigación y contextualización del objeto de estudio.....	7
1.1. Contexto socio-histórico de los programas.....	9
1.1.1. Jóvenes en Uruguay.....	15
II. Marco Teórico. Juventudes y políticas públicas.....	17
2.1. Políticas públicas.....	17
2.2. Redistribución y reconocimiento.....	19
2.3. Juventudes.....	20
2.4. Paradigmas de juventud en las políticas públicas.....	22
2.5. Definición etaria de la juventud.....	25
III. Metodología.....	26
IV. Los programas en su contexto institucional.....	28
V. Tarjeta Joven (1990 – 2014).....	33
VI. Projoven (1994 – 1996 / 1996 – 2014).....	37
VII. IMPULSA (2012 – 2014).....	42
VIII. Los programas en perspectiva comparada: redistribución y reconocimiento en la historia del INJU....	47
XIX. Los programas y sus concepciones: libertad, riesgo y acción.....	55
X. Consideraciones finales.....	60
Referencias.....	64
Siglas y abreviaturas.....	69

Introducción

En base a una investigación realizada, el presente trabajo se centra en el análisis de tres programas representativos de diversas etapas del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y, en general, de la construcción de políticas públicas de juventud en el Uruguay.

El primero de estos programas se denomina Tarjeta Joven, y fue creado por medio de un decreto presidencial en 1990, en el marco del Centro de Información a la Juventud (CIJ), meses antes de la creación del INJU, que pasaría a coordinar las actividades del CIJ. Es un programa universal, para jóvenes de entre 14 y 29 años, que facilita el acceso a diversos bienes y servicios mediante un descuento diferencial a quienes poseen la tarjeta. Este programa, que continúa en ejecución, se gesta bajo la coordinación de Diosma Piotti del Centro de Información y se concreta en la dirección de Jorge Gandini, convirtiéndose luego en un ícono del INJU.

El segundo programa que se analiza es Projoven. Es el único que no depende actualmente del INJU, sino del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y anteriormente de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE). Sin embargo, Projoven posee como antecedente directo al programa Opción Joven, ejecutado por el INJU entre 1994 y 1996. Pertenece a un modelo de políticas que se inicia con el programa Chile Joven, y que se extiende rápidamente y con ciertas adaptaciones a diversos países de América Latina, entre ellos Uruguay. En nuestro país, es la principal intervención pública en capacitación para el empleo de jóvenes, por presupuesto y cobertura (Abdala, 2004), brinda cursos cortos de capacitación con inserción laboral, tercerizados y adaptados a las demandas del mercado de trabajo. Desde sus inicios se ha focalizado en jóvenes de entre 17 y 24 años, sin secundaria o UTU terminada, y que provienen de hogares de bajos recursos. En el 2012, para algunas de sus modalidades de intervención, se ha ampliado el rango de 15 a 29 años y se ha comenzado a trabajar con jóvenes aún insertos en el sistema educativo y con mayor nivel de formación.

El último programa que se estudia es IMPULSA, el cual comenzó a implementarse en el año 2012, durante la gestión de Matías Rodríguez, y pertenece al eje de participación del período actual del instituto. Posee como antecedente directo el programa Arrimate - Espacio Joven, que fue implementado durante la administración de Paola Pino, y en el 2011 comenzó su reconversión hacia IMPULSA. Consiste en la instalación de centros en diferentes departamentos del país, que trabajan a nivel local promoviendo distintas formas de participación, en convenio con organizaciones de la sociedad civil fundamentalmente, e intendencias departamentales en algunos casos. Estos centros IMPULSA se proponen funcionar como enclaves locales del INJU, articulando los distintos programas del instituto y coordinando con la diversidad de actores que implementan planes o programas dirigidos a jóvenes. IMPULSA pretende ser universal, trabajando con personas de entre 14 y 29 años, creando espacios que promuevan la participación y el protagonismo juvenil, y apoyando y coordinando actividades con jóvenes y grupalidades de jóvenes,

incentivando su incidencia en la agenda local y nacional.

A partir del análisis de estos tres programas, nos proponemos dilucidar las definiciones de juventud que los subyacen, comparando, en función de estas definiciones, la construcción del sujeto de las intervenciones, sus focos de acción y técnicas de implementación, analizando sus variaciones desde la creación del INJU hasta la actualidad. Se discuten también los impactos redistributivos y de reconocimiento que los programas esperan tener. Mostramos de este modo, desde qué definiciones conceptuales actúa el Estado sobre los jóvenes y con qué propósitos, para combatir qué clase de injusticias.

En las últimas décadas se han multiplicado los debates, en la escena nacional e internacional, acerca de las políticas públicas de juventud y sus distintos abordajes. En general, estos debates se han centrado en los aspectos pragmáticos de los programas, en su eficiencia y eficacia, los problemas que abordan y los resultados que alcanzan, y en escasas oportunidades se han abocado a la discusión acerca de sus supuestos político-filosóficos y definiciones conceptuales.

En el Uruguay actual, la población juvenil se encuentra, por una parte, en el foco de un auge discursivo que subraya su inutilidad o peligrosidad, la responsabiliza por el problema de la inseguridad ciudadana y reclama respuestas represivas. Estos discursos atacan principalmente, aunque no exclusivamente, a un segmento en particular de tan heterogénea población, a los adolescentes socioeconómicamente más vulnerables. Este fenómeno no es nuevo, con frecuencia en la historia de nuestro país la población juvenil ha sido relegada a la hora pensar políticas de protección y estigmatizada a la hora de buscar culpables. Se ha tendido a culpabilizar a la población joven, a concebirla como un peligro para la sociedad, a verla como victimaria y no como víctima. Se ha transitado con frecuencia por la vía más sencilla, la cual, en lugar de comprender la situación de los jóvenes como resultado de un modelo social fragmentado y desigual, deposita en la juventud las culpas, exonerando de las mismas al orden social prevaleciente.

Por otra parte, existen sectores que reconocen a los niños, adolescentes y jóvenes como víctimas de un modelo social desigual, señalan las múltiples dimensiones de la vulnerabilidad social que sufre esta población y reclaman la protección de los derechos vulnerados. Estas perspectivas han encontrado poco eco en el debate actual a nivel de los medios masivos de comunicación (Viscardi y Alonso, 2013), y el discurso hegemónico de la seguridad, reproducido por actores sociales y políticos, ha obstruido las alternativas reeducativas. Actualmente, existe una ausencia casi total de discursos alternativos, y la perspectiva de la inclusión social y la protección parecen ser cosas del pasado (Morás, 2012).

El signo de hoy continúa siendo el de la normalización que se instaló en la modernidad (Foucault, 1996). Se realiza en la sociedad una distinción entre lo “normal” y lo “patológico”, se califica como desviados y problemáticos a determinados grupos sociales que no se ajustan a los patrones considerados normales. Las acciones estatales en materia de juventud, han oscilado entre una visión que considera la intervención sobre los jóvenes como una inversión, visualizándolos como actores fundamentales para el desarrollo del país y

que deben ser protegidos frente a la frecuente vulneración de sus derechos, y una visión que intenta encauzar a los jóvenes anormales, es decir, a aquellos que escapan a los patrones de la normalidad. En esta oscilación entre el polo tutelar y el punitivo del Estado, una parte de las políticas públicas se ha inclinado a la acepción de los jóvenes como “problemas”, como “anormales”, reproduciendo una concepción estigmatizante que identifica a la juventud como a un problema para la sociedad.

Se han ensayado a lo largo de los años diversas intervenciones públicas, que han pretendido dar respuesta a algunas necesidades de los jóvenes. En este trabajo, se vislumbra la ausencia de una estrategia de acción política integral sobre un campo de acción estable, y la primacía de programas fragmentados sobre un sujeto difuso y cambiante, y a través de mecanismos variables.

En este sentido, se observa que las concepciones de juventud que subyacen a las políticas públicas, y en particular a los programas del INJU, se han modificado a lo largo del tiempo. Es así, que los programas para jóvenes que se ejecutan actualmente en nuestro país parten de diferentes paradigmas rectores del concepto de juventud, lo que genera diferencias en sus focos de acción y en los mecanismos que desarrollan. Estos paradigmas, que han surgido en diferentes contextos socio-históricos y han sido defendidos por diversos grupos de presión, se superponen en la actualidad, y coexisten en distintas o incluso en una misma institución. A su vez, se busca alcanzar variados impactos a través de la implementación de los programas, con incidencia sobre las injusticias redistributivas y de reconocimiento. La definición de qué se pretende con las intervenciones públicas se encuentra ligada a la evaluación que se realiza de qué necesitan los jóvenes, qué modelo de sociedad se quiere y qué estrategias de desarrollo se despliegan.

En este contexto, la participación juvenil, como mecanismo y objetivo de la intervención estatal, ha tomado importancia creciente en los últimos años, y este elemento se encuentra vinculado a los cambios en el campo político y al modelo de democracia promovido por los distintos actores involucrados, así como a las concepciones de juventud hegemónicas nacional e internacionalmente. Con respecto a la concepción de juventud, al decir de Óscar Dávila:

para ver el verdadero alcance que poseen las temáticas juveniles en la agenda pública, no bastaría sólo con remitirse al nivel de los discursos y de ciertos programas, si no se tienen en cuenta las perspectivas y ángulos con que se insertan en ellas. Pues detrás de toda política se encuentra una noción determinada del o los sujetos a quienes se destina y sus problemáticas concretas, y dependerá de esa noción el tipo de políticas y programas que se generen como respuesta (2004, p. 59).

El develar estos aspectos nos permite analizar en profundidad las diversas propuestas, sus fundamentos ético-políticos, sus concepciones de la realidad.

I. Problema de investigación y contextualización del objeto de estudio

Se analizan en este trabajo los programas estatales destinados a jóvenes en el período de 1990 al 2014, en el Uruguay. En particular, se estudian tres programas que, durante dicho período, han sido representativos del Instituto Nacional de la Juventud, principal referente de la construcción de políticas públicas de juventud en el país. Nos proponemos, como objetivo general, estudiar las definiciones conceptuales de las que parten estos programas y la clase de impactos que, a través de ellos, el Estado pretende tener frente a los procesos de subordinación que afectan a los jóvenes. Estos dos aspectos resultan de importancia fundamental cuando se pretende estudiar cómo se aborda la cuestión de la juventud desde el Estado y las políticas públicas; cómo se concibe a los destinatarios de los programas y qué injusticias se pretenden combatir con ellos, son dos de los aspectos esenciales de cualquier intervención.

Para cumplir con el objetivo general se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los modelos de juventud que interactúan en los programas analizados, clasificándolos de acuerdo a los diversos paradigmas del enfoque de juventud desarrollados por Krauskopf.
- Analizar cómo se posicionan los distintos programas con respecto a las dos dimensiones de la injusticia que identifica Fraser; si proponen respuestas de redistribución y/o de reconocimiento y si éstas parten desde un enfoque afirmativo o transformador.
- Explorar la incidencia de los paradigmas del enfoque de juventud en la población objetivo de los programas, en los focos de acción sobre los que actúan y en sus mecanismos de intervención.

Los tres programas que se analizan, Tarjeta Joven, Projoven e IMPULSA, surgieron luego de realizar un primer acercamiento al campo, al entrevistar a quienes han dirigido el INJU desde su creación hasta la actualidad y de sistematizar sus respuestas (ver capítulo sobre metodología y anexo metodológico). Para precisar el objeto de estudio y el problema de investigación será necesario caracterizar brevemente al INJU, de modo de contextualizar institucionalmente los programas que se analizan.

A finales de los años 80 comenzó a funcionar en Uruguay el Centro de Información a la Juventud (CIJ), en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en cuyo seno se gesta el programa Tarjeta Joven, a través del cual el Instituto Nacional de la Juventud cobraría posteriormente protagonismo y masividad. Es a finales de 1990 que se crea dicho instituto, con los siguientes cometidos:

A) Formular, ejecutar y evaluar las políticas nacionales relativas a la juventud, en coordinación con otros organismos estatales. B) Promover, planificar y coordinar las actividades del Centro de Información a la Juventud, que dependerá del referido instituto, asesorando y capacitando el personal de las unidades locales de información (Ley de presupuesto N° 16.170, artículo 331, 1990).

El INJU comienza a partir de entonces a desarrollar actividades de rectoría, coordinación y ejecución de programas orientados a jóvenes de entre 14 y 29 años.

Desde su creación, el instituto ha dependido de diversos ministerios y ha sido coordinado por varios directores; esta información se presenta en el siguiente cuadro.

Años	Radicación institucional del INJU	Años	Directores del INJU
Diciembre 1990-2000	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	Diciembre 1990-1995	Jorge Gandini
		1995-1996	Ernesto Rodríguez
		1996-1998	Jorge Ottavianelli
		1998-2000	Luis Noya
2000-2005	Ministerio de Deporte y Juventud (MDJ)	2000-2002	Alejandro Rico
		2003-2004	Pablo Scotellaro
		2004-2005	Gastón Zapater
2005-a la fecha	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	2005-2010	Paola Pino
		2010-a la fecha	Matías Rodríguez

Con respecto a los ejes de intervención del instituto y su vinculación con la radicación institucional, han existido focos de acción que se extendieron a lo largo de toda la historia del INJU, independientemente del ministerio donde se insertara. Si bien variaron levemente las características concretas de los programas, sus rasgos centrales permanecieron constantes. Las ferias educativas (ALTERNED, ExpoEduca, Talleres de Orientación Vocacional Ocupacional), los programas de inserción laboral (Primera Experiencia Laboral), programas culturales (Espacio de Arte Joven, Encuentros de Arte y Juventud, eventos), parecen ser las líneas que se conservan más claras. Luego, existieron programas específicos y rasgos distintivos de cada período del instituto, pero no en todos los casos resulta igualmente claro el vínculo entre el ministerio en el cual se insertó y las temáticas priorizadas o los jóvenes destinatarios.

En el período en el que el instituto formaba parte del Ministerio de Educación y Cultura (1990-2000), los programas culturales y aquellos vinculados a la educación, se encontraban presentes y poseían primacía entre las temáticas trabajadas. Esta característica se mantuvo en etapas posteriores, y el énfasis puesto en estos programas fue similar al otorgado en el resto de los períodos del INJU. La inserción del instituto en el MEC puede vincularse también a la fuerte influencia que recibió el CIJ y luego el INJU del Instituto de la Juventud de España (INJUVE), instituto fuertemente volcado a las cuestiones culturales.

El INJU en el Ministerio de Deporte y Juventud (2000-2005) es el período de menor vinculación entre la radicación institucional y las temáticas trabajadas. Los programas vinculados al deporte no estuvieron en la agenda de un instituto que compartía ministerio únicamente con la Dirección Nacional de Deportes. En este período, se trabajó fuertemente con el programa Tarjeta Joven, y se desarrollaron intervenciones en diversas

áreas: capacitación laboral, programas culturales, de voluntariado, etc.; no existía una definición clara del rol que se esperaba cumpliera el instituto y el mismo carecía de una agenda programática articulada.

Con respecto a la radicación del INJU en el MIDES (2005-2014), hay dos posiciones muy claras: la perspectiva que sostiene que ubicar al instituto allí implica una focalización en los sectores más vulnerables de la población juvenil y la relegación del resto, y aquella que plantea que su inserción en el MIDES permite obtener una visión integral de los jóvenes y propender a su desarrollo, considerando que se trata de un sector de la población en situación de vulnerabilidad. El Ministerio de Desarrollo Social supone un desafío en lo que refiere a la construcción del sujeto de la intervención, sujeto que no está definido a priori y resulta más difuso en su delimitación que aquél con el que trabaja, por ejemplo, la esfera educativa. Desde su inserción en el MIDES, el INJU ha oscilado entre programas focalizados en los sectores juveniles más vulnerables y otros que en su concepción han buscado la universalidad. Actualmente, a partir de la reestructura de este ministerio, el INJU ejecuta únicamente programas del área de participación, y en general estos pretenden abarcar a diversos sectores de la población juvenil. Estos programas, que buscan ser universales, han hallado dificultades a la hora de llegar a la población a la cual se dirigen, fundamentalmente por las características que han asumido las propuestas. En algunos casos, éstas no logran ser atractivas para jóvenes de mayor nivel socioeconómico, que acceden a otras opciones, y en otros casos sólo alcanzan a estos jóvenes, que poseen determinadas características culturales y sociales por las que son más propensos a la participación (la cual aumenta a mayor nivel educativo e ingresos en el hogar).

Programa	Año de creación	Ministerio	Foco de acción
Tarjeta Joven	1990	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	Consumo
Projoven	1994	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	Capacitación laboral
IMPULSA	2012	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Participación

El surgimiento de los programas que se analizan, se sitúa en el período en el que el INJU se radicaba en el Ministerio de Educación y Cultura, y en su inserción institucional actual en el Ministerio de Desarrollo Social. Los focos de acción que abarcan incluyen el consumo, la capacitación laboral y la participación. Con respecto a estos programas, se pretenden responder las siguientes preguntas: ¿en qué concepciones de juventud se sustentan?, ¿cómo inciden estas concepciones en su población objetivo y los focos de acción sobre los que actúan?. Se busca, a su vez, determinar qué clase de injusticias pretenden combatir, distributivas y/o de reconocimiento, así como identificar si actúan frente a ellas desde un enfoque afirmativo o transformador, y por medio de qué mecanismos.

1.1. Contexto socio-histórico de los programas

El contexto socio-histórico del surgimiento de los programas, resulta, naturalmente, esencial para

comprender las concepciones que los sustentan, los objetivos que se proponen y las características que adoptan. Correa (1975), sostiene que las políticas gubernamentales se corresponden con ciertas estrategias de desarrollo que son, a su vez, producto de una determinada estructura social y sus relaciones de dominación, del funcionamiento de un particular sistema político y sistema estatal y del lugar que la sociedad ocupa en el contexto internacional de distribución del poder. Las políticas públicas, que se corresponden con estas estrategias de desarrollo, no son, de acuerdo con este autor, su derivación directa, y resultan también permeables a las demandas de la coyuntura y las presiones políticas de las diferentes fuerzas sociales en pugna. El desarrollo y análisis de estos factores y complejas relaciones de poder que inciden en la determinación de las características que adoptan las políticas públicas, escapa a las posibilidades de este trabajo. Sin embargo, si se desea comprender determinados aspectos concretos de los tres programas que se analizan, es preciso contextualizar su surgimiento, siendo conscientes de la necesidad de profundizar en esta dirección en futuras investigaciones.

El nacimiento de la Tarjeta Joven (1990) se encuentra ligado a la creación del Instituto Nacional de la Juventud y, en general, a diversas instancias de legitimación en el ámbito estatal de la temática juvenil. En las décadas previas, durante la dictadura cívico-militar (1973-1985), las políticas implementadas en relación a la juventud fueron tan escasas como perjudiciales (E. Rodríguez, 1988). La declaración del Año Internacional de la Juventud por la ONU, en 1985, resultó el impulso inicial de un proceso regional de acumulación en la temática, y los años 90 fueron una década clave en este proceso, mediante la creación de organismos gubernamentales específicos y la incorporación del tema en organismos municipales. La creación de la Tarjeta Joven se enmarca en una fase en la que se reconoce y legitima progresivamente la existencia de lo juvenil como un campo de acción e investigación específico, que comienza a ser abordado por Organismos Internacionales, tales como la CEPAL, por la academia nacional, órganos de gobierno y ONG (Viscardi y Lovesio, 2003). En este contexto, el INJUVE promueve su Carnet Joven como programa exitoso, susceptible de ser implementado en América Latina, y se convierte en la Tarjeta Joven de nuestro país.

La Tarjeta Joven surge en el marco del CIJ y se concreta al inicio del período de gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995), del Partido Nacional (PN), ya finalizada la dictadura cívico-militar. Como sostienen Moreira y Delbono (2010), es en esta administración y en la siguiente (Julio María Sanguinetti 1995-2000) en las que se producen las principales reformas estructurales. *“Durante el primer gobierno de la postransición (Julio María Sanguinetti, 1985-1990), la consolidación institucional, el mantenimiento de la estabilidad democrática y la recuperación de estándares mínimos de bienestar dominaron la agenda”* (2010, p. 98). La Tarjeta Joven, por haber sido creada al comienzo de un nuevo período de gobierno y depender de una institución de reciente creación, se destinó básicamente a reforzar el auge de la legitimación de la temática juvenil. Este programa se insertó en el proceso de consolidación institucional que había caracterizado al primer gobierno de Julio María Sanguinetti. Asimismo, las reformas socioeconómicas de

orientación al mercado, propias del período, se reflejan en los aspectos simbólicos del programa, que posee un nombre y un modo de utilización que se asemeja a las tarjetas de crédito, y se vincula con la promoción de determinados hábitos de consumo, poco desarrollados en la sociedad uruguaya de ese entonces.

Al igual que ahora, aunque en diferente grado, los jóvenes se encontraban en una situación socioeconómica desventajosa con respecto a otros grupos etarios, con elevados niveles de desempleo e inestabilidad laboral; presentaban una tasa de emigración sumamente alta y, durante el período dictatorial, habían desertado masivamente de los institutos educacionales (E. Rodríguez, 1988). El surgimiento del problema de la juventud en nuestro país, como problema social, se vincula a ciertas transformaciones en la vida cotidiana de los jóvenes, a su legitimación académica, política y pública y, finalmente, a su institucionalización en la esfera estatal. La incorporación de la temática juvenil en la agenda política acompañó el reconocimiento de esta temática por parte de actores nacionales e internacionales, internos y externos al campo político. La formulación pública de este problema no fue un proceso exclusivamente uruguayo, y encontró en nuestro país una ventana de oportunidades abierta que permitió que se desarrollara. La recuperación de la institucionalidad democrática parecería ser un terreno propicio para la creación de nuevos organismos, la consolidación de los existentes y la elaboración de programas destinados a la legitimación y promoción de las instituciones estatales. Asimismo, en un contexto de creciente competencia electoral y de fortalecimiento de un nuevo partido político (el Frente Amplio), especialmente entre los jóvenes, cobra mayor importancia la legitimación del Estado y en particular del partido de gobierno frente a este sector poblacional, que representa un importante capital electoral.

El surgimiento de Projoven puede asimilarse a la creación de Opción Joven, en 1994, y vincularse con un período de importantes reformas socioeconómicas, a nivel nacional e internacional. Al cerrarse la llamada “década perdida” de los años 80, y ya recuperada la institucionalidad democrática, comienzan a desplegarse en el país una serie de reformas estructurales, en las que ya se había incursionado durante los primeros años de la dictadura cívico-militar. Estas reformas se alinearon a las que se estaban implementando en varios países de América Latina, bajo la influencia de los organismos multilaterales de crédito, y que se basaban en las recomendaciones del denominado “Consenso de Washington”. Los principios rectores de este paquete de medidas se proponían alcanzar la estabilización macroeconómica mediante la apertura de los mercados, la liberalización financiera, el ajuste estructural y la privatización y desregulación de las empresas y los servicios públicos (Moreira y Delbono, 2010). Estas reformas se implementaron en Uruguay de manera discontinua y heterogénea, y sin alcanzar el nivel que tuvieron en otros países; sin embargo, provocaron efectos duraderos en la estructura social.

Este fase, “pro-mercado” o “neoliberal”, tuvo como consecuencia un creciente proceso de desintegración y fragmentación, a partir de complejas transformaciones en la organización social del país. Como sostiene Castel (1997), los nuevos modos de estructuración del empleo provocan un desempleo masivo y la

precarización de las situaciones de trabajo: el empleo homogéneo y estable, base del reconocimiento social y de las protecciones contra la inseguridad, se vio sacudido. De este modo, se acentúa el proceso de polarización de la sociedad uruguaya, y se instala el problema del desempleo juvenil como un fenómeno estructural y permanente. Las clases medias y bajas son las principales afectadas por el retraimiento del Estado Benefactor, es decir, por la desarticulación de las políticas y derechos sociales, víctimas del desempleo, la precariedad, la ruptura de solidaridades de clases y el fracaso de los modos de transmisión familiar, escolar y cultural (Castel, 1997). Estos cambios, que comenzaron en la década de los 70 y se consolidaron en el período postdictadura, marcaron el debilitamiento de la sociedad salarial, signado por la desafiliación creciente y el individualismo negativo (Castel, 1997 c.p. Viscardi, 2008).

En este contexto, se empieza a ejecutar en América Latina una nueva generación de programas de formación para el empleo de jóvenes, generación que en Uruguay es representada por Projovent, y promovida y financiada en sus comienzos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del Fondo Multilateral de Inversiones. Estos programas responden a una nueva modalidad de intervención estatal; las políticas sociales de integración, universales y homogeneizantes, ceden lugar a las políticas de inserción, focalizadas en la población más vulnerable (Castel, 1997). Asimismo, los cambios en las concepciones acerca del papel del Estado se reflejan en intervenciones que separan la dirección estratégica, que queda en manos estatales, de la ejecución, que se confía fundamentalmente a la oferta privada y no gubernamental. Estos programas de capacitación laboral, que pretenden combatir el desempleo juvenil, comparten, desde sus fundamentos político-filosóficos, la idea central del nuevo modelo económico y de sus bases doctrinarias, pretenden preparar a las personas para su inserción en el mercado de trabajo antes que protegerlas de las fluctuaciones del mismo (OIT/Cinterfor, 2006 c.p. Abdala, 2004).

Este contexto social, político e institucional que acompañó el surgimiento de Projovent, resultó determinante para las definiciones conceptuales que adopta el programa, su población objetivo y sus mecanismos de intervención. Este programa surge durante el gobierno del Partido Nacional, bajo la presidencia de Luis Alberto Lacalle, y se adapta a las líneas de acción hegemónicas dentro del campo político nacional. En este período, por una parte, se producían importantes cambios en la realidad social, mediante el debilitamiento de la sociedad salarial y a partir del retraimiento del Estado Benefactor. Por la otra, ante el empobrecimiento de gran parte de la población, y bajo la fuerte incidencia de actores internacionales, se proponía en Uruguay la implantación de un modelo de políticas de inserción ensayadas previamente en el continente. Se produce entonces en esta etapa la coexistencia de políticas sociales como Projovent, focalizadas y compensatorias, que delimitan grupos específicos sobre los cuales se plantea la necesidad de intervenir, con una desregulación general de grandes ámbitos de la economía y las relaciones laborales (Martinis, 2013, p. 45).

La segunda mitad de la década del 90 comenzó a mostrar el agotamiento del modelo neoliberal,

mediante una desaceleración del crecimiento económico y una tendencia a la concentración del ingreso. Poco tiempo después estalló una gran crisis financiera, económica y social, cuyos impactos fueron mayormente absorbidos por los estratos más pobres de la población (Moreira y Delbono, 2010). Hasta el año 2005 no se registró un descenso de la incidencia de la pobreza, a pesar del crecimiento del PBI (Amarante y Perazzo, 2008 c.p. Moreira y Delbono, 2010). Este período, pertenece a la fase intermedia del Instituto Nacional de la Juventud, la cual se caracteriza por la debilidad institucional reflejada en la constante rotación de autoridades y la ausencia de una agenda programática articulada.

Las características de los programas actuales del INJU se encuentran atadas al proceso de creación del Ministerio de Desarrollo Social, en el año 2005, y la inserción del instituto en el mismo. La creación de este organismo responde a un proceso regional, que se inicia en América Latina en la década del 90. Comienzan entonces a inaugurarse secretarías sociales que se proponen la puesta en marcha de programas de combate a la pobreza y/o de modernos planes sociales de atención a nuevas demandas ciudadanas, vinculadas a situaciones de subordinación de grupos de población (asuntos de género, étnico-raciales, etarios, etc.) (Midaglia y Castillo, 2010). Anteriormente, las necesidades de los distintos grupos sociales se subsumían en la dinámica sectorial de la oferta pública, y las expectativas políticas de movilidad social desestimulaban la creación de entidades y servicios dirigidos a los estratos pobres de ciudadanos (Midaglia y Castillo, 2010, p. 183). Frente a los cambios en la realidad económica y social, y a partir de la emergencia de programas integrales y de combate a la pobreza, la estructura sectorial de la esfera estatal carece de lugares institucionales adecuados. En este contexto, el INJU es uno de los institutos que adolece de esa “incomodidad institucional”, a causa de la cual circula entre distintas secretarías de Estado. La creación del MIDES supuso una estrategia por superar la fragmentación de agencias y programas que actuaban de forma aislada en el área pública social y por adecuar a la esfera pública en la atención permanente de las situaciones de vulnerabilidad (Midaglia y Castillo, 2010).

La creación del MIDES, y la radicación del INJU en él, responde entonces a la consolidación de un proceso más amplio, que supone cambios en los focos de acción y las modalidades de intervención estatal. Este proceso, tomó un rumbo específico con la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno. De acuerdo con Moreira y Delbono (2010), se inicia hacia el 2005 un nuevo ciclo reformista, distante de aquél procesado en los años de auge del paradigma “pro-mercado” y de reducción del tamaño del Estado. Continúan las políticas de inserción, concebidas inicialmente como “emergenciales”, y son articuladas institucionalmente ante la permanencia de las situaciones que las originaron incluso en contextos de crecimiento económico. Sin embargo, la intervención estatal adquiere características diferentes, y la nueva etapa reformista se propone llevar a la práctica los postulados de la gestión participativa y democrática, en pos de lograr mayores niveles de equidad social (Moreira y Delbono, 2010). De acuerdo con De Armas, Luzuriaga y Machado (2009), esta etapa de la matriz de protección social en los gobiernos frenteamplistas, se aproxima a la explicitada por la teoría republicana de la democracia. Aparecen como objetivos el que el armado de las

políticas públicas se realice mediante un proceso participativo, y el de generar y reproducir una cultura cívica y de participación.

Estos objetivos se enfrentan con una sociedad fragmentada, en la que se han debilitado los lazos sociales que eran el soporte del individuo (trabajo, familia, relación con el Estado, etc.), y donde los diferentes sectores sociales participan de forma desigual de la posibilidad de acceder a canales de representación y participación (Mallo y Viscardi, 2010). Asimismo, el postulado de la gestión participativa se enfrenta a tendencias contradictorias en los vínculos entre las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y el Estado; vínculos que con frecuencia han instrumentalizado y despolitizado la acción de estas organizaciones (Castagnet, 2011). A su vez, en materia de juventud, la pretensión de construir ciudadanía por medio de políticas participativas, afronta la dificultad de incorporar a la gestión pública a movimientos juveniles cada vez más fragmentados, inorgánicos y centrados en reivindicaciones particulares.

Específicamente en juventud, Uruguay asume compromisos internacionales que incentivan estos procesos participativos, entre los que se incluye la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ), de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), el primer tratado que reconoce a los jóvenes como sujetos de derechos y actores estratégicos del desarrollo. Esta perspectiva se explicita en el Plan Nacional de Juventudes 2011-2015, el cual realiza el INJU en coordinación con otros actores institucionales y con el apoyo de distintas agencias de las Naciones Unidas en Uruguay, en especial el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este marco, el INJU comienza a desarrollar una línea de acción destinada a promover la participación juvenil. Este eje, en el que se inserta IMPULSA, se convierte en la actualidad en prioritario, en el único que ejecuta directamente el instituto, además de encargarse de la rectoría y la coordinación de las políticas públicas de juventud.

Las políticas surgidas en este período resultan de la confluencia de distintos procesos históricos y la pugna entre distintas concepciones. Éstas se concretan en programas focalizados en los sectores vulnerables; programas integrales, transversales a los diferentes sectores de la esfera estatal; acciones que pretenden construir ciudadanía para consolidar un modelo democrático republicano y la pretensión de dar respuestas a las modernas demandas sociales, vinculadas a la subordinación de estatus de determinados grupos de población. Estas tendencias coexisten en el INJU y se reflejan en distintos programas en concreto.

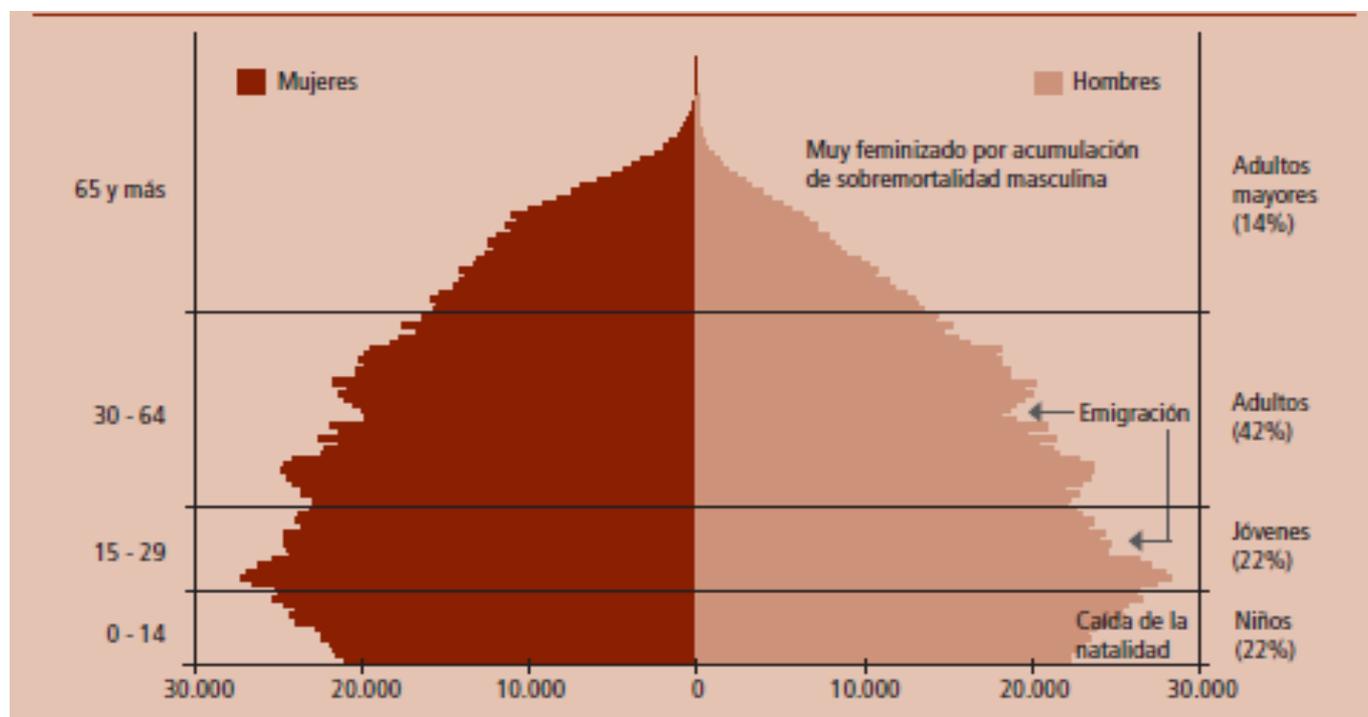
Programa	Años	Gobierno Nacional	Agenda política
Tarjeta Joven	1990 -2014	Partido Nacional, Luis Alberto Lacalle	Consolidación y legitimación institucional. Reformas estructurales neoliberales
Projoven	1994 -2014	Partido Nacional, Luis Alberto Lacalle	Reformas estructurales neoliberales. Políticas de inserción
IMPULSA	2012 - 2014	Frente Amplio, José Mujica	Gestión participativa. Modelo democrático republicano

1.1.1. Jóvenes en Uruguay

Presentamos en este apartado algunos datos acerca de la situación actual de los jóvenes en nuestro país. Dadas las dificultades que existen para definir el rango etario de la juventud, las distintas fuentes de datos estadísticos aportan información respecto a diferentes tramos de edad. Se especificará en cada caso a qué límites etarios se hace referencia al hablar de juventud.

La población joven en Uruguay es notoriamente minoritaria, ya que se trata del país con mayor proporción de población adulta en América del Sur y, de acuerdo a los datos brindados por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2012), el proceso de envejecimiento se ha agudizado en los últimos años. Uruguay es un país de transición demográfica muy avanzada, en el cual, la baja tasa de natalidad y el incremento de la esperanza de vida, conjugado con los efectos de la emigración internacional, han tenido como consecuencia el envejecimiento de la estructura por edades de la población. Las personas de entre 15 y 29 años representaban en el 2011 un 22% del total de la población del país. Los efectos de la migración internacional, que operó intensamente desde mediados de los años sesenta hasta fines de la primera década del 2000, son visibles en la pirámide que se presenta a continuación con la forma de ahuecamientos. Los migrantes, tienen una estructura de edades más joven y de mayor nivel educativo que el resto de la población, por lo cual la emigración profundizó el proceso de envejecimiento (OPP/MIDES, 2013).

ESTRUCTURA POR EDAD Y SEXO DE LA POBLACIÓN TOTAL, 2011



Fuente: Reporte Social 2013, a partir de Censos 2011, INE.

Por otra parte, la población más joven constituye el tramo etario más desfavorecido del país. “Al considerar la incidencia de la pobreza tomando en cuenta la edad de las personas, en el 2012 se verifica

nuevamente que la población infantil y juvenil está claramente afectada en mayor medida en relación a los restantes grupos de edades” (OPP/MIDES, 2013, p. 43). Considerando las injusticias enraizadas en la estructura económica de la sociedad, es fácil percibir que los jóvenes se encuentran en situación desfavorable. De acuerdo con el Reporte Social (2013), la relación entre la edad y el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas es inversa, es decir, la población con al menos una carencia crítica es claramente más joven que aquella que posee las necesidades básicas satisfechas. Entre los menores de 14 años, un 44% presenta al menos una carencia crítica, entre los jóvenes de 15 a 34 años un 38%, frente a un 23% entre la población de 65 años o más (Calvo, 2013). Considerando la pobreza medida a través del ingreso, según los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del 2011, ésta es mayor entre la población objetivo del INJU (14 a 29 años) que entre la población en general, alcanzando un 14,7% en este grupo etario frente a un 13,7% total (Comisión de Juventud - Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2012).

Podrían señalarse múltiples aspectos que permiten caracterizar la situación de los jóvenes en Uruguay, optamos aquí por limitarnos a hablar del empleo y la educación, como ejes claves en la integración social de los individuos. La educación y el trabajo constituyen problemáticas fundamentales para los jóvenes de nuestro país, y resulta preocupante que aproximadamente el 18% de los jóvenes de entre 15 y 24 años no logre insertarse con éxito en ninguna de las dos esferas (MEC, 2013). Este porcentaje incluye situaciones heterogéneas, tales como las jóvenes (fundamentalmente mujeres) que se dedican a los quehaceres del hogar, aquellos que buscan trabajo y quienes no lo hacen. Esta situación es más frecuente entre los más jóvenes, entre quienes viven en el interior del país, entre las mujeres, y ciertamente entre los más pobres, ya que 7 de cada 10 de estos jóvenes integran hogares del primer o segundo quintil de ingresos (MEC, 2013).

Con respecto al mercado de trabajo, mientras que el Reporte Social muestra un mercado dinámico y casi de pleno empleo para los mayores de 25 años, los más jóvenes persisten con altos niveles de desempleo, y a pesar de la mejora general, la brecha de desempleo entre jóvenes y adultos no solo no se ha cerrado, sino que se ha expandido levemente (OPP/MIDES, 2013). En la población de 14 a 25 años, la tasa de desempleo se situó en el 2012 en 17,7%, muy por encima del 6,1% de desempleo general. La vulnerabilidad social de este grupo poblacional en relación al mercado de trabajo, es aún mayor entre las mujeres, que alcanzan, las menores de 25 años, un 22,8% de desempleo, frente al 14% entre los hombres. A su vez, para quienes obtienen un empleo, la informalidad de los vínculos laborales constituye otro factor de vulnerabilidad y desigualdad social.

En lo que respecta a la educación, las desigualdades al interior de la población juvenil quedan de manifiesto, constatando el Reporte Social amplias diferencias en la distribución social de los resultados, la segmentación de los aprendizajes según nivel socioeconómico y las desigualdades en los procesos de enseñanza-aprendizaje. La educación media en nuestro país se caracteriza por altas tasas de repetición, acumulación de rezago y elevados índices de deserción, factores que afectan diferencialmente a los jóvenes

más pobres. En el 2012, entre los jóvenes de 15 a 17 años, un 21,4% estaba fuera del sistema educativo y un 26,9% se encontraba estudiando pero rezagado. En el grupo de los jóvenes de entre 18 y 24 años, el nivel de desvinculación era mayor, con un 58,7% que no asistía, y un rezago entre quienes asistían de 17,6%. A su vez, se perciben grandes diferencias de cobertura y rezago al considerar los ingresos de los hogares. Con respecto a la cobertura, mientras que en el primer quintil de ingresos la desvinculación del sistema educativo se observa a partir de los 13 años de edad, en el quintil mayor esto no ocurre hasta los 18 años. Es por ello, que a partir de los 13 años, la brecha de asistencia al sistema educativo entre el primer quintil y el mayor quintil de ingresos es cada vez mayor; es de 41,3% a los 17 años, de 52,7% a los 18, y alcanza el 63,2% a los 21 años (MEC, 2013, p. 9). De las personas que tienen entre 25 y 29 años de edad, el 83,8% alcanza niveles educativos superiores a primaria completa (MEC, 2013).

Esta información permite contar con un pequeño panorama acerca de la situación de la población juvenil en Uruguay, y la diversidad que ésta abarca. La población objetivo del Instituto Nacional de la Juventud, es un grupo poblacional particularmente vulnerable, y es víctima de injusticias vinculadas tanto a la mala distribución, como al reconocimiento erróneo.

II. Marco Teórico. Juventudes y políticas públicas

En esta sección desarrollaremos los principales conceptos teóricos en los que se apoya la investigación cuyos resultados se presentan. La misma se estructura del siguiente modo: en primer lugar, se definen las políticas públicas y programas sociales y, a continuación, se presentan las dos dimensiones de la justicia social que, de acuerdo con Nancy Fraser, las intervenciones públicas debieran garantizar. El apartado siguiente se centrará específicamente en los jóvenes, desarrollando cómo se ha conceptualizado a la juventud desde la producción sociológica nacional, y cómo la define Pierre Bourdieu, definición de la cual parte esta investigación. Luego, se vinculan estos dos ejes, al presentar los diversos paradigmas rectores de la concepción de juventud, en los cuales, de acuerdo con Dina Krauskopf, se han sustentado las intervenciones públicas en materia de juventud. Finalmente, se exponen las definiciones etarias de la juventud que han establecido los programas estatales dirigidos a jóvenes en el Uruguay. Este desarrollo transita desde un mayor nivel de generalidad hasta el nivel más concreto de las definiciones pragmáticas de los programas sociales de nuestro país.

2.1. Políticas públicas

Las políticas públicas son, de acuerdo con O'Donnell y Oszlak (1976), 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. Este proceso incluye decisiones de varios organismos estatales, por lo cual, la toma de decisiones no será necesariamente

unívoca, homogénea, ni permanente. Al igual que Atria (1975), estos autores caracterizan a las intervenciones estatales como insertas en un proceso político más amplio, en una organización social del poder. Los problemas sociales que las políticas públicas buscan enfrentar son construcciones y, por consiguiente, al no tratarse de hechos “objetivos”, al no ser problemas de por sí, se encuentran sujetos a ser concebidos como tales por la escena pública. Lo que se define como problema varía espacialmente y a lo largo del tiempo.

Tanto Rúa (1998) como O'Donnell y Oszlak, sostienen que sólo algunas de las demandas y necesidades de la población son problematizadas, cuando actores políticamente relevantes, ya sean clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados, logran promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. De acuerdo con Rúa, para que un tema ingrese en la agenda gubernamental debe movilizar una acción política de grupos o individuos con visibilidad pública y capacidad de presión, constituir una situación de crisis o catástrofe y/o constituir una situación de oportunidad para actores políticamente relevantes. Es decir, que no basta con la existencia de ciertas condiciones objetivas que atraviesen la vida cotidiana de los individuos para dar origen a un problema social; éste sólo llega a ser identificado como tal cuando recibe formulación pública, mediante un trabajo de evocación, imposición y legitimación, y alcanza a ser institucionalizado, fijando las categorías que han hecho visible el problema (Lenoir, 1998 c.p. Viscardi y Lovesio, 2003). De acuerdo con Bourdieu (2000), el campo político es un pequeño mundo social relativamente autónomo, con leyes propias, ciertas condiciones sociales de acceso y un interés político específico. Cuanto más se autonomiza, se rige conforme a los intereses inherentes del campo, más se acrecienta la ruptura con los profanos; esto implica que no necesariamente aquellos intereses profanos tendrán expresión dentro de la lógica ordinaria del mundo político. Pero este campo posee la particularidad de que no puede nunca autonomizarse completamente, por lo cual, es posible la imposición de ciertas temáticas si se logra que éstas posean visibilidad pública. La introducción de un problema social a la agenda gubernamental dependerá en gran medida de la capacidad de presión del grupo social que lo plantea.

Las políticas públicas refieren entonces a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo y configuran un campo en disputa; los programas y proyectos sociales son la traducción operacional de estas políticas (Cohen y Franco, 2005). Los proyectos constituyen la unidad mínima de acción para el logro de uno o más objetivos, al tiempo que los programas se conforman por un conjunto de proyectos, sobre los cuales establecen las prioridades de intervención, definen el marco institucional y asignan los recursos. En ambos casos, se trata de acciones (actividades en un caso y proyectos en otro), que se orientan a objetivos definidos conforme un determinado diagnóstico (Chiara y Di Virgilio, 2009). Los programas públicos sociales remiten a una construcción técnica que, sin negar el componente político, lo cristalizan en acciones racionalmente diseñadas. Este tránsito desde el mayor nivel de generalidad (políticas) a las prácticas más concretas (proyectos), con gran frecuencia en la gestión pública no sigue dicho orden, y por detrás de una

oferta programática desarticulada no se percibe una mirada global que sobrepase la visión particularizada, y la construcción de una política no subyace a la generación de programas (Dávila, 2004). Según plantea Krauskopf (2004), usualmente se considera políticas de juventud a todas las acciones gubernamentales dirigidas a los jóvenes, lo cual oculta la ausencia real de estas políticas.

2.2. Redistribución y reconocimiento

De acuerdo con Nancy Fraser (2006a), casi todos los ejes de subordinación pueden ser tratados como bidimensionales, esto es, prácticamente todas las injusticias suponen tanto una mala distribución como un reconocimiento erróneo, aunque esto ocurra en distintos grados. A partir de esta teoría, podemos afirmar que las intervenciones públicas se enfrentan a dos flancos y en general se proponen generar efectos en uno, otro, u ambos. El criterio para evaluar estas intervenciones y decidir si resultan justificadas sería, de acuerdo con la autora, demostrar que los cambios sociales que pretenden consolidan las condiciones objetivas (políticas redistributivas) y/o las intersubjetivas (políticas de reconocimiento) para la participación plena e igualitaria en la vida social, sin introducir o exacerbar injustificadamente otras disparidades (Fraser, 2006b).

La población juvenil en Uruguay, es un grupo bidimensionalmente subordinado, es decir, es víctima tanto de la mala distribución como del reconocimiento erróneo, aunque, por supuesto, no todas las juventudes se ven afectadas en igual grado. De acuerdo con Fraser, la superación de la injusticia exige tanto la redistribución como el reconocimiento, ya que por separado ninguno de los dos son suficientes. La redistribución, se centra en las injusticias enraizadas en la estructura económica de la sociedad, asociadas con las interacciones mercantilizadas; en tanto el reconocimiento se enfrenta a las injusticias sustentadas en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación, asociadas con las interacciones reguladas por valores. El reconocimiento erróneo es comprendido como subordinación de estatus, donde los patrones institucionalizados de valor cultural impiden la participación en la vida social en calidad de iguales. Las reivindicaciones de reconocimiento pretenden desinstitucionalizar estos patrones y reemplazarlos por otros que favorezcan la paridad de participación (Fraser, 2006a).

Las desventajas económicas se reflejan claramente en la alta proporción de jóvenes en situación de pobreza, en condiciones de desempleo o subempleo, con un alto grado de vulnerabilidad. *“Todo ello define una situación de anomia estructural, en la cual los jóvenes tienen una relativamente alta participación simbólica en la sociedad que modela sus aspiraciones, y una participación material que no permite la satisfacción de esas aspiraciones por cauces legítimos”* (E. Rodríguez, 2003, p. 82). Por otra parte, la exposición de la juventud a las propuestas masivas de consumo y la centralidad de la cultura juvenil en la sociedad, no implican que ésta no sea víctima del reconocimiento erróneo. Por el contrario, esta anomia estructural contribuye a la cristalización de subculturas marginales, lo cual, a su vez, refuerza la segregación y la segmentación (E. Rodríguez, 2003). La subordinación de estatus, es visible entonces en el fuerte

proceso de estigmatización que sufre gran parte de la población juvenil, en su exclusión de las redes formales de integración social (educación, empleo, participación social y política) y en sus trayectorias de vida signadas por la violencia (Viscardi, 2008).

Frente a estas dos dimensiones de la justicia es posible desarrollar estrategias afirmativas o transformadoras. De acuerdo con Fraser (2006a), las afirmativas intentan superar las injusticias corrigiendo los resultados desiguales de los acuerdos sociales, sin modificar las estructuras sociales subyacentes que los generan. Por su parte, las estrategias transformadoras se proponen abordar las causas últimas, no los resultados; estos últimos serían corregidos al reestructurar el marco generador subyacente. A su vez, ciertas reformas que parecen afirmativas en abstracto, podrían tener efectos transformadores en algunos contextos y a largo plazo, al contribuir al desencadenamiento de otros cambios más allá de sus objetivos explícitos, modificando el terreno en el que vayan a desarrollarse luchas futuras. De este modo, la redistribución abarca tanto la reasignación de recursos (enfoque afirmativo) como los cambios económicos estructurales (enfoque transformador); el reconocimiento incluye la valorización de las diferencias de grupo, así como la reestructuración profunda del orden simbólico. Estas diferentes dimensiones se encuentran profundamente interconectadas, produciendo así complejos procesos de subordinación.

Según plantea Fraser (2006a), existen tendencias mundiales, entre las que destaca el posfordismo, el poscomunismo y la globalización, que han derribado el paradigma distributivo de la posguerra y centrado las luchas por la justicia en el reconocimiento de la identidad. Como consecuencia, en el capitalismo contemporáneo, han proliferado un conjunto de movimientos sociales descentralizados, muchos de los cuales buscan el reconocimiento de la diferencia del grupo y no la igualdad económica. A pesar de que, según sostiene la autora, la justicia exige que ambas se unan, las reivindicaciones por el reconocimiento han cobrado mayor relevancia y se encuentran cada vez más disociadas de las luchas por la distribución igualitaria. Las políticas públicas de juventud, así como cualquier acción que pretenda combatir la injusticia, deberían, de acuerdo con Fraser, desarrollar estrategias integradoras que consideren los efectos que generan tanto sobre las desventajas económicas como sobre el irrespeto cultural. Si se descuida alguna de ellas, ninguna de estas injusticias podría repararse por completo, y al actuar sobre una dimensión sin considerar la otra podrían producirse efectos perversos.

2.3. Juventudes

Diversas formaciones discursivas han nutrido a la categoría *juventud* de diferentes significados, y distintas disciplinas científicas han abordado la temática desde variadas ópticas. Particularmente desde el discurso sociológico uruguayo, siguiendo la reconstrucción que realizan Lovesio y Viscardi (2003), observamos que la *juventud* ha sido definida en términos etarios, fisiológicos o demográficos; ha sido sinónimo de estudiantes, o, en el período predictatorial, de militantes estudiantiles, donde se destacaba el rol

de la juventud como “movimiento social”. En otra época primó la visión estructural funcionalista, y la juventud fue vista como una etapa de inserción y socialización, donde el trabajo ocupaba un lugar central en el proceso de integración social, por lo cual, el problema de la desocupación adquirió gran relevancia en los estudios sociológicos. Luego, el concepto de moratoria social fue introducido, y la juventud no era vista como un período propio en la trayectoria vital del individuo, sino como un espacio de transición, situado entre la infancia y la adultez, que llegaba a su fin al asumir roles adultos, esto es, al conformar una familia, insertarse en el mundo laboral y finalizar los estudios. No fue hasta entrados los años 90, que se introdujo en Uruguay el reconocimiento de la diversidad de la experiencia juvenil, problematizando la existencia de la “juventud” como categoría social unívoca (Margulis y cols., 1998 c.p. Viscardi, 2008).

En el presente trabajo, se parte de la concepción que por detrás del otorgamiento de papeles y la asunción de roles, que para algunos autores simbolizan el fin de la juventud, encontramos la lucha por el poder, el conflicto entre las generaciones, mediante el cual fijan éstas sus fronteras (Bourdieu, 2002). La juventud y la vejez son entendidas como construcciones sociales, cuyos límites se fijan socialmente y varían no sólo de un momento histórico a otro, ni de una sociedad a otra, sino incluso al interior de una misma sociedad, de acuerdo a los contextos sociales específicos. Existen diversos universos sociales que agrupamos artificialmente bajo el concepto de “juventud”, sin embargo, hay una multiplicidad de “juventudes”. La pretensión homogeneizante de agruparlas a todas bajo una única categoría, no hace más que desconocer las múltiples realidades, y al pretender establecer criterios objetivos de demarcación de la generación, se ocultan las luchas por el poder y los privilegios que subyacen a las delimitaciones socialmente aceptadas.

Desde este punto de vista, las reivindicaciones de reconocimiento de la identidad juvenil y de la diferenciación de este grupo, puede ser una acción pragmática y contextual que se dirija a reparar injusticias preexistentes en la delimitación del grupo de edad. Asimismo, las acciones de reconocimiento transformadoras, dirigidas a deconstruir las oposiciones simbólicas entre jóvenes y viejos, se justifican cuando estas diferenciaciones generacionales se consideran intrínsecamente opresivas. Éstas acciones pretenderían, en lugar de afirmar la identidad menospreciada de los jóvenes, modificar la autoidentidad de todos y debilitar las distinciones de estatus entre estos dos grupos de edad, al reconocer su condición de categorías construidas y no naturales.

La edad es un dato biológico socialmente manipulado y manipulable; muestra que el hecho de hablar de los jóvenes como de una unidad social, de un grupo constituido, que posee intereses comunes, y de referir estos intereses a una edad definida biológicamente constituye en sí una manipulación evidente (Bourdieu, 2002, pp. 64-65).

En la misma línea, podemos agregar algunos aportes de Georg Simmel (1977). Para este autor, la comunidad de edad o las determinaciones fisiológicas, conforman un círculo, una relación asociativa basada

en la exterioridad casual; pero, las personas jóvenes que integran este círculo establecen otras múltiples relaciones por fuera de este grupo de asociación, y que se cruzan con él en diversos ángulos. Dicho de otro modo, la edad, en cuanto dato biológico, se convierte en motivo de una agrupación, pero ésta no supone necesariamente la comunidad de intereses, ni de experiencias. Por consiguiente, si hablamos de “juventud”, en tanto círculo determinado por los límites naturales de la edad, rápidamente esta categoría se vacía de contenido, ya que no se trata de una unidad social, homogénea, determinante en la conformación de la individualidad, sino, de la reunión de elementos heterogéneos por motivos mecánicos, exteriores, y accidentales, que carece de toda raíz racional, de todo sentido profundo. Algo similar percibe Ernesto Rodríguez (1988), al analizar a la juventud concebida como movimiento social, sostiene que:

[Existe] una multiplicidad de roles que los jóvenes cumplen en la sociedad, según su clase social, sus preferencias políticas, su condición de estudiante o trabajador, su pertenencia a diversas organizaciones sociales, culturales, etc. Difícilmente al ser entrevistados, los jóvenes se autoidentifican justamente como tales; en cambio se autoidentificarán con alguno de sus roles o facetas específicas (p. 217).

Los jóvenes, en tanto tales, pueden encontrarse en una posición subordinada en términos distributivos y de reconocimiento y, sin embargo, ser dominantes algunos de ellos en otros ejes de la división social. Esto no implica que no existan algunas experiencias comunes a quienes integran ciertas generaciones, quienes en función de una misma pertenencia a un campo o clase social tienen mayor cercanía, poseen experiencias de vida con cierto grado de homogeneidad (Viscardi, 2008). Por ello, es posible hablar de “juventudes”, lo cual nos permite señalar la complejidad y diversidad encerrada dentro de la categoría vacía “juventud”, las variedades que surgen al interactuar los múltiples círculos en los que se inscribe el individuo, las múltiples redes de relaciones, con su carácter de joven. Carácter que, a su vez, no puede suponerse como algo dado en función de la edad, lo cual sería desconocer que la división entre juventud y vejez se construye socialmente, y así se fijan sus fronteras. De modo que el “ser joven” no posee una definición apriorística, sino que varía y se redefine al interactuar con el resto de los círculos que el individuo integra; y es sólo así que puede adquirir algún significado real, más allá de la mera coincidencia fisiológica.

2.4. Paradigmas de juventud en las políticas públicas

Existe una heterogeneidad de programas y modelos de políticas, que intentan comprender a los jóvenes y sus realidades a partir de diversos lineamientos conceptuales, discursivos y programáticos, que intervienen en variados contextos (nacionales y sub-nacionales), sobre distintos jóvenes y a través de diferentes mecanismos. Existen también variados criterios por los que las políticas de juventud pueden clasificarse; el más importante para los objetivos del presente trabajo, es el que refiere a los paradigmas rectores del concepto de juventud.

Diversas representaciones sobre la juventud han atravesado las políticas y programas, para clasificarlas, utilizaremos la tipología desarrollada por Krauskopf, que realiza, en primer lugar, una distinción entre los enfoques tradicionales y los avanzados.

[Los tradicionales] se caracterizan por el enfoque adultocéntrico y la visión de un desarrollo normativo del período juvenil. Allí podemos encontrar el paradigma de preparación y el paradigma que enfoca este período como etapa problema. (...) [Los avanzados] enfocan el desarrollo como proceso de transformaciones, enriquecimiento personal y social de las juventudes en interacción con los entes del entorno y sustentado en la biografía, la historia y el presente de la sociedad. Aquí se encuentra el paradigma de ciudadanía y de joven actor estratégico del desarrollo, que lo incluye como productor cultural (Krauskopf, 2004, p. 15).

Dentro de cada una de estas perspectivas encontramos dos paradigmas, cuyas características han determinado los rasgos de las respuestas dadas a las necesidades de la población juvenil. Dentro de una perspectiva tradicional, la juventud puede ser vista como una etapa de preparación, o como un grupo de riesgo. Cuando ésta es vista como etapa de preparación o de transición entre la infancia y la adultez, se la define como un período de moratoria social, sin el estatus de un período propio en la trayectoria vital del individuo, sino con valor únicamente en función del futuro. Esta concepción surge a mediados del siglo XX, a partir de la separación de la niñez del ámbito productivo y la expansión del sistema educativo (Abdala, 2004). De este modo, se pretende preparar a los jóvenes para cuando asuman roles adultos, mediante programas universales e indiferenciados, que en general versan sobre la extensión de la cobertura educativa o la utilización del tiempo libre a través del consumo de los símbolos juveniles. La moratoria social es entendida como un período que las sociedades conceden a los jóvenes como etapa de transición, para que puedan formarse y devenir luego en ciudadanos, en sujetos sociales activos.

Otra vertiente se ocupa de las personas jóvenes en tanto un grupo de riesgo, mirándolas como a un problema para la sociedad, buscando atender problemas específicos. Se diseñan programas focalizados y compensatorios, elaborados en relación al embarazo, las drogas, la delincuencia, la deserción escolar, etc. Frente a la invisibilización de la juventud conceptualizada como etapa de tránsito, emergen los jóvenes como tales cuando perturban el orden social. En este paradigma, la intervención (mediante la prevención y la atención), se dirige a eliminar los problemas y peligros sociales, más que al fomento del desarrollo integral de los jóvenes, al tiempo que, *“el énfasis en el control favorece la estigmatización criminalizante de la juventud”* (Krauskopf, 2000b, p. 13). En Latinoamérica, esta vertiente surgió en los años ochenta, buscando superar las limitaciones del enfoque anterior, focalizando la atención en el segmento juvenil afectado por la exclusión social. Si bien el concepto de moratoria social había resultado útil para explicar el fenómeno juvenil en contextos de crecimiento económico e integración social, con el aumento del desempleo y la desvinculación educativa, quedó en evidencia que gran parte de los jóvenes latinoamericanos ya no podían

disfrutar de este período de transición. De acuerdo con Caputo y Palau (2004), a partir de los modelos de políticas sociales aplicados pos-ajustes en América Latina, ha predominado una visión de la juventud como un sector en riesgo social, o vulnerable. Esta visión es, para los autores, también parte del enfoque juventud-problema, distante de las perspectivas modernas que se proponen desarrollar capacidades y potencialidades en pos de una plena emancipación y de la transformación de los procesos de exclusión. En estos casos, el foco se pondría en el capital social de la juventud, conceptualizando a los jóvenes como actores sociales o ciudadanos plenos.

Ambos paradigmas de la perspectiva tradicional responden a un enfoque propio de una sociología estructural funcionalista. Desde esta perspectiva, los jóvenes se encuentran en un proceso de socialización, en el cual internalizan las normas y valores que delimitan el comportamiento correcto para el desempeño de su papel en la estructura social (Parsons, 1956). Cuando los jóvenes son vistos como un grupo de riesgo, las disfuncionalidades de la estructura, como por ejemplo la inadecuación de los sistemas educativo y laboral, así como el estancamiento de los procesos de movilidad social, afectarían el proceso de integración social de los jóvenes y conducirían a una intervención focalizada dirigida a corregir las desviaciones.

En cuanto a los enfoques que Krauskopf denomina avanzados, podemos encontrar dos paradigmas del enfoque de juventud, el de la juventud como actor estratégico del desarrollo, y el paradigma de la juventud ciudadana, el joven como sujeto de derecho. En el primero de estos paradigmas, se busca incorporar a la juventud como capital humano y cultural, ligada al desarrollo del país. De acuerdo con Krauskopf (2000a), esto se vincula a la importancia que, a mediados de la década del 90, le otorgan varios organismos internacionales (Banco Mundial, CEPAL y múltiples agencias del sistema de Naciones Unidas) a la inversión en el capital humano de los jóvenes, para contribuir a la emergencia de nuevas capacidades en un contexto de reestructuración socioeconómica y globalización. Se desarrollan políticas que pretenden combatir la exclusión y mejorar las condiciones de vida de los jóvenes, así como integrar los aportes juveniles a las estrategias de desarrollo, fomentando una participación activa y protagónica de la población juvenil. Los jóvenes son vistos como portadores de destrezas y capacidades específicas, y son valorados especialmente por su habilidad para adquirir rápidamente nuevos conocimientos frente a los novedosos métodos de producción y la adopción de cambios tecnológicos (Caputo y Palau, 2004).

Finalmente, y como complemento del enfoque anterior, la juventud aparece como sujeto explícito de derechos sociales, políticos, culturales y económicos. Este enfoque ha tomado gran fuerza en las últimas décadas, amparado en el derecho internacional. Desde este paradigma, se desarrollan programas participativos, integrales, y generalmente con la intervención de diversas instituciones. Se pretende garantizar a las personas jóvenes el ejercicio de su ciudadanía, por lo cual, como sostiene E. Rodríguez (2005), no son concesiones lo que el Estado les otorga, sino que asegura la vigencia de sus derechos. Se abandona el supuesto de su incompletitud, así como el énfasis estigmatizante y reduccionista de la juventud

como problema. Conjugado con el enfoque anterior, conceptualiza a los jóvenes como sujetos con capacidades y derechos para intervenir protagónicamente en su presente y aportar al desarrollo colectivo (Krauskopf, 2000a).

Se han clasificado también a los programas públicos de juventud en función del clásico eje de la universalización o focalización, el cual ha sido objeto de un extenso debate. Este aspecto se encuentra atado al paradigma del enfoque de juventud subyacente. Los programas de juventud de base poblacional o universales, se dirigen a toda la población joven; en tanto los programas focalizados dirigidos a grupos, se focalizan o bien en una única faceta del desarrollo juvenil o en una población particular del total de jóvenes. Asimismo, los programas focalizados en jóvenes individuales, pretenden superar barreras personales de jóvenes individualmente identificados (Jeffrey, 2008 c.p. INJU, 2009).

2.5. Definición etaria de la juventud

El carácter arbitrario de los límites biológicos o cronológicos, ha provocado que la definición etaria de la juventud constituya un problema en el diseño de políticas destinadas a los jóvenes, en tanto varía sistemáticamente entre países, instituciones y programas (INJU, 2009). De este modo, si bien la delimitación de su población objetivo resulta necesaria para el diseño de una política social, y en el caso de la juventud se ha hecho a través de un rango etario específico, esto no ha sido sencillo. En 1985, con motivo de la celebración del Año Internacional de la Juventud, la ONU definió a la juventud como la cohorte de edades entre los 15 y los 24 años, al igual que lo hace actualmente la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Como señala Quesada (2008), la Organización Mundial de la Salud, por su parte, define “gente joven” como la edad de 10 a 24 años, diferenciando adolescencia entre los 10 y los 19, y juventud entre los 19 y 24 años. Los organismos nacionales utilizan diferentes marcos normativos internacionales para fundamentar las referencias a las edades a los que sus programas están dirigidos, las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud han sido algunas de estas referencias. Asimismo, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes define como jóvenes a quienes se encuentran entre los 15 y los 25 años.

Como señalan Filardo, Cabrera y Aguiar (2010), el Estado desempeña un papel fundamental en la construcción de las clases de edad, cuando, a través de la extensa red de instituciones que regulan la vida de los sujetos, define y modela la duración y el significado de, por ejemplo, la juventud. Al definir como obligatoria la educación media, se establece la obligatoriedad de ser estudiante, al menos, hasta los 18 años. Del mismo modo, las definiciones jurídicas que estipulan la edad mínima para ingresar al mercado de trabajo, para votar o para ser juzgado por el Código Penal, regulan y normativizan los roles que deben desempeñarse en función de la edad de los sujetos.

En nuestro país, los diferentes programas sociales estatales que se dirigen a jóvenes y/o adolescentes han mostrado discrepancias en torno a los límites de edad que suponen estas categorías. Dadas las diferentes

definiciones, en general se ha optado por una creciente amplitud en el espectro juvenil, considerando la prolongación y diversificación de la etapa juvenil a causa de los cambios en los mundos educativo y laboral. Ante la necesidad de optar por un criterio operativo, casi todas las investigaciones y definiciones públicas relevantes identifican a la juventud como la población que se encuentra entre los 15 y 24 o 15 y 29 años (Rodríguez Vignoli, 2001 c.p. INJU, 2009). La Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes (ENAJ) realizada en 2008, incluyó a adolescentes y jóvenes comprendidos entre los 12 y 29 años. El INJU, desde su creación, desarrolla políticas que incluyen a personas desde los 14 hasta los 29 años; este rango respeta la definición del decreto que meses antes de la creación del instituto creó al programa Tarjeta Joven, dirigida a jóvenes comprendidos en dicho tramo de edad. Projooven se ha dirigido históricamente a jóvenes de entre 17 y 24 años, aunque en la actualidad ha ampliado el rango de 15 a 29 para algunas modalidades de intervención. Programas de distintos organismos, tales como el Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Educación y Cultura, Intendencias Municipales, etc., o incluso de otras divisiones del MIDES, han realizado distintos cortes etarios.

III. Metodología

Para realizar esta investigación, se llevó a cabo una estrategia metodológica cualitativa. El diseño correspondió a un estudio de caso múltiple, fueron seleccionados varios programas públicos de juventud de una misma institución (INJU), pero de distintos períodos de tiempo, y a través de ellos se buscó responder a las diversas preguntas planteadas. Se analizan las definiciones conceptuales que subyacen a los programas y los impactos que se pretende tener con ellos; objetivos que suponen captar el punto de vista, las conexiones de sentido, de los actores institucionales encargados de diseñarlos e implementarlos. Estas conexiones de sentido se estudian a partir de los discursos de los informantes calificados y de las definiciones concretas y formalizadas que se asumen en el diseño e implementación de estos programas. El empleo de una metodología cualitativa resultó apropiado para lograr lo postulado, es decir, captar el punto de vista subjetivo e intersubjetivo, centrando la atención en un conjunto limitado de casos.

El presente trabajo se centra en el Instituto Nacional de la Juventud, una institución de carácter nacional, que es estudiada dada su condición de institución encargada de la rectoría de las políticas públicas de juventud del país, quien orienta la acción del Estado hacia la población juvenil. El período de estudio va desde la creación del instituto, a fines de 1990, hasta la actualidad, considerando que en la década del 90 inicia una nueva etapa en lo que a políticas públicas de juventud respecta. El análisis del INJU y sus programas a lo largo de toda su existencia permite ver las perspectivas desde las cuales los programas son diseñados en los distintos períodos, y las repercusiones que en ellos han tenido las transformaciones que a nivel nacional e internacional se han sucedido en la temática. A su vez, al comenzar el análisis de la institución y sus programas a partir de 1990, es posible analizarlos a lo largo de períodos de gobierno de los tres partidos políticos que han gobernado nuestro país. Dado que el INJU es una institución pública de

carácter nacional, éste resulta un dato relevante. Así, se tomaron en cuenta programas diseñados desde los inicios del instituto hasta las intervenciones actuales.

La población de estudio incluyó a todos los programas dirigidos a los jóvenes elaborados por el INJU desde su creación. Para responder a las preguntas planteadas, se tomaron como unidades de análisis algunos de estos programas, considerados por las autoridades del instituto como los más representativos de la institución. Por su parte, las unidades de registro fueron los discursos de los informantes calificados y los documentos institucionales que refieren a los programas sociales seleccionados: materiales acerca de su diseño, ejecución, memorias anuales, evaluaciones, etc, así como documentos del INJU que refieren en forma general a su visión de la realidad y sus concepciones acerca de la juventud.

La selección de la muestra fue intencional, y la elección de los casos se realizó en dos niveles: primero se escogió la institución, el INJU, y luego los programas diseñados e implementados por ella, en un principio uno por cada uno de los períodos de su historia identificados en las entrevistas. Para seleccionar los programas a analizar se entrevistó previamente a los directores que ha tenido el instituto, y al sistematizar sus respuestas se extrajeron los períodos fundamentales en la historia del INJU y los programas que, según los informantes, mejor han representado las perspectivas desde las que ha actuado la institución. A priori, parecía útil considerar al menos la primer y la última administración del instituto, siendo que en la primer administración se definió el rumbo que tomaría y en la actual se reestructuró el organismo y se reorientaron sus ejes de acción. Sin embargo, se resolvió contrastar esto con las opiniones de los informantes ya que, más allá de los procesos formales, interesa a los objetivos de este trabajo analizar las características de los programas en los que, desde la institución, se evalúa que mejor se lograron reflejar las definiciones conceptuales hegemónicas en cada etapa. Teniendo en cuenta que no existe ninguna otra fuente documental que permitiera seleccionarlos, fueron los discursos de las autoridades los que posibilitaron priorizar determinados períodos y programas por sobre otros.

Los programas escogidos fueron Tarjeta Joven, Projoven e IMPULSA. El caso de Projoven presenta la particularidad de que ha sido implementado por otras instituciones durante la mayor parte de su existencia, al tiempo que no se enmarca estrictamente en la fase intermedia del instituto. Sin embargo, este programa fue identificado como representativo por parte de las autoridades del INJU, y no se mencionó, ni es posible visualizar, una alternativa que compita con el grado de visibilidad e importancia que ha tenido Projoven entre los programas que se han implementado desde el instituto. Se resolvió respetar la definición de los directores, considerando que el hecho de seleccionar a dicho programa también aporta elementos para el análisis (ver en anexo metodológico el proceso de selección de programas e informantes).

Con respecto a estos programas, se pretenden analizar las representaciones de la población juvenil que los subyacen, y su vinculación con su población objetivo y sus focos de acción. Se indaga también acerca de las clases de respuestas ha dado el INJU frente a las necesidades percibidas, si ha atacado las injusticias de

redistribución y/o las de reconocimiento y por medio de qué mecanismos. No nos proponemos aquí analizar los impactos que han tenido los programas, sino el proceso previo que refiere a las concepciones político-filosóficas que los sustentan; los efectos serán considerados en aquellos casos en que contribuyan a nuestro análisis. Dado que se analizan únicamente tres programas, no es posible generalizar a partir de ello qué concepciones primaron en las distintas etapas del INJU, más allá de ciertos rasgos destacados; pero nos permite un acercamiento, considerando que se trata de los programas más representativos del instituto de acuerdo con sus autoridades. Asimismo, es importante tener en cuenta que siempre ha existido cierta indeterminación del campo de acción al interior de cada etapa del INJU, coexistiendo en cada una de ellas concepciones en pugna y mecanismos diversos. Esta constatación resulta evidente si se considera que los tres programas analizados, con sus distintos supuestos, conviven en la actualidad. El análisis de estos programas resulta ilustrativo de cómo distintos posicionamientos conceptuales y político-filosóficos se reflejan en programas concretos y las distintas implicaciones que esto tiene.

Las técnicas utilizadas fueron la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes calificados y la revisión de datos secundarios. Se realizaron 19 entrevistas, siete a directores del instituto, once a técnicos y una a un funcionario que trabajó en el INJU a lo largo de todos los períodos analizados. Una informante fue entrevistada en dos oportunidades, ya que la mayor parte del trabajo de campo se realizó en el año 2011 y en el caso de IMPULSA fue preciso repetir una de las entrevistas para actualizar la información. La información detallada acerca de los entrevistados y los documentos revisados se presenta en anexos.

La combinación de documentos y entrevistas resultó adecuada para obtener una visión integral de los programas, sus definiciones conceptuales y los impactos que pretenden alcanzar. Permitió dar cuenta de los aspectos formales de estas intervenciones, que han sido procesados y que reflejan las posturas de la institución, y de los elementos subjetivos, aspectos informales no explicitados en documentos. Dada la escasa sistematización de los programas, las entrevistas se convirtieron en un elemento central en el relevamiento, las opiniones que los informantes poseen y las perspectivas desde las cuales actúa a su criterio la institución, son en algunos casos casi la única fuente de información que existe de los programas o la historia del instituto.

IV. Los programas en su contexto institucional

En este capítulo se presentan algunos rasgos destacados de la historia del Instituto Nacional de la Juventud, que surgieron a partir del trabajo de campo y que han sido decisivos en las características asumidas por los tres programas que se analizan: los cambios institucionales que ha tenido el INJU y sus implicaciones, la descripción de los tres períodos delimitados por los entrevistados (y en los que se basó la selección de los programas) y los cambios en la población objetivo del instituto y en sus focos de acción.

Los tres programas a analizar, Tarjeta Joven, Projoven e IMPULSA, son los que mejor representan, de

acuerdo con los directores que ha tenido el INJU, las perspectivas desde las que ha actuado la institución a lo largo de su historia. Esta historia, fue caracterizada por los informantes como una sucesión de rupturas y vaivenes institucionales, entre los que subrayaron los frecuentes cambios en la radicación institucional y la gran rotación de sus autoridades.

[El INJU] tuvo distintas radicaciones institucionales, lo que le hizo cambiar mucho sus prioridades; estuvo además bajo la égida de distintos gobiernos y dentro de los gobiernos de distintos ministros, lo que también cambió mucho su orientación. En algunos momentos fue auténticamente una institución estatal, dirigida a generar políticas públicas y a coordinarlas; en algunos otros momentos fue una suerte de motín de guerra, de algún dirigente joven del partido de turno o del ministro de turno. (...) cambió muchísimo de director, no tuvo estabilidad tampoco en ese sentido. Entre todos esos cambios creo que al cabo del tiempo no fue una institución muy sólida (J. Gandini, comunicación personal, 15 de julio, 2011).

Entre los múltiples factores y actores que han incidido en los diversos rumbos que ha tomado el INJU, el margen de acción dado a los directores ha sido amplio, y ha contribuido a la diferenciación entre etapas de mayor y menor visibilidad pública, de profundización de cambios o de conservación de lo que previamente se venía realizando. En el anexo 2 se realiza una breve reseña de las personalidades que han estado al frente del instituto, su filiación política y las principales características de cada gestión. Carlos Moreno, funcionario del INJU entre 1992 y 2013, señala que: *“Hay continuidad en determinados programas, pero no existe una línea de trabajo, no hay un proyecto de INJU a 20 años. Siempre entra un director con una batería de cosas diferente a lo que se venía realizando anteriormente”* (comunicación personal, 16 de mayo, 2011). Si bien existió un Plan Integral de Juventud previo al actual Plan Nacional de Juventudes (PNJ), éste nunca fue aplicado y han existido en el instituto pocos documentos teóricos que señalen un rumbo, así como una escasa sistematización de los programas y acciones que se realizan.

[La ausencia de documentos] habla de una debilidad institucional de un instituto que anduvo de aquí para allá, en un ministerio, en otro, que ni siquiera encontró un lugar en el Estado que permitiera decir *“nosotros hacemos esto, vamos a desarrollar esto”*, fue cambiando de perfil y cambiando de lugar en donde estuvo de acuerdo al gobierno de turno (A. Llanes, comunicación personal, 23 de junio, 2011).

Esta pérdida de referencia ha dificultado la identificación del INJU como organismo referente en temas de juventud, y ha obstaculizado la definición de su rol y la delimitación de su campo de acción y sujeto de intervención.

Los tres programas que se analizan, y las perspectivas y modalidades de intervención que representan, se asocian a períodos del instituto, identificados por los informantes con un alto nivel de coincidencia.

A lo largo de la historia del INJU han habido momentos de mayor y menor visibilidad pública y

legitimidad institucional. Los entrevistados delimitaron tres etapas, cuyos límites tienden a respetar los períodos de gobierno del Partido Nacional, el Partido Colorado (PC) y el Frente Amplio, con algunas variaciones. Por ejemplo, en algunos casos se ha incluido la administración de Pino (2005-2010) en la etapa intermedia de las tres identificadas y se señala la ruptura en la gestión de M. Rodríguez (2010-a la fecha).

Hay un primer impulso de las políticas (...) cuándo se corta no me doy cuenta, pero los primeros años de los noventa. Después baja, se cae el INJU digamos. (...) hay una cuestión de ausencia de visión, de vaciamiento, de movimiento institucional y de fuerte alternancia de directores, muchísimos directores en muy poco tiempo. Hay un primer momento, primeros años seguramente, luego una caída grande, que yo la asocio hasta el 2005, hasta que asume Paola (M. Rodríguez, comunicación personal, 5 de junio, 2011).

Su primera etapa fue una etapa de auge del instituto, los primeros años. (...) Se trató de priorizar al instituto propiamente dicho y tratar de tener un lugar en la sociedad y que los jóvenes se acostumbren. Hoy en día se trata de priorizar un poco más a los jóvenes y lo que necesitan. En el medio hay una etapa de transición de uno a otro, no te diría que hayan habido grandes cambios. (...) Yo pienso que cuando asumió Tabaré Vázquez y el instituto pasó a ser del MIDES, me parece que hasta ahí fue la transición (G. Zapater, comunicación personal, 30 de mayo, 2011).

Llevamos 20 años, los primeros 5 fueron más o menos creativos, los siguientes 9 no pasó nada, y después volvió un poco (E. Rodríguez, comunicación personal, 28 de mayo, 2011).

La etapa inicial del instituto se caracterizó por una gran visibilidad pública, asociada fundamentalmente a los programas Tarjeta Joven, Primera Experiencia Laboral y al Centro de Información a la Juventud. Luego de este impulso inicial, el INJU atravesó una larga fase de baja visibilidad pública y debilidad institucional. Como señala en el 2012 la Comisión de Juventud del Consejo Nacional de Políticas Sociales:

En ese período [entre mediados de la década del 90 y primeros años del 2000] se desarrollan políticas fragmentadas y con carácter residual y se advierte la ausencia de una agenda programática articulada, con una mirada estratégica y de largo aliento. En cuanto a las capacidades del instituto, en este período se constata una insuficiente capacidad técnica y ausencia de un área o unidad especializada para diseñar programas sociales para las juventudes, la inexistencia de sistemas de información para posibilitar diferentes evaluaciones de las acciones, la carencia de mecanismos de articulación y coordinación entre las distintas áreas del INJU y con otros organismos, deficientes procedimientos de gestión de recursos humanos y carencia de sistemas de información que sustenten la gestión (p. 21).

Los límites de esta etapa no son exactos, pero abarca la mayor parte de la historia del instituto, desde mediados de los 90 llegando quizás hasta fines de la administración de Pino; la cual podría ser considerada una etapa de transición, en la que se estableció una estructura institucional más clara y se comenzó a

elaborar el PNJ, pero no se introdujeron grandes modificaciones en los programas desarrollados. Esta fase intermedia del INJU se caracterizó por la ejecución directa de una serie de programas y actividades con una baja incidencia en las condiciones de vida de la población destinataria. Dentro de esta etapa, la administración de Alejandro Rico (2000-2002) fue, probablemente, la de mayor visibilidad pública del instituto, con el auge de la Tarjeta Joven y la orientación del INJU hacia la clase media.

Con respecto al período actual, éste se caracteriza por el rediseño y el fortalecimiento institucional. En el 2011, Matías Rodríguez planteaba que lo representativo de esta etapa es el “*Plan Nacional de Juventudes, como expresión material de un nuevo rol institucional, de fuerte articulación y transversalización con políticas sectoriales*” (comunicación personal, 5 de junio, 2011). Este nuevo rol se vincula con la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la inserción del INJU en él. Como sostienen Midaglia y Castillo (2010), desde su creación, el MIDES se ha enfrentado a tensiones propias del carácter diferencial de los dos tipos de procesos que se le han encomendado. Por una parte, ha debido construir capacidades institucionales que le permitan articular políticas públicas con organismos sectoriales consolidados y, por la otra, se le encomendó la ejecución de macro intervenciones de atención a la pobreza y la indigencia. El INJU se ha enfrentado con las mismas tensiones, propias de sus dos roles: la rectoría y coordinación de políticas, y la ejecución directa. En los últimos años, el MIDES, y dentro de él el INJU, han pasado por un período de reestructura interna. Como resultado del mismo, recientemente, gran parte de los programas que hasta el momento implementaba el instituto pasaron a depender de una nueva dirección del ministerio (la Dirección Nacional de Desarrollo Social, DINADES), al tiempo que se conservó en el INJU únicamente la implementación de los programas vinculados a participación. La reestructura pretende, en el caso del instituto, resolver la tensión entre sus diferentes roles, consolidando su posición como rector de las políticas de juventud y restando preponderancia a su rol de ejecutor (Decreto N° 273/013, Anexo 1C, 2013).

La Tarjeta Joven pertenece a la primer etapa del INJU y es, claramente, su programas más visible. IMPULSA (en el marco del PNJ) representa el período actual, interviniendo sobre el eje de participación y respetando las características que adopta en la actualidad el instituto. Projoven, sin embargo, no puede ser asimilado a la fase intermedia, ya que se comenzó a implementar a fines de la primer etapa. Las características del período intermedio del instituto dificultaron la identificación por parte de sus autoridades de un programa representativo.

Los tres programas que se analizan, sumamente distintos entre sí, continúan ejecutándose actualmente. Projoven es un programa de capacitación laboral focalizado en la población más vulnerable, y la Tarjeta Joven un programa de descuentos en el acceso a bienes y servicios, que tiende a ser universal y masivo. IMPULSA, por su parte, un programa de participación que, pretendiendo ser universal, encuentra dificultades para convocar a jóvenes de clase baja, opuesto a lo que ocurría con su antecesor inmediato, Arrimate - Espacio Joven, y tiende a trabajar fundamentalmente con jóvenes individualmente identificados.

Estos programas realizan hincapié en distintos aspectos o necesidades de la población juvenil, lo cual se encuentra atado a la visión de la juventud en la que se basan, al diagnóstico que se realiza de sus necesidades y cuáles de éstas deben ser priorizadas.

Existen diferencias identificables, por ejemplo, en cuanto a la población a la que se incluyó en la categoría “juventud” en los distintos momentos del instituto, aunque, con frecuencia han convivido programas diversos, focalizados en distintos sectores y que parten de diferentes enfoques. En 1998 un estudio de la CEPAL planteaba que *“la presencia del INJU como referente juvenil y como esfera de participación es, predominantemente, un fenómeno que corresponde a las clases medias y a los sectores integrados al sistema de educación secundaria”* (Filgueira y Amoroso, 1998, p. 22). Por el contrario, algunos informantes señalan, por ejemplo, que las administraciones desde la asunción del Frente Amplio han circunscrito a la juventud a jóvenes en situación de vulnerabilidad, y esto ocurrió con frecuencia mediante pequeños programas que atendían situaciones particulares. A su vez, el reciente proceso por el cual se ha definido que el instituto se centre exclusivamente en los programas de participación, produce un nuevo giro, que podría inclinar la balanza hacia los jóvenes socialmente integrados como población objetivo del INJU.

Asimismo, las grandes diferencias que existen en cuanto a la concepción de juventud entre los distintos partidos políticos y dentro de los mismos, con frecuencia se reflejan más claramente en temáticas y políticas que históricamente no se han abordado desde el INJU. Como menciona Ernesto Rodríguez, refieren a los menores infractores, al modelo educativo, a la legalización de la marihuana, etc.

Los temas en los que hay diferencias de fondo, no se discuten en tanto institución de juventud, se discuten en términos de programas más amplios, ahí sí hay posiciones conservadoras, o posiciones más progresistas, ahí sí hay diferencias entre partidos. Una cosa son las políticas sectoriales de juventud y otras son las políticas de juventud como intento articulador (comunicación personal, 28 de mayo, 2011).

Sin embargo, la definición de qué temas se abordan desde el INJU responde también a diferencias en las concepciones de juventud, y esto es claramente visible en la etapa actual del instituto y la ejecución de programas de participación. La mayor diferencia en los focos de acción entre los distintos períodos del INJU se halla en el hincapié que se realizó a comienzos de los 90 por visibilizar la temática, por dar la señal de que *“al Estado uruguayo los jóvenes le importan”* (J. Gandini, comunicación personal, 15 de julio, 2011), y por legitimar al recién creado instituto mediante acciones masivas y muy visibles. A su vez, el énfasis actual en el eje de participación, con programas específicos en este sentido, y no únicamente asociando la promoción de la participación con la creación de espacios culturales y eventos, también difiere de lo ocurrido anteriormente. Estos cambios de énfasis parecerían responder en mayor medida a cambios en las concepciones y necesidades de una parte del campo político que a demandas surgidas de la realidad social.

Estos procesos por los que ha pasado el instituto se reflejan en los tres programas que se estudian, Tarjeta

Joven, Projoven e IMPULSA. Los próximos tres capítulos se destinan uno a cada uno de estos programas, analizando, en primer lugar, los objetivos de estas intervenciones estatales a la luz de las dimensiones distributiva y de reconocimiento y en función de los mecanismos de intervención desplegados. En segundo lugar, se analizan las concepciones de juventud que subyacen a los programas, sumamente vinculadas con lo anterior, y con la población objetivo y focos de acción de estas intervenciones.

V. Tarjeta Joven (1990 – 2014)

La Tarjeta Joven fue creada con un objetivo manifiesto y otro latente, y fue el segundo el que generó más impacto. En primer lugar, se facilita el acceso a las personas de 14 a 29 años a diversos bienes y servicios, mediante un descuento diferencial a quienes poseen la tarjeta. Por otra parte, y como elemento central, se pretendía crear un documento de identidad generacional, y a través de él legitimar al instituto frente a los jóvenes. *“Hacer visible lo invisible, el objetivo primario era darse a conocer. (...) tener un instrumento masivo de reconocimiento frente a los jóvenes”* (C. Romano, comunicación personal, 11 de junio, 2011).

El objetivo fue tratar de generar un documento de identidad juvenil que nos permitiera ganarnos la confianza de los jóvenes (...) Nos dio mucho prestigio y mucho afecto, porque lo que hizo fue decir: acá hay una generación que es diferente, no son ni niños, ni son adultos (J. Gandini, comunicación personal, 15 de julio, 2011).

Podrían adjudicarse al programa Tarjeta Joven efectos redistributivos, vinculados al primer objetivo, y de reconocimiento, asociados a la visualización del segmento juvenil; sin embargo, esto puede ser cuestionado al analizar los datos existentes. En cuanto al efecto redistributivo que aparentemente podría tener la Tarjeta Joven, es puesto en cuestión por un estudio realizado por Filgueira y Amoroso para la CEPAL en 1998.

el uso de la tarjeta joven es prácticamente nulo en los sectores de menores recursos económicos y para quienes tienen menor nivel educativo. (...) Por su propia naturaleza, los beneficios que ofrece la tarjeta joven están indisolublemente ligados y son dependientes, del nivel de consumo normal de cada joven o del consumo medio del estrato social de pertenencia del joven. En este sentido, la tarjeta joven no puede modificar las desigualdades previamente existentes entre los jóvenes; aquellos que tienen un mayor nivel socioeconómico serán beneficiados proporcionalmente más y podrán hacer uso de la tarjeta con mayor frecuencia que aquellos que consumen menos o que carecen de recursos suficientes para participar en el mercado de bienes y servicios. Naturalmente, este es un tipo de problema que se registra comúnmente en políticas sociales de carácter universalista (p. 25).

La utilización de la Tarjeta Joven está ligada con el nivel de consumo de sus beneficiarios, y su modo de uso no se adecua a los hábitos de la sociedad uruguaya de los años 90, en la que el consumo mediado por

una tarjeta no se encontraba extendido entre la población. Si se realiza un paralelismo con las tarjetas de crédito, se observa que el acceso a las mismas y su utilización, aún hoy acotada en Uruguay, presenta grandes diferencias de acuerdo al nivel socioeconómico (Cavallo, 2010; CIFRA, 2000 c.p. Veiga y Rivoir, 2001). En los años 90 este uso era aún más limitado, y es de esperar que la concentración del mismo en los estratos más altos fuera aún mayor. La creación de otra clase de “tarjeta” repite estos patrones, siendo más utilizada entre los sectores sociales que ya poseían determinados hábitos de consumo.

Los informantes coinciden en señalar la administración de Rico (2000-2002) como el período de auge del programa, con más tarjetas emitidas y más comercios e instituciones adheridos al sistema. El director del INJU en aquél momento sostiene que:

Si a mí hoy me das la dirección del instituto, con una herramienta como la Tarjeta Joven, con un mercado demandante y consumidor al mango como hay hoy, y con los medios tecnológicos que hay hoy de redes sociales y de todo, me hago una fiesta de participación juvenil, de participación activa y real de decenas y decenas de miles de jóvenes, y yo creo que hoy eso no pasa (comunicación personal, 31 de mayo, 2011).

La Tarjeta Joven se asocia a los mecanismos del mercado, y la participación es concebida a través del consumismo. Esta constatación alcanza su paroxismo cuando algunos informantes, al referirse a los jóvenes a los que se dirige el programa, no hablan de sujetos participantes ni de población objetivo o beneficiarios, sino de “clientes”. El surgimiento de este programa coincide, como se mencionó, con el auge del paradigma pro-mercado.

La Tarjeta Joven no parece haber sido creada con un fin redistributivo; incluso, dado que en los hechos se focalizó en los jóvenes con mejores condiciones de acceso a bienes y servicios, su efecto ha sido regresivo al interior del tramo etario considerado. Dado que este efecto era fácilmente predecible, su surgimiento no tendría que ver con un diagnóstico acerca de la realidad socioeconómica de la población juvenil, que conllevara a la elaboración de un programa destinado a combatir las injusticias distributivas. La redistribución sirvió como pretexto de un programa que actuaba en realidad a nivel simbólico.

Por otra parte, diversos estudios señalan que una proporción importante de aquellos que poseían la tarjeta no la utilizaba nunca o casi nunca; en 1998 un 68% de los beneficiarios se encontraban en esta situación (Filgueira y Amoroso, 1998). Es decir, había quienes sacaban la Tarjeta Joven y la renovaban a pesar de no utilizarla. Como señalan Filgueira y Amoroso, el carácter simbólico de la Tarjeta Joven primó por sobre el instrumental, fundamentalmente en el tramo etario más bajo. Se pretendía convertir a la tarjeta en un “documento de identidad juvenil”, que haría que quienes se vieran incluidos en el tramo etario señalado quisieran tenerla a pesar de no utilizarla.

Es posible poner en cuestión la pertinencia de este objetivo, la pretensión de que la gran diversidad de

jóvenes se sienta incluida en la categoría “juventud”; no mediante la integración y el intercambio, sino que cada joven, aisladamente, se sienta parte de dicha categoría general, únicamente en función de su edad. Esto se ata a una concepción que no reconoce la complejidad y diversidad que se esconde bajo la categoría abstracta “juventud”. La pretensión de construir un “documento de identidad juvenil” implica un enfoque afirmativo, que se propone alcanzar el reconocimiento de esta identidad subrayando los rasgos asociados con la juventud y sus diferencias con otros grupos etarios. La identidad juvenil se asocia al consumo, y se selecciona como documento que identifica a los jóvenes una tarjeta que ofrece beneficios para la adquisición de bienes y servicios.

Sin embargo, no es posible decir que este programa se dirige a resolver los problemas de reconocimiento erróneo, ya que sus mecanismos de intervención no favorecen la paridad participativa. Las características específicas del programa no contribuyen particularmente a combatir la subordinación de estatus, legitimando a los jóvenes frente al resto de la sociedad o ampliando su espacio dentro del Estado. La paridad de participación, criterio que toma Fraser para evaluar las intervenciones que efectivamente se dirigen a lograr efectos redistributivos o de reconocimiento, no se vería alterada con este programa, que, a pesar de reafirmar la identidad juvenil no se propone por medio de ningún mecanismo modificar su estima social para lograr su participación plena, en pie de igualdad con otros, en la vida social.

Según plantean los entrevistados, el objetivo central de la tarjeta fue su utilidad como un “llamador” que permitiera acercar a los jóvenes a otros programas del instituto. *“A partir de la tarjeta muchos jóvenes conocían al instituto y se iban plegando a otras áreas que tenía (...). De alguna manera la Tarjeta Joven era un llamativo para el joven”* (A. Álvarez, comunicación personal, 31 de mayo, 2011). *“La Tarjeta Joven es una gran puerta de entrada, porque entran al INJU, van a sacar la Tarjeta Joven y ya les ofrecemos otras cosas, ya ven que hay otras cosas también para hacer”* (G. Maverino, comunicación personal, 20 de julio, 2011).

la Tarjeta Joven era un buen vehículo para comunicarse y legitimarse. (...) la tarjeta era el marketing, que poníamos poner en la vidriera para que nos conocieran, pero adentro había toda una metodología que daba una gran legitimidad y respetabilidad de los jóvenes (J. Gandini, comunicación personal, 15 de julio, 2011).

La tarjeta es el medio que a vos te vincula con una población de casi medio millón de jóvenes. (...) El objetivo principal del programa era el de ser un llamador, no te quepa duda, porque vos a partir de ahí tenías un contacto, tenías el mail del tipo, tenías el teléfono. (...) Hoy hay una visión de la tarjeta muy ideologizada (A. Rico, comunicación personal, 31 de mayo, 2011).

Existen datos que plantean el fracaso fracaso de la tarjeta en este aspecto. Filgueira y Amoroso (1998), sostienen que existía un desajuste entre el conocimiento de los jóvenes sobre la Tarjeta Joven y su

conocimiento sobre la institución que prestaba dicha actividad. Mientras el 93% de los jóvenes conocía la Tarjeta Joven y el 41% la tenía, sólo el 14% la asociaba con el INJU. Es decir, que la Tarjeta Joven era percibida por la mayor parte de los jóvenes como un programa ajeno al instituto. Es necesario considerar que este estudio data de 1998 y, si bien el programa se encontraba ya en su apogeo, aún le quedaban años de auge, años sobre los cuales no se posee estudios que permitan medir sus impactos.

A pesar de la autofocalización en su población, la Tarjeta Joven se presenta como un programa universal y de carácter masivo, que ha logrado una cobertura que han alcanzado pocos programas sociales en América Latina (Bombarolo, 2008). Este programa se adopta en nuestro país para contribuir a lograr la visibilidad y la legitimidad del instituto que nacía. Éste parece haber sido realmente el diagnóstico de la realidad del cual partió el programa, la constatación de que el nuevo organismo y el partido de gobierno debían legitimarse frente a los jóvenes, y no la identificación de una problemática específica de su población objetivo. A su vez, el efecto principal que se se pretendía alcanzar tenía que ver, más que con facilitar el acceso a bienes y servicios y combatir la subordinación de estatus, con fortalecer la legitimidad del instituto frente a la población juvenil y frente a otros actores públicos y privados, a pesar de que en sus primeros años esto no se logró totalmente.

Este programa se continúa ejecutando y, de acuerdo con los informantes, a pesar de algunos cambios que han habido en su implementación, no se han modificado sus rasgos fundamentales. En la actualidad, se incorporaron ciertas innovaciones que pretenden cambiar el perfil del consumo que promueve la tarjeta, entre otras cosas, incentivando el trabajo de jóvenes emprendedores y fomentando la adquisición de sus productos. De todos modos, continúa también sirviendo para su uso tradicional. *“Cada director le ha dado un toque, uno le agregó la página web, otro le agregó más servicios... cosas muy puntuales, que se adaptan a los tiempos que corren, pero en esencia la tarjeta es la misma”* (G. Maverino, comunicación personal, 20 de julio, 2011).

Con respecto a la concepción de juventud, Jorge Gandini, quien dirigía el instituto cuando comienza a implementarse el programa, la define de la siguiente manera:

[La juventud es] una etapa real de la vida, entre la niñez y la adultez, que se adquiere cuando se empieza a ganar la independencia y se pierde cuando se empieza a tener que decidir pensando en las responsabilidades que se adquieren con los demás. (...) Es una etapa en la que hay una característica propia, definida, diferente, con una enorme cantidad de potencialidades que la comunidad, la sociedad tiene que aprovechar, pero que también hay que ayudar a despertar y a motivar en los jóvenes. Es decir, es una etapa inigualable de la vida en la que las personas se desarrollan y en la que las sociedades tienen que ayudar a que esto suceda (J. Gandini, comunicación personal, 15 de julio, 2011).

Se trata de una perspectiva esencialista, que supone la existencia de una esencia propia de los jóvenes, y

que difiere del enfoque constructivista de Bourdieu. Desde esta perspectiva, el INJU no existe en tanto existen injusticias a resolver de las cuales gran parte de la población juvenil es víctima; el INJU, u otro organismo específico de juventud, ayudaría a los jóvenes, por sus características específicas, a desarrollar sus potencialidades. Se trataría entonces de intervenir de modo afirmativo, fortaleciendo el reconocimiento de la identidad juvenil, no deconstruyendo sus diferencias con otros grupos etarios.

El discurso de Gandini coincide con las características que adopta el programa, y que permiten afirmar que parte de un enfoque tradicional de la juventud, que la conceptualiza como un período de moratoria social. Desde este paradigma, se considera a la juventud un período de preparación, una etapa “en la que las personas se desarrollan” y que culmina al asumir “responsabilidades” adultas. Esta concepción de la juventud permite elaborar un programa que se orienta hacia el consumo de unos jóvenes que están exonerados de las obligaciones del mundo adulto. Este paradigma, que se adecua en mayor medida a los jóvenes de clases media y alta, promueve sin embargo la creación de programas universales e indiferenciados como la Tarjeta Joven.

Los programas que parten desde esta perspectiva en general versan sobre temáticas educativas o, como en este caso, sobre el consumo y la utilización del tiempo libre de los jóvenes. La Tarjeta Joven se creó para convertirse en un “documento de identidad juvenil”, y se escogió el consumo para identificarlos. La boletería estudiantil podría ser un ejemplo de un programa que, actuando desde esta misma concepción que vincula a la juventud con un período de preparación, a partir de mecanismos también universales, identifica a los jóvenes en función de otro atributo, alcanzando probablemente un mayor efecto redistributivo.

De todos modos, dado que la finalidad central del programa fue, al menos en sus inicios, la legitimación del instituto y no la incidencia real en la vida de los jóvenes, la concepción de juventud pasa a un segundo plano. No es posible analizar las concepciones que primaron en el período en el que se creó la Tarjeta Joven únicamente a través suyo; este programa, si bien fue el más visible y masivo, funcionó fundamentalmente como un instrumento para legitimar al INJU, instituto que desarrollaba también otras intervenciones. El proceso de creciente visibilidad y construcción de la juventud como problema social a nivel nacional e internacional, la legitimación de la temática en el ámbito estatal y la pretensión de consolidación institucional postdictadura, son algunos de los factores que confluyeron para el surgimiento de un programa como la Tarjeta Joven: universal, masivo, de bajo costo y gran visibilidad pública.

VI. Projoven (1994 – 1996 / 1996 – 2014)

Projoven tiene como objetivo “Apoyar a las jóvenes y los jóvenes provenientes de hogares de menores ingresos en la mejora de sus oportunidades de empleo mediante procesos de capacitación laboral articulados con las demandas de recursos humanos de la empresa privada” (INEFOP, 2010, p. 6). Pertenece a una generación de programas que surge en los 90, en el marco de la expansión del

neoliberalismo. Estos programas se caracterizan por ser focalizados y tercerizados, en ellos el Estado delega la ejecución directa a oferentes privados, sometidos a competencia a través de licitaciones (Abdala, 2004).

La idea era, los jóvenes son un sector, como lo siguen siendo hasta hoy, con problemas de acceso al mercado de trabajo, más que otros sectores de edad, y especialmente los más pobres, tenemos que generar una respuesta que les facilite la inserción laboral (J. Lasida, comunicación personal, 16 de julio, 2011).

La brecha entre el desempleo juvenil y el adulto es un fenómeno mundial al cual nuestro país no ha escapado y, asimismo, al interior de la población juvenil existe una gran segmentación, y quienes se desvinculan tempranamente del sistema educativo son quienes más obstáculos encuentran para acceder al mercado de trabajo. Es en ese segmento más vulnerable en el que se focaliza Projoven.

La respuesta que el programa propone frente a esta problemática, se implementa a través de las Entidades de Capacitación, encargadas de brindar cursos de capacitación con inserción laboral, desde un enfoque de demanda, esto es, a partir de las necesidades y demandas del mercado laboral. Existen distintas modalidades de cursos, y su duración varía entre 170 y 530 horas (ver anexo 3). Se trata de cursos cortos, adaptados a las necesidades del mercado y que brindan, además de capacitación técnica, herramientas para el relacionamiento interpersonal, fortaleciendo las potencialidades necesarias para la búsqueda, obtención y sostén de un empleo formal, y desarrollando “*competencias transversales para su empleabilidad y el ejercicio de la ciudadanía*” (INEFOP, 2010, p. 12). Los participantes realizan también una práctica no remunerada en empresas y cuentan con un acompañamiento individual. Si bien Projoven ha incorporado un apoyo a la reinserción educativa, es fundamentalmente un programa de capacitación laboral, por lo cual, es el desempleo juvenil la problemática central que pretende atacar.

Somos un programa de capacitación laboral, claramente, nuestro objetivo principal es la inserción laboral formal en empleos de calidad. Como trabajamos con jóvenes inevitablemente tenemos un segundo objetivo que es la reinserción educativa. Esos son nuestros dos objetivos. Obviamente también hay otros objetivos implícitos: la inserción social de esos jóvenes, el aumentar sus condiciones de empleabilidad, trabajar su ciudadanía (G. Lesna, comunicación personal, 21 de junio, 2011).

La reinserción educativa aparece en Projoven como subsidiaria de la inserción laboral, como herramienta para mejorar las posibilidades de obtener un empleo. A este respecto, el programa se propone “*Apoyar y estimular a las jóvenes y los jóvenes en la definición de un proyecto educativo real a corto, mediano o largo plazo, que considere el retorno al sistema educativo como una oportunidad para el mejoramiento de las posibilidades de empleabilidad*” (INEFOP, 2010, p. 12).

Podrían entonces adjudicarse a Projoven, en primer lugar, objetivos redistributivos, vinculados a la inserción laboral de los jóvenes más vulnerables y, en segundo lugar, efectos indirectos sobre el estatus de

estos jóvenes, al mejorar su formación y su empleabilidad. Sin embargo, es necesario problematizar el carácter de estos posibles impactos.

Las políticas de inserción, en las que se enmarca Projoven, definen intervenciones focalizadas y compensatorias, que obedecen a una lógica de discriminación positiva. Se identifican grupos de población que padecen un “déficit de integración” y requieren atención y cuidados adicionales. Frente a estos grupos se despliegan determinadas tecnologías de intervención: localización de las operaciones y focalización en objetivos precisos, movilización de diferentes actores, profesionales y no-profesionales y nuevas relaciones entre lo central y lo local (Castel, 1997). De acuerdo con Castel, estas políticas cometen el error de tratar, a partir de sus manifestaciones locales, una crisis social general y, en lugar de combatir la crisis, gestionan sus manifestaciones.

Es posible cuestionar si un programa de estas características, que otorga una formación de corta duración y especialmente diseñada para adolescentes y jóvenes pobres, consolida las desigualdades previamente existentes y las reproduce, o si efectivamente contribuye a modificarlas. Cabría considerar si esta clase de propuestas resulta adecuada o, por el contrario, sólo permite el acceso a una capacitación elemental e inserciones laborales frágiles, sin proporcionar las herramientas necesarias para verdaderas trayectorias de empleabilidad (Abdala, 2004).

Frente a una lógica de exclusión e inequidad, producto del actual modelo de desarrollo, el problema no tiene solución con acciones correctivas de corta duración. La estrategia básica asumida por el programa muestra un conjunto de déficits vinculados al objetivo de contrarrestar las habilidades básicas que los jóvenes arrastran de su educación y que significan un freno real a la empleabilidad futura (p. 40).

Es objeto de un gran debate la discusión de si esta clase de programas implica una adecuación a las particularidades de la población con la cual trabaja o reproduce la desigualdad y no logra romper con las trayectorias de vulnerabilidad. Resulta un tema complejo que debe considerar también los aportes de Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron, respecto a la reproducción de las desigualdades en el sistema educativo formal y la imposición cultural. Este debate, interpela el modelo de desarrollo promovido y el rol que se desea cumpla la educación y su vinculación con el mundo del trabajo; subyace a las definiciones que ha tomado Projoven una toma de posición respecto a estos temas.

el liceo en Uruguay tiene un problema enorme de relevancia, de pertinencia para el joven, y yo creo que parte del tema está en acercar la educación media al mundo del trabajo. Creo que esa visión de ver la educación y el trabajo en la adolescencia como caminos excluyentes es una visión muy de clase media. Cuando vos mirás los itinerarios de los más pobres se dan combinados (J. Lasida, comunicación personal, 16 de julio, 2011).

De acuerdo con Bourdieu y Passeron (1995), la acción pedagógica ejercida sobre sujetos que poseen un capital cultural previo diferente, porque han tenido una educación primera distinta, impone como legítima una cultura arbitraria, la de las clases dominantes. De este modo, se legitiman y reproducen en el sistema educativo las diversas posiciones sociales que ocupan los sujetos en la estructura social, cuando las desigualdades estructurales son atribuidas a diferencias en las capacidades naturales de los individuos, reflejadas en sus méritos educativos diferenciales. Esta teoría podría ser un elemento que justifique formaciones alternativas, adaptadas a las características de cada población y, en este sentido, Projoven se habría adaptado a los jóvenes pobres. Sin embargo, este programa, y en general esta clase de propuestas formativas excepcionales, en lugar de transformar las desigualdades estructurales que condicionan a los sujetos, se proponen compensar las carencias sociales o culturales que se supone estos portan. Se pretende actuar sobre los sujetos para que logren trascender las determinaciones que los limitan, no sobre las desigualdades que producen estas determinaciones (Martinis, 2013).

Es posible cuestionar si capacitaciones cortas dirigidas a la formación en función de los requerimientos del mercado de trabajo reproducen menos y legitiman menos la estratificación social. Desde este punto de vista, el efecto de Projoven sobre la redistribución perpetuaría las diferencias previamente existentes, al no cortar con los círculos de vulnerabilidad y de inserciones laborales frágiles, sino preparar mejor a los jóvenes pobres para acceder a esos círculos, por medio de un acceso inequitativo al conocimiento. El carácter de su intervención sobre la distribución es afirmativo, ya que no se propone modificar las estructuras sociales subyacentes que sitúan a estos jóvenes en una situación subordinada. La intervención pretende superar la injusticia corrigiendo los resultados desiguales que producen estas estructuras, brindando una formación compensatoria que facilite a los jóvenes su inserción en el mundo del trabajo. Dado que continuaría restringiendo la participación de los jóvenes pobres a ciertos espacios de la vida social, su efecto sobre el reconocimiento no implicaría una mejora significativa en sus posibilidades de participar en la vida social en condiciones de igualdad.

Los mayores problemas de este modelo residen en la imposibilidad de incidir en las causas estructurales de la reproducción social de trayectorias escolares diferenciadas por sectores sociales, y en la consolidación de la fragmentación del sistema educativo que genera circuitos diferenciales para aquellos que provienen de distintos sectores sociales (Martinis, 2011 c.p. Viscardi y Alonso, 2013, p. 224).

Con respecto a la concepción de juventud, Projoven se inserta en un modelo de políticas que se implementó a nivel internacional, y responde a las concepciones que primaban en el período de su implementación; existen tendencias históricas en materia de políticas públicas de juventud y este programa es reflejo de ello. Javier Lasida (ex director de Opción Joven y Projoven) sostiene que:

Lo que necesitan los jóvenes es posibilidad de integrarse socialmente y de generar condiciones dignas y

equitativas de asumir los roles adultos. Porque la juventud es un período de moratoria en la asunción de roles adultos, y lo que le pasa a este 33% [que no termina el Ciclo Básico] es que como asume precozmente estos roles adultos, los asume mal. Entran muy jóvenes en el mercado de trabajo y tienen hijos muy jóvenes, las dos cosas hacen que queden para el resto de la vida en una situación de vulnerabilidad (comunicación personal, 16 de julio, 2011).

Si bien Lasida conceptualiza a la juventud como un período de moratoria social, menciona la inadecuación de este concepto para una gran parte de los jóvenes. Cuando el aumento del desempleo y la desvinculación educativa dejan en evidencia las falencias del paradigma de moratoria social, surgen programas como Projovent, que se adecuan a las características de los sectores más vulnerables de la población juvenil y se centran en determinados problemas específicos. Este programa se basa en un enfoque tradicional, parte de una visión de la juventud como un sector en riesgo social o vulnerable, que puede considerarse, de acuerdo con Caputo y Palau (2004), parte del enfoque juventud-problema de la tipología de Krauskopf. Como los programas de este paradigma, Projovent es sectorial, focalizado y compensatorio, y pone su acento en la persona joven que se caracteriza por alguna “anormalidad” o carencia.

Asimismo, la concepción que subyace a este programa se vincula a una visión estructural funcionalista, que concibe a la juventud como etapa de inserción y socialización, donde el trabajo ocupa un lugar central en el proceso de integración social, y se pretende conciliar la formación de los jóvenes con las necesidades del sistema social.

Finalmente, es importante cuestionar la inclusión de este programa, por parte de los directores del INJU, como uno de los más representativos del instituto, considerando que éste sólo implementó Opción Joven durante dos años. A su vez, existen discrepancias entre los informantes respecto al rol que efectivamente jugó el INJU en el diseño del programa, sosteniendo algunos de ellos que su capacidad de incidencia se encontraba muy limitada por las negociaciones con los otros actores institucionales, fundamentalmente con el BID y la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE). Si bien no existen fuentes documentales que establezcan de qué magnitud fueron los aportes del INJU en las negociaciones, considerando que, de acuerdo con Abdala (2004), este programa posee un nivel de innovación bajo o inexistente con respecto a sus antecedentes internacionales, estos aportes podrían no ser significativos. Dado el breve período que Projovent (en aquél momento denominado Opción Joven) dependió del instituto, y la posibilidad de que efectivamente el rol del INJU en su diseño haya sido escaso, llama la atención la selección de este programa por parte de las autoridades del instituto.

[El INJU] tiene plata para hacer pequeñas cosas y ha tratado siempre de hacer cosas de mucha visibilidad y poco costo, que terminan siendo poco sostenidas, de poco arraigo. Projovent, mientras funcionó en el INJU, maquilló bien al instituto, da una apariencia de que se preocupa por la capacitación y por temas más duros. Pero no es real y no es razonable. Si se quisiera que el INJU se ocupara de esas cosas se le

daría influencia en los temas de educación media, o en los temas de capacitación laboral, y ya ves que se creó el INEFOP y el Instituto de Juventud, que uno dice “ha sido promotor de uno de los programas más importantes y el tema del empleo juvenil debería ser un tema importante”, y a nadie se le ocurre siquiera que tenga que estar en la dirección (J. Lasida, comunicación personal, 16 de julio, 2011).

Con frecuencia, el INJU se ha caracterizado por poseer una oferta programática dispersa y residual, y sus programas han oscilado entre distintos ejes de acción y destinatarios. Es posible que un programa como Projovent, muy consolidado, con marcos claros y objetivos bien definidos, provea al instituto de un cierto prestigio e ilusión de estabilidad.

VII. IMPULSA (2012 – 2014)

IMPULSA tiene como objetivo principal,

Contribuir al desarrollo del ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de las personas jóvenes, mediante la creación de espacios que promuevan la participación y protagonismo juvenil articulados con la diversidad de actores que operan con jóvenes a nivel local. Asimismo, busca establecer vínculos de trabajo continuo con grupalidades de jóvenes en las localidades, a través del apoyo y coordinación conjunta de distintas actividades incentivando la incidencia en la agenda nacional (INJU, 2011a, p. 2).

Existen centros IMPULSA en diferentes departamentos del país, los cuales, a diferencia del programa Arrimate - Espacio Joven, se centran exclusivamente en el eje de participación, dejando de lado los ejes vinculados a educación (al menos del modo más tradicional) y salud, que también se desarrollaban en su antecesor, que funcionaba con una lógica similar a la de un Centro Juvenil. En el marco de IMPULSA se viabiliza la ejecución del Fondo de Iniciativas Juveniles; se capacitan promotores juveniles en distintas áreas; se promueve la apropiación del espacio público por parte de los jóvenes; se constituyen Centros de Información Joven y, entre otros aspectos, se conforman Mesas Departamentales o Locales de Juventud. Estas Mesas constituyen espacios de encuentro y discusión de los actores juveniles de la localidad, entre sí y con las instituciones que ejecutan programas para jóvenes, con el objetivo de presentar propuestas, construir una agenda local de juventud y transformar la realidad local. Trabajan con un formato flexible y sin pretensiones de representatividad, no están formalizadas institucionalmente, por lo que no poseen una estructura definida ni está determinado su reconocimiento.

Frente al requerimiento de seleccionar un programa, estos centros que trabajan a nivel local y departamental, promoviendo distintas formas de participación, fueron señalados como característicos del instituto en su etapa actual. Sin embargo, los informantes encontraron dificultades a la hora de escoger un único programa, y el director del INJU señaló que, más que un programa, lo representativo de esta tercera etapa del instituto es el Plan Nacional de Juventudes, como expresión de un nuevo rol institucional.

IMPULSA trabaja tanto con individualidades como con grupos, fortaleciendo proyectos personales o colectivos que ya existen, generando un vínculo desde lo que los jóvenes ya hacen. *“Para mí lo innovador es eso, que rompe con la lógica de que a los jóvenes hay que darles cosas para hacer”* (A. Llanes, comunicación personal, 23 de junio, 2011). Se pretende salir del local de referencia y, desde una lógica de circulación por el territorio, identificar colectivos que se junten en torno a distintos intereses y acompañarlos en el proceso que va desde la identificación de una idea hasta su concreción, *“promoviendo su capacidad de agencia, la autogestión y cogestión (entre grupos y con otras instituciones) de esas acciones en espacios concretos”* (INJU, 2012, p. 9).

Este programa, es visto por su responsable como el reflejo de *“un posicionamiento institucional de querer impactar de otra forma, a nivel territorial, pero no reforzando los componentes de atención, sino las herramientas para la promoción de la participación y de lo que naturalmente está pasando en los territorios”* (A. Llanes, comunicación personal, 23 de junio, 2011). En la misma línea, Miguel Scagliola (coordinador de la División Desarrollo y Participación del INJU), sostiene que los centros IMPULSA pretenden impulsar nuevos esquemas de participación y de protagonismo juvenil.

Se trata no tanto de ofrecer una oferta pre configurada, sino más bien de tener un dispositivo que lo que haga es poder fortalecer y potenciar cuestiones que nosotros observamos que se dan dentro de los mundos juveniles, que muchas veces lo que no cuentan es con herramientas de concreción, de impulso. (...) tienen que seguir existiendo políticas con carácter más focalizado, más centradas en población vulnerable. Me parece que sigue vigente el esquema de Centros Juveniles, pero así también nos parece que tienen que haber otros dispositivos que promuevan también el vínculo con los jóvenes desde otro espacio, y para con distintos perfiles de jóvenes, no sólo con los jóvenes en situaciones de vulnerabilidad (M. Scagliola, comunicación personal, 11 de junio, 2011).

Con respecto a la población con la cual trabaja este programa, ha variado sustancialmente en comparación con aquella que asistía a los Arrimate. Allí, si bien se buscaba llegar a jóvenes de distintos estratos socioeconómicos y edades variadas, la participación se focalizó en pocos adolescentes, de 14 o 15 años, e incluso más chicos, en situación de vulnerabilidad. IMPULSA se propone trabajar con jóvenes de entre 14 y 29 años, procurando un equilibrio entre jóvenes de diversos orígenes socioeconómicos, y con trayectorias e historias de vida diferentes, teniendo en cuenta la diversidad de la población juvenil.

La diversidad debe estar contemplada en el *número* de grupalidades y organizaciones con las que se trabaja; la variedad de las *temáticas* por ellas abordadas (sexualidad, política, medio ambiente, artísticas, derechos humanos, etc.); la *“procedencia social”* de las organizaciones y/o colectivos juveniles (estudiantil, comunitaria, rural, urbana, de diversos estratos sociales, etc.); las dimensiones de *incidencia* o *alcance* de sus propuesta (social, política, institucional, comunitaria, políticas públicas, etc.) (INJU, 2012, p. 10).

A pesar de que se ha alcanzado esta diversidad en mayor medida que en Arrimate, aún existen dificultades en este sentido. IMPULSA ha logrado convocar mayoritariamente a jóvenes menores de 18 o 20 años y trabaja fundamentalmente con jóvenes socialmente integrados, ya que la propensión a la participación es mayor entre esta población; como señala Castel (1997), no es posible exigir a los individuos más desestabilizados que se conduzcan como sujetos autónomos.

Hay algunos perfiles de jóvenes que son más difíciles de captar, los jóvenes ya pasados los 20, que muchos no están en sus departamentos, o si están, están vinculados a actividades que no necesariamente se asocian con los jóvenes, y eso los desestimula de participar, o los imposibilita directamente (...). En cuanto al número hay como otro nivel de impacto, si bien en muchos hay una barrita más firme, de gurises que están más interesados (...) el nivel de impacto sobre la población joven de la localidad trasciende la barrita más inmediata. Otra característica del programa IMPULSA es que trabaja a nivel departamental, entonces ellos tienen el anclaje en una localidad, principalmente, pero también un trabajo en otras localidades. (...) En términos socioeconómicos se diversificó, esto también capta un perfil de gurises más integrados, porque hay ciertos niveles para participar que un poco excluyen. (...) Te aleja de cierto perfil de gurises, pero la apuesta fue para ellos construir algunas estrategias y metodologías que permitan integrarlos (A. Llanes, comunicación personal, 7 de noviembre, 2013).

Si bien IMPULSA se plantea como universal, en el sentido de que se dirige a toda la población joven, su metodología de trabajo es la de un programa focalizado en jóvenes individualmente identificados. Esto no se debe a la delimitación previa del sujeto de su intervención en función de determinados criterios, sino a la escala y la metodología de esta intervención, al trabajo personalizado con una población cuantitativamente reducida. Esto ocurre entre quienes participan directamente del programa, más allá de que las acciones que estos jóvenes desarrollen, individual o grupalmente, puedan afectar a una población más amplia. A su vez, el programa se alejó de algunos jóvenes en situación de vulnerabilidad que asistían a los Arrimate, al eliminar el perfil asistencial de los centros. Actualmente, se pretende revertir esta dificultad por medio de propuestas específicas y de la articulación territorial con otros programas, como Jóvenes en Red.

De este modo, las injusticias distributivas afectan la participación de los jóvenes en el programa. IMPULSA no se dirige a resolver esta clase de injusticias, sino aquellas vinculadas al reconocimiento erróneo. Se promueve el reconocimiento de la diferencia como respuesta reparadora de injusticias específicas y preexistentes (Fraser, 2006a). En este sentido, Matías Rodríguez plantea que:

Yo no sé si todos los jóvenes tienen esta percepción de que están en tela de juicio, pero nosotros asumimos el compromiso de trabajar para que haya un giro en torno a la visión y a la construcción simbólica que hay sobre los jóvenes. Por eso, entre otras cosas, decidimos trabajar en torno al protagonismo juvenil, como estrategia que combata esa visión (M. Rodríguez, comunicación personal, 5

de junio, 2011).

El eje de participación, característico de la etapa actual del instituto es una línea de acción que pretende combatir la subordinación de estatus. El énfasis dado en la actualidad a esta temática, refiere a una concepción que es defendida desde el Plan Nacional de Juventudes, que pretende generar una cultura de participación y construir ciudadanía juvenil. En este período, se ha tornado prioritario en el INJU el lograr una transformación del orden simbólico, predominando este aspecto por sobre las acciones redistributivas. Los mecanismos de intervención de IMPULSA se basan en las emergentes formas de organización juvenil, que se caracterizan por sus estructuras horizontales y débilmente institucionalizadas, la participación en el ámbito local y las nuevas demandas vinculadas a situaciones de subordinación de estatus (derechos humanos, étnico-raciales, sexuales, etc.) (Serna, 1998 c.p. Krauskopf., 2000a). Estas nuevas demandas son, con frecuencia, reivindicaciones de movimientos sociales que buscan el reconocimiento de la diferencia del grupo, disociado de las luchas por la distribución igualitaria. La implementación de programas redistributivos, en lo que refiere a juventud, ha quedado cada vez más en manos de organismos gubernamentales sectoriales u otras direcciones del MIDES. Sin embargo, las desventajas económicas al interior de este grupo etario afectan el desarrollo de los programas implementados, ya que, como sostiene Fraser, las dimensiones redistributivas y de reconocimiento se encuentran interconectadas.

Asimismo, las injusticias de reconocimiento erróneo preexistentes entre los diferentes jóvenes, pueden también dificultar que los programas alcancen la universalidad que se proponen. La participación de los jóvenes en IMPULSA no es convocada en tanto representantes de un actor colectivo, a través de criterios de representatividad democráticamente instituidos, sino que se los convoca a participar en tanto integrantes individuales de una comunidad. Esta característica presenta ciertos riesgos. Como señalan Viscardi y Alonso (2013), el sentimiento de pertenencia es clave en la definición de comunidad, y éste puede no existir o poseer un sentido diferente para sus posibles integrantes. De este modo, la comunidad puede también ser fuente de exclusión y discriminación, negando a algunos la posibilidad de integrar la misma. Aunque todos los jóvenes sean convocados a participar en tanto miembros de la comunidad, algunos no se sentirán parte de la misma. Subyace a la participación un juego de relaciones de poder, donde no todos tendrán legitimidad en la comunidad para tomar la palabra y proponer acciones (Viscardi y Alonso, 2013). Haciendo referencia a la Mesa de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Fraiman y Rossal (2011) plantean que “*convierte la voz de pocos vecinos en la voz legitimada del barrio. El proceso de legitimación no es ni representativo y democrático, ni participativo y referencial; es una extraña ilusión, que parece mezclar ambos*” (p. 165). En el caso de IMPULSA, la dificultad se encuentra actualmente en la inclusión de los jóvenes más vulnerables, y la ausencia de su voz en los espacios de participación puede conducir a la reafirmación de su exclusión.

La promoción del protagonismo juvenil, objetivo de IMPULSA y del foco de acción prioritario actualmente en el INJU, supone la revaluación de la identidad devaluada del grupo y, por lo tanto, parte de

un enfoque afirmativo, de acuerdo con la distinción que realiza Fraser (2006a). Se pretende fortalecer el protagonismo juvenil como estrategia para combatir la construcción simbólica negativa que hay entorno a los jóvenes. Sin embargo, esta autora señala la existencia de acciones afirmativas que pueden tener a largo plazo efectos transformadores. Desde el instituto se plantea la línea de acción vinculada a la participación, y dentro de ella al programa IMPULSA, como un momento de un proceso más amplio, que se propone alcanzar efectos estructurales en la esfera simbólica, logrando una modificación cultural y, a partir de allí, el involucramiento de los jóvenes en los procesos de transformación social. Esta situación no se presenta en los otros programas analizados, que poseen objetivos concretos y que no son considerados pasos intermedios en el camino hacia un fin a largo plazo.

Creo que vamos en el camino de alcanzar una modificación cultural, algo de lo que estamos convencidos en el equipo es que en todos los casos vamos hacia ahí (...) el camino nos fue indicando que esto es una cuestión de procesos, de tiempos, y que cada paso contribuye. No sé si llegará un momento en cual digamos “hemos cumplido”, pero no cabe ninguna duda de que vamos hacia ahí, y que en la medida en que están los recursos, los canales para expresarse, que hay interés y oportunidades, las cosas fluyen (...) quizás ahora el paso un poco más allá que tengamos que dar es provocar cierto nivel de transformación, de que los gurises digan, “bueno, yo participo en este espacio, es súper enriquecedor para mí, personalmente, a nivel grupal, pero a la vez algo en esta localidad cambió”. (...) nuestro horizonte es eso, un espacio más político, en el sentido transformador y de incidencia (A. Llanes, comunicación personal, 7 de noviembre, 2013).

En nuestro esquema ideal, nosotros necesitamos una institucionalidad pública especializada en juventud con fuerte capacidad de liderazgo político, de incidencia técnica, de generación de información y conocimiento, pero necesitamos un movimiento juvenil y una sociedad civil organizada con capacidad para interlocutar, para poder dialogar, para poder demandar, para poder coejecutar con ellos. Y estamos trabajando para eso (...). Hay una cuestión de modificación cultural, de construir un músculo que tenemos que desarrollar como sociedad, y que los jóvenes lo desarrollen. Entonces hay una gran tarea que tiene que ver con fortalecer ese tejido de las grupalidades, de los colectivos en el desarrollo de esas ideas, de esos proyectos (M. Rodríguez, comunicación personal, 5 de junio, 2011).

La perspectiva de derechos exige un Estado fuertemente interventor, con legitimidad, autoridad y recursos. Pero también necesita de una autoridad pública que redefina su relación con la sociedad civil, fortaleciéndola y promoviendo su participación en los procesos de elaboración de políticas públicas. El accionar de los partidos políticos, ámbito insustituible de representación política democrática, debe ser complementado con otros arreglos colectivos, de forma tal de recoger la participación desde el voluntariado solidario, las organizaciones de la sociedad civil y las diversas formas asociativas existentes en la sociedad. (...) En este sentido, y lo que refiere específicamente a las políticas de juventud, resulta imprescindible promover el asociativismo juvenil e institucionalizar los canales de participación ya

existentes (INJU, 2011b, pp. 23-24).

El caso de IMPULSA podría sustentarse entonces en un “esencialismo estratégico” (Fraser, 2006a), es decir, constituir una respuesta afirmativa, orientada a reevaluar los rasgos asociados con la juventud, como una transición para lograr a largo plazo un efecto transformador, que conlleve a una desestabilización de la dicotomía joven-viejo, deconstruyendo o reduciendo la relevancia de las diferencias etarias. Fraser denomina a esta estrategia la “*vía media de la reforma no reformista*”. Se intenta transformar el orden de estatus de forma directa e indirecta, modificando el terreno en el que se desarrollarán las luchas futuras por el reconocimiento (Fraser, 2006a, p. 80). Los efectos de esta clase de estrategias son, de acuerdo con la autora, difíciles de calibrar y dependen de factores contextuales.

Con respecto a la concepción de juventud que subyace a IMPULSA, se encuentra fuertemente ligada con las características ya desarrolladas y con el énfasis que este programa, y el instituto en general, le han otorgado a eje de participación.

Es necesario recuperar la centralidad de la política y promover que las juventudes se asuman como ciudadanas y ciudadanos con derechos y responsabilidades, desarrollando un involucramiento comprometido y activo con la sociedad en la que viven. El objetivo no es sólo su compromiso con la política sino su protagonismo en la transformación de la sociedad toda (INJU, 2011b, p. 25).

Existen múltiples referencias explícitas a los paradigmas de la juventud ciudadana y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, plasmadas en el Plan Nacional de Juventudes, en numerosos documentos del instituto y reflejadas en los discursos de los informantes calificados que pertenecen al actual período del INJU. Más allá de estas referencias, los objetivos que se plantea IMPULSA van sin duda en esta línea y, se alcance o no este objetivo, la existencia de un eje de acción del instituto dirigido específicamente hacia la promoción de la participación juvenil, demuestra que esta concepción trasciende este programa. Prima en esta etapa del instituto un enfoque avanzado de la concepción de juventud, de acuerdo con la tipología que realiza Krauskopf. Se parte de una visión que concibe a la población juvenil, desde un enfoque de derechos y como un actor esencial en el proceso de transformación social. De acuerdo con Krauskopf (2000a), “*la aplicación de los paradigmas de actor estratégico del desarrollo y ciudadanía, llevan a considerar como ejes estratégicos su visibilización positiva y la participación protagónica*” (p. 126). Estos son actualmente los ejes prioritarios del INJU.

VIII. Los programas en perspectiva comparada: redistribución y reconocimiento en la historia del INJU

Luego de analizar distintos aspectos del instituto y los programas seleccionados, surgen algunos

elementos a destacar. Los cambios políticos que se desarrollaron desde la creación del INJU hasta la actualidad, han sido decisivos en las características que han asumido los programas del instituto, en las definiciones de juventud, la delimitación de la población objetivo, de los ejes de acción y de los mecanismos implementados. Fundamentalmente, han delineado los supuestos políticos-filosóficos en los que se han sustentado los programas. Asimismo, los distintos contextos socioeconómicos que han acompañado a estos cambios en el campo político, hicieron posible la emergencia de los programas que ahora analizamos. No es la intención de este trabajo reseñar la multiplicidad de actores y factores que han incidido en los rumbos que ha tomado el INJU y sus intervenciones, sin embargo, es necesario tener en cuenta su incidencia si se desea comprender las características que han adoptado los tres programas que se analizan. Es preciso, como sostiene Bourdieu,

disolver el velo de ignorancia que impide descubrir la contingencia histórica de lo que se ha instituido, *ex instituto*, y, al mismo tiempo, plantear la cuestión de las posibilidades laterales que han sido eliminadas por la historia y de las condiciones sociales de posibilidad de lo posible que se ha preservado (2005, p. 72).

Los tres partidos políticos que gobernaron el país, imprimieron al instituto características diferenciales; siendo fundamental la incidencia que tuvieron sobre los programas los gobiernos del Partido Nacional y del Frente Amplio, los períodos de mayor innovación y fortaleza del INJU. A su vez, las individualidades han tenido un gran peso en el instituto, y, en tanto representantes de estos dos partidos políticos, la gestión de Jorge Gandini y la de Matías Rodríguez, han sido decisivas en la historia del INJU.

Desde su creación, han pasado por la dirección de este organismo numerosas personas, de distintos ámbitos y que han sido designadas por motivos de muy diversa índole. A esta frecuente rotación de autoridades y a la ausencia de continuidad entre un período y otro, se le sumaron los cambios en la radicación institucional del INJU y la escasa sistematización de los programas. Todo esto ha venido a completar un panorama de debilidad y ausencia de memoria institucional. La historia del instituto puede ser caracterizada como una sucesión de rupturas y vaivenes institucionales.

Por otra parte, las agencias transnacionales, con sus diferentes bases doctrinarias, y las variaciones que han tenido desde la creación del instituto, han cumplido también un rol central en la definición de los lineamientos político-filosóficos que han atravesado los programas en los distintos momentos del INJU.

Estos son algunos de los factores que han contribuido a la oscilación del instituto entre diversos paradigmas rectores del concepto de juventud y han generado diferencias en sus focos de acción, los sujetos de su intervención y los impactos que se propone. Estos diferentes enfoques, sujetos, ejes de acción y mecanismos, defendidos por diversos sectores del campo político y actores internacionales, se han superpuesto a través de una lógica agregativa, que ha tenido como consecuencia una oferta programática

dispersa y residual.

Actualmente, con el Plan Nacional de Juventudes y la reestructura del MIDES, se busca posicionar al INJU desde un nuevo rol institucional, articulando esta oferta programática y transversalizando la perspectiva generacional en políticas sectoriales. A su vez, se continúa, aunque en menor medida, con la ejecución directa. El INJU no ha logrado delimitar con claridad un sujeto de su intervención y ha oscilado entre diversos campos de acción, sin constituir uno propio. Con el eje de participación se pretende en la actualidad establecer un campo de acción propio, construido desde el campo político de acuerdo a los modelos ideológicos hegemónicos. Resulta una apuesta arriesgada que, por una parte, trasluce la inestabilidad que ha tenido históricamente el instituto, que continúa en un proceso de búsqueda y construcción luego de más de 20 años de historia y, por la otra, se enfrenta a la tendencia que existe a la formulación de programas residuales y con éxito a corto plazo.

Yendo concretamente a los tres programas seleccionados, recapitularemos las características formales de los mismos.

TABLA RESUMEN DE PROGRAMAS

Programa	Años	Gobierno Nacional	Ministerio	Dirección INJU	Rango etario formal	Población objetivo	Foco de acción
Tarjeta Joven	1990 - 2014	PN, Lacalle	MEC	D. Piotti – J. Gandini	14-29	Universal	Consumo
Projoven	1994 - 2014	PN, Lacalle	MEC	J. Gandini	15-29	Focalizada dirigida a grupos. Jóvenes de hogares de bajos ingresos, con limitada o nula experiencia laboral. Nivel educativo variable de acuerdo a la modalidad	Capacitación laboral
IMPULSA	2012 - 2014	FA, Mujica	MIDES	M. Rodríguez	14-29	Universal	Participación

Estos tres programas poseen distintas características, y si bien coexisten en la actualidad, en el momento de su surgimiento respondieron a tendencias nacionales e internacionales que incidieron en la clase de respuestas que aún proponen. El INJUVE de España con su orientación cultural y su incidencia en la Tarjeta Joven. La incidencia del BID y de los programas de capacitación laboral elaborados mundialmente sobre Projoven. Así como el nuevo posicionamiento institucional a partir del Plan Nacional de Juventudes, conjugado con los enfoques avanzados de juventud que se difunden internacionalmente y el aumento de la participación en las nuevas formas de gobierno, sobre IMPULSA. Por estas distintas influencias, por el peso

de las individualidades y por las diversas coyunturas sociopolíticas que rodearon el surgimiento de los programas, las distintas temáticas han suscitado el interés del campo político y desde él nacieron estas respuestas que aún siguen vigentes.

La historia del instituto puede ser dividida en tres etapas, cuya delimitación tiende a respetar los períodos de gobierno del Partido Nacional, el Partido Colorado y el Frente Amplio. La excepción es el primer período de gobierno del FA (la administración de Paola Pino al frente del INJU) que podría ser considerado una etapa de transición, en la que se comenzó a elaborar el Plan Nacional de Juventudes, pero no se introdujeron grandes modificaciones en los programas desarrollados.

Los tres programas analizados surgieron de las entrevistas realizadas como representativos de las definiciones conceptuales tomadas por el INJU en sus diferentes etapas. Sin embargo, mientras que Tarjeta Joven es claro reflejo de la primer etapa, e IMPULSA (en el marco del PNJ) representa a la actual administración, Projoven no puede ser asimilado a la etapa intermedia. Este programa, ni fue un programa del INJU durante la mayor parte de su existencia, ni pertenece estrictamente a la fase intermedia del instituto. El INJU implementó Opción Joven (antecedente directo de Projoven) únicamente entre 1994 y 1996. Si es considerado como representativo del instituto, es porque se trata de uno de los programas de mayor visibilidad entre aquellos que han estado asociados directa o indirectamente con él, y es la principal intervención pública en capacitación para el empleo de jóvenes, por presupuesto y cobertura (Abdala, 2004). Todo ello dotaría al INJU de cierto prestigio si el programa efectivamente pudiera ser adjudicado al mismo. La ausencia de una agenda programática articulada en la etapa intermedia del instituto, dificulta la identificación de determinadas definiciones conceptuales subyacentes. Esta etapa se caracteriza, en mayor medida que otras, por la coexistencia de una sumatoria de programas y una oscilación entre diversos campos de acción, sujetos de la intervención y concepciones latentes, sin que se haya afianzado el predominio de una única línea de acción y pensamiento.

El primer programa considerado es la Tarjeta Joven. Su surgimiento se ata a la creación del Instituto Nacional de la Juventud y al comienzo de una nueva etapa en la intervención estatal dirigida a los jóvenes. La creación del INJU, la emergencia de ONG específicas y el abordaje de la temática juvenil por parte de la academia nacional e internacional en los años 90, son algunos indicadores del surgimiento de la juventud como problema social y de su legitimación en el ámbito político (y en particular estatal), social y académico. El surgimiento de este problema social, conjugado con el fin del período dictatorial y la pretensión de consolidación institucional, que había caracterizado al primer gobierno de Julio María Sanguinetti, representaron un campo fértil para la creación del primer programa del INJU: la Tarjeta Joven.

La existencia del programa Tarjeta Joven atraviesa toda la historia del instituto, en algunos períodos con mayor centralidad entre sus intervenciones, como en su surgimiento y durante la administración de Rico, y en otros, como el período actual, con algunas modificaciones. Este programa, que se destinó básicamente a

reforzar el auge de la legitimación de la temática juvenil y a visibilizar al recién creado instituto, se convirtió en un ícono del INJU, lo cual explica en parte su permanencia en la actualidad. Por otra parte, su permanencia indica que suponer que las concepciones que subyacen al programa únicamente dominaban una parte del campo político a principios de la década de los 90, sería un error.

La Tarjeta Joven, es un programa universal, masivo, de bajo costo y gran visibilidad pública, que ha logrado una gran cobertura, construyendo un sujeto joven indiferenciado y consumidor. Es un programa que, desde sus inicios, se dirigió esencialmente a legitimar al instituto y no a lograr efectos sobre las injusticias redistributivas y/o las de reconocimiento erróneo.

A pesar de tratarse de una tarjeta que ofrece descuentos en el acceso a bienes y servicios, no pretende tener efectos sobre la mala distribución. El acceso a estos descuentos se encuentra ligado a los niveles de consumo de los jóvenes que la utilizan y, por consiguiente, no resulta sorprendente que Filgueira y Amoroso hayan constatado, en 1998, el uso prácticamente nulo de la tarjeta entre los sectores de menores recursos.

Por otra parte, la constatación de que una gran cantidad de jóvenes renovaba la Tarjeta Joven a pesar de no utilizarla, conduce a creer que el objetivo de convertirla en un “documento de identidad juvenil” se habría alcanzado, al menos en la época de la que se poseen datos, 1998. El carácter simbólico de la tarjeta, asociado al reconocimiento de la identidad juvenil, primó por sobre el instrumental. Esta identidad se asocia al consumo y al tiempo libre, y se actúa desde un enfoque afirmativo, buscando reevaluar los rasgos asociados con la juventud.

Sin embargo, de acuerdo con los informantes, el objetivo central de este programa era “darse a conocer”, “comunicarse y legitimarse”, “ganarse la confianza” de los jóvenes y actuar como una “puerta de entrada” al INJU. Las características que asume el programa parecen confirmar estas visiones, ya que, más allá de actuar como un elemento identitario, los mecanismos desarrollados no favorecen particularmente la paridad participativa de los jóvenes en la sociedad. En 1998 tampoco su utilidad como “llamador” para acercar jóvenes al INJU resulta clara, pero considerando la trascendencia que alcanzó el programa, es probable que posteriormente esto se haya revertido.

La Tarjeta Joven no pretende ser un programa redistributivo, ni busca tener incidencia sobre los problemas de reconocimiento erróneo, sino que se propone fortalecer la legitimidad del instituto frente a la población juvenil y frente a otros actores públicos y privados.

Este programa es prácticamente contemporáneo a Projoven, y ambos se corresponden con una etapa de reformas estructurales que, siguiendo las recomendaciones del Consenso de Washington, poseen una orientación pro-mercado o neoliberal. La coyuntura vivida en el país desde el período anterior a la dictadura explica el estancamiento de los procesos de desarrollo social y económico, la transformación del tejido social y el aumento de fenómenos de vulnerabilidad (Kaztman, 1999 c.p. Viscardi y Alonso, 2013). Al

tiempo que, como se mencionó, las respuestas instaladas en la recomposición democrática y que legitimaron salidas neoliberales también incidieron en los altos niveles de precarización de la cuestión social (Viscardi y Alonso, 2013). Estas reformas, que caracterizaron a la década del 90, se alinearon a las que se estaban implementando en casi toda América Latina, bajo la influencia de los organismos multilaterales de crédito, aunque en nuestro país se asumieron de modo discontinuo y heterogéneo. La crisis del Estado benefactor, la reestructuración productiva y los nuevos mecanismos en la regulación de las relaciones laborales, son algunas de las transformaciones que contribuyeron a la creciente vulnerabilidad social de amplios sectores de la población. En particular, condujeron a instalación del problema del desempleo juvenil como un fenómeno estructural y permanente.

Si bien este ciclo reformista se refleja en algunas características de la Tarjeta Joven (fundamentalmente en su foco de acción vinculado al consumo), por sus objetivos se trasluce en mayor medida en un programa como Projoven, que no se propone actuar como un instrumento de legitimación institucional, sino modificar las condiciones de vida de parte de la población juvenil.

Con respecto a las injusticias que pretende combatir, Projoven es un programa que, fundamentalmente, se dirige a resolver las desventajas económicas. En este sentido, los mecanismos que implementa, a causa de los supuestos político-filosóficos en los que se sustenta, se proponen introducir efectos afirmativos sobre esta esfera, no transformadores. Asimismo, los impactos sobre el reconocimiento erróneo, que se producirían como efecto indirecto de su intervención esencialmente redistributiva, pueden ser cuestionados. Este programa no se propone actuar sobre el reconocimiento, pero las características que asume podrían generar efectos sobre esta dimensión.

Decimos que su intervención sobre las injusticias distributivas parte desde un enfoque afirmativo, porque la acción que Projoven despliega se dirige a corregir los resultados desiguales que produce la estructura del sistema económico, no a transformar esta estructura. Se les ofrece a los jóvenes que han quedado al margen del sistema educativo y laboral, capacitaciones que les permitan una inserción rápida en el mundo del trabajo; no se alteran los factores que producen la exclusión de estos jóvenes. Se propone gestionar las manifestaciones de la crisis, no combatirla (Castel, 1997).

En cuanto a la subordinación de estatus que sufren los jóvenes, y en particular los jóvenes pobres, la intervención de Projoven, según como está planteada, conservaría o incluso podría debilitar las condiciones subjetivas que permiten la paridad participativa. La participación de estos jóvenes en la vida social continuaría restringida a ciertos espacios (a los que culturalmente se les otorga un estatus inferior), no habiendo adquirido las habilidades necesarias para desenvolverse en otros ámbitos de la sociedad, que se jerarquizan y se construyen como socialmente superiores. Como sostiene Abdala:

los procesos de formación para el trabajo de jóvenes vulnerables deben responder a desafíos múltiples,

que no se agotan en la obtención de un puesto de trabajo o un empleo. Comprometen también aspectos de formación general que les aseguren una inserción social más amplia de la cual dependen sus posibilidades de ejercer sus derechos de ciudadanos y de contribuir al desarrollo cultural de la sociedad a la que pertenecen (Abdala, 2004, p. 45).

Al no cortar con los círculos de vulnerabilidad, perpetuar un acceso inequitativo al conocimiento y unas inserciones laborales frágiles, Projovent no resuelve la subordinación simbólica de estos jóvenes, sino que favorece su integración en un lugar material y subjetivamente subordinado. *“La organización de un modelo escolar basado en la idea de la radicalidad de la carencia del educando genera en su propio marco las condiciones para la reproducción de la carencia”* (Martini, 2013, p. 203). Esta afirmación resulta igualmente válida para modelos formativos no escolares.

Entre un programa esencialmente redistributivo como Projovent y un programa orientado al reconocimiento erróneo, como IMPULSA, existe una gran distancia, mediada por profundos cambios sociales y políticos.

En el año 2005 el Frente Amplio llegó al gobierno nacional y se creó en nuestro país el Ministerio de Desarrollo Social. Este nuevo ministerio, que pretende ser transversal y articulador, permite la reorganización de los servicios sociales y las agencias públicas especializadas en temáticas asociadas directa e indirectamente con situaciones de vulnerabilidad social. Estos servicios y agencias habían comenzado a desarrollarse desde las últimas décadas del siglo XX, y se encontraban dispersos en el entramado estatal. Con la asunción del Frente Amplio, y en general con el “giro a la izquierda” que se desarrolla en varios países latinoamericanos, se produce un cambio de paradigma y el comienzo de una nueva etapa reformista basada en los principios de la justicia social y la participación democrática (Moreira y Delbono, 2010). Se plantea una modificación en la doctrina conceptual en algunos aspectos de la matriz de protección social, entre ellos los que refieren a las juventudes y la participación (Buschiazzo y Gadea, 2012). Esto propicia un giro en las definiciones que se toman en estas esferas, concretamente en los focos de acción sobre los que interviene el INJU y los mecanismos que se implementan.

En este contexto, el INJU elabora el Plan Nacional de Juventudes, con el apoyo del PNUD y en coordinación con otras instituciones, el cual explicita una concepción democrática republicana, que pretende promover la gestión participativa de las políticas públicas de juventud. La apuesta al involucramiento de la población juvenil en el diseño y la ejecución de los programas, resulta de una tendencia internacional, donde importantes actores como la OIJ y diversas agencias de las Naciones Unidas han tenido una fuerte incidencia en nuestro país. Esta orientación, es defendida por el partido de gobierno también en otras esferas, y se sustenta en una determinada concepción de democracia, que difiere de la promovida desde el gobierno nacional y desde los organismos internacionales influyentes en otros períodos del instituto.

En este marco, en el INJU se convierte en prioritaria una línea de acción que se dirige a promover la participación juvenil. Esta línea de intervención se justifica en enfoques avanzados de la concepción de juventud que se difunden internacionalmente; al partir de una visión que concibe a la población juvenil como sujeto de derecho y un actor esencial en el proceso de transformación social, se promueve su visibilización positiva y su participación protagónica.

IMPULSA se inserta en este foco de acción, identifica problemas de reconocimiento y pretende introducir cambios afirmativos en esta esfera. Decimos que es una respuesta afirmativa frente a la subordinación de estatus de los jóvenes, porque se propone reevaluar los rasgos asociados con la juventud, como estrategia para combatir la construcción simbólica negativa que, según identifica el instituto, existe entorno a los jóvenes. Sin embargo, IMPULSA, y en general la línea de acción del INJU que promueve la participación y el protagonismo juvenil, se proponen, a largo plazo, lograr efectos estructurales en la esfera simbólica, que permitan a los jóvenes participar en calidad de iguales en los procesos de transformación social, entre los cuales se desarrollarán tal vez en un futuro las luchas por el reconocimiento. Desde este punto de vista, IMPULSA propondría un esencialismo estratégico, es decir, una respuesta afirmativa, orientada a reevaluar la identidad juvenil, reparando injusticias preexistentes, como una transición para lograr a largo plazo un efecto transformador. Se trata de pasar de un llamado defensivo a la identidad, de una reivindicación del ser, de la especificidad y la diferencia, a un movimiento contraofensivo, una reivindicación de la capacidad de acción y cambio, dirigida contra un poder social que destruye la capacidad de intervención autónoma de colectividades e individuos (Touraine, 1987).

Sobre la redistribución, IMPULSA no pretende tener ningún efecto, sino únicamente modificar ciertos patrones culturales. Sin embargo, las injusticias de redistribución afectan el desarrollo del programa y dificultan el trabajo con diversos perfiles de jóvenes, ya que *“la participación real y potencial aumenta a mayor nivel educativo e ingreso del hogar”* (Filardo, Chouhy y Noboa, 2009, p. 64). Los complejos procesos de subordinación que sufren los jóvenes conjugan las injusticias de redistribución y de reconocimiento. Las estrategias que no consideran ambas dimensiones (aunque focalicen la intervención en una de ellas) pueden producir efectos negativos sobre la esfera no trabajada o atentar contra la propuesta planteada. La defensa de la identidad, y en general la lucha por el control colectivo de determinadas orientaciones culturales, se encuentra atada a la distribución social del poder y de los recursos económicos.

La autonomía individual supone que se posee algo, y con la suficiente seguridad como para formular proyectos y sentirse libre. Así, la protección de los empleos y de las posiciones, la “propiedad social” (...) es una condición necesaria para aquella autonomía (Castel y Haroche, 2001). Cuando no todos los individuos pueden ser propietarios y rentistas, cuando su fuerza de trabajo queda sometida a las aleatoriedades del mercado, es necesario que ellos se beneficien con apoyos seguros: calificaciones reconocidas, derechos sociales, leyes laborales, seguros colectivos, etc. Si no fuera así, estarían

condenados a no ser más que sujetos heroicos que construyen y combaten solos, o proletarios obligados a cambiar su libertad por su supervivencia (Dubet, 2011, p. 103-104).

XIX. Los programas y sus concepciones: libertad, riesgo y acción

En este trabajo hemos visualizando cómo han variado a lo largo del tiempo los paradigmas rectores de la concepción de juventud, así como el rol que ha tomado el Estado frente a los jóvenes, las políticas públicas de juventud y, en general, las políticas sociales.

Comprendemos a la *juventud* como una construcción social, delimitada a partir de las luchas por el poder y el conflicto entre las generaciones. Sin embargo, esta construcción cobra gran importancia a partir de sus efectos en la realidad social, siendo base de clasificaciones sociales y estructuraciones de sentido (Margulis y Urresti, 1996). Asimismo, al conceptualizar a la juventud como una construcción, no negamos las condiciones materiales, históricas y políticas que condicionan a su significante, y la existencia de algunas experiencias comunes a quienes integran ciertas generaciones. Es por ello que el estudio de las políticas dirigidas a los jóvenes toma sentido, a pesar de la ambivalencia del término.

El primero de los programas analizados, la Tarjeta Joven, parte, como dijimos, de una concepción de la juventud como una etapa de moratoria en el desempeño de ciertos roles sociales, de transición entre la infancia y la integración al mundo adulto. De acuerdo con Rama (1989), las primeras conceptualizaciones de la adolescencia y la juventud como fenómenos sociales, se realizaron con respecto a los grupos que debían prepararse para la asunción de roles complejos, y estos fenómenos se generalizaron en las sociedades modernas. La progresiva diferenciación de estas sociedades, comenzó a requerir de mayor formación y conocimientos para actuar en organizaciones sociales cada vez más complejas. La extensión de las etapas formativo-educativas se considera en este contexto indispensable, no sólo en relación al trabajo, sino para el desempeño de la condición de ciudadano y para la participación social y cultural (Rama, 1989). La juventud entendida como un período de moratoria, comparte con el estructural funcionalismo la visión de los jóvenes atravesando un proceso de socialización e integración, de internalización de las normas y valores que les permitirán el desempeño de sus papeles en la estructura social.

La Tarjeta Joven permitiría al Instituto Nacional de la Juventud y al partido de gobierno “ganarse la confianza de los jóvenes”. Estos jóvenes, exonerados de las responsabilidades adultas, se encuentran en un período de formación, destinado a la culminación de los estudios y considerado de preparación para la posterior inserción laboral y la instalación de una familia. Este período, es también una etapa para la recreación y el ocio, donde los jóvenes poseen tiempo libre que el Estado busca canalizar, en este caso, a través de la Tarjeta Joven, hacia el consumo de ciertos bienes y servicios. El foco de acción de este programa, sus mecanismos de intervención y su población universal e indiferenciada se condicen con el paradigma rector de la concepción de juventud del cual parte. La Tarjeta Joven, universal en su diseño, se

focalizó en los hechos (al menos en lo que respecta a su fin instrumental) en los sectores medios y altos. Esto se corresponde con una concepción de juventud que se adecua en mayor medida a estos sectores de la población.

Si la juventud es un tiempo de “moratoria”, ese tiempo tiene un costo económico que sólo las categorías sociales medias y superiores pueden solventar; si la juventud se define progresivamente por ser una etapa de vida bajo formación educativa, sólo los jóvenes que han recibido una socialización cultural familiar y una previa educación institucionalizada adecuada podrán continuar en niveles de educación prolongada; si la oferta gratuita de servicios educativos prolongados existe únicamente en ciertas áreas de residencia, sólo los beneficiados por esta oferta podrán estudiar, y así sucesivamente (Rama, 1989, p. 105).

A diferencia de la Tarjeta Joven, Projovent se basa en una perspectiva crítica de los programas universales y los sistemas públicos de formación profesional, reconociendo la existencia de distintas “juventudes” y asumiendo que no todas ellas pueden disfrutar del período de moratoria social. Desarrolla una intervención focalizada en los jóvenes en situación de vulnerabilidad y en un determinado problema específico, proponiendo una oferta educativa diferenciada para los jóvenes de diferentes sectores sociales y en función de sus necesidades de inserción al mercado de trabajo.

Las transformaciones sociales y políticas vividas por el país en el período, se reflejaron también en cambios en las concepciones de juventud. Projovent, prácticamente contemporánea a la Tarjeta Joven, responde en mayor medida a las nuevas características que fue asumiendo el fenómeno de la juventud en la década de los 90 y, en general, a los rasgos que adquirió la actuación estatal frente a la temática y a las políticas sociales. En este período, nuevos problemas se instalan en la agenda social (marginalidad y vulnerabilidad, desempleo juvenil y precariedad laboral, migración de los jóvenes, trayectorias desiguales en la educación, etc.) y originarán gran parte de las políticas de fines de los años noventa en adelante (Viscardi y Alonso, 2013). Comienza en ese entonces una nueva modalidad de intervención estatal: las políticas de inserción, compensatorias y focalizadas en la población más vulnerable, modalidad en la que se inserta Projovent. En estas políticas, la fragmentación social es asumida como un dato de la realidad, por lo cual, trabajan sobre las consecuencias que las situaciones de pobreza tienen sobre el conjunto de la sociedad, no sobre las dinámicas estructurales a través de las cuales se da su producción social (Martinis, 2013).

La crisis del Estado de bienestar y su desmontaje en el marco de la irrupción de la lógica neoliberal, tiene como efecto fuerte el decaimiento del horizonte de integración social propios de los discursos políticos modernos. Esta desestructuración de la posibilidad de integración y, en definitiva, de ascenso social, coloca en una situación de crisis al conjunto de los dispositivos concebidos desde el liberalismo y profundizados en los Estados de bienestar para transitar procesos de integración en la sociedad (...). Se genera un proceso de migración desde la posibilidad de la integración, homogeneizante y subordinada, a

la realidad de la exclusión y la desafiliación (Martinis, 2013, p. 212).

De acuerdo con el autor, la pretensión de homogeneizar a los excluidos, fundamentalmente a través de la educación, deja lugar a un sistema de políticas sociales destinadas a compensar las carencias (de orden social y cultural, fundamentalmente) que colman a los sujetos que viven en situaciones de pobreza. Las políticas educativas constituyen el pilar fundamental de estas intervenciones; dado que las carencias de estos sujetos inhabilitarían su tránsito por las instituciones y los procesos educativos dirigidos a los sectores socialmente integrados, se tornaría necesario el despliegue de intervenciones excepcionales. En este contexto, el concepto de moratoria social se adecua a la realidad del estancamiento social y los nuevos problemas instalados en la agenda social y, sobre todo, al nuevo discurso social que asume a la pobreza como un obstáculo para el acceso a la educación, visualizando a los pobres como carentes y definiendo a los educandos a partir de aquello que les falta y que otros poseen.

Projovent conceptualiza a la juventud como un sector en riesgo social, pretendiendo, a partir de la intervención estatal, compensar las carencias de algunos jóvenes. Como se planteó, siguiendo a Caputo y Palau (2004), y a partir de la tipología que desarrolla Krauskopf, esta visión se enmarca en un enfoque tradicional de la concepción de juventud, que caracteriza a los jóvenes como un grupo de riesgo. *“Las poblaciones que viven en contextos de pobreza son construidas desde una doble caracterización: son, a la vez, poblaciones en riesgo y poblaciones peligrosas”* (Wacquant, 2000 c.p. Martinis, 2013, p. 199). De acuerdo con Martinis, en la década de los 90 una pluralidad de espacios de lo social se significan a partir de la importancia que se le otorga en la época al problema de la inseguridad. De este modo, se interviene sobre lo educativo para prevenir o modificar los elementos que amenazan la seguridad ciudadana. Quienes pertenecen a un determinado sector social están en una situación de riesgo, riesgo que es atacado a partir de políticas de carácter compensatorio, buscando prevenir la instalación de un daño que lleve a asumir conductas socialmente desajustadas. La educación permitiría pasar del territorio de la carencia al de la integración; si ésta fracasa en su esfuerzo compensatorio, el sujeto carente muta en sujeto peligroso. Se construye entonces una cadena de equivalencias que articula pobreza, fracaso educativo y delincuencia. Cuando se pretende evitar el fracaso educativo, con frecuencia se busca prevenir, mediante la intervención social, que los adolescentes pobres asuman *“aquellas conductas que por su situación social y cultural sería de esperar que asumieran. Es claro que de lo que se trata aquí no es de la transmisión de un conocimiento sino de la instalación de una práctica -puramente- de control social”* (Martinis, 2013, p. 162).

Si bien hemos clasificado a Projovent de acuerdo con la delimitación de paradigmas que realiza Krauskopf, es posible observar que el enfoque de la juventud como un grupo de riesgo no supone una ruptura total con el concepto de moratoria. Ambos paradigmas responden a una visión estructural funcionalista, que concibe a la juventud como una etapa de formación e inserción social, etapa que, en el segundo caso, se ve afectada por ciertas disfuncionalidades. Vinculada a la idea de riesgo y prevención, la

educación se constituye como un campo específico de control sobre los jóvenes pobres, “*ligado más a la idea de adquisición de pautas de conducta y socialización adecuadas que al acceso a los conocimientos científicos y culturales en términos amplios*” (Martínis, 2013, p.165). Projoven pretende, a través de capacitaciones cortas orientadas a las necesidades del mercado laboral, conciliar la formación de los jóvenes con las necesidades del sistema social, capacitándolos para el desempeño de los roles que requiere la estructura laboral, favoreciendo su integración y corrigiendo las trayectorias desviadas.

La focalización del programa y su carácter compensatorio, así como su foco de acción centrado en la inserción laboral, se corresponden con la concepción de juventud en la que se sustenta Projoven. Como señalaron varios de los informantes calificados, el proceso de diseño de este programa, así como el seguimiento y la evaluación del mismo, han sido, en mayor medida que los otros analizados, rigurosos y sistemáticos. Quizás esto responde a sus comienzos vinculados a la financiación internacional, que exigía mayor planificación; a su vez, es posible que su dependencia posterior de un organismo distinto al Instituto Nacional de la Juventud haya dotado al programa de características diferentes al resto. De acuerdo con diversas evaluaciones (Abdala, 2004; Jacinto, 2008), Projoven ha logrado una buena focalización, y ha alcanzado su población objetivo en mayor medida que la Tarjeta Joven e IMPULSA, que se proponen ser universales y han adoptado sesgos no buscados. Projoven se dirige específicamente a los jóvenes que se considera mejor se adaptan a la concepción de la cual parte, a diferencia de los programas que, a pesar de dirigirse a todos los jóvenes, alcanzan efectivamente a aquellos que mejor se adecuan al modelo de joven que los subyace. Los perfiles de los jóvenes que han accedido al programa han ido variando, de acuerdo con las diferentes coyunturas del país y del mercado de trabajo, por lo cual, las condiciones de ingreso se han ido flexibilizando de acuerdo a la demanda.

Desde un enfoque como el de Tarjeta Joven, que enfatiza la *libertad* de los jóvenes, en tanto exonerados de las responsabilidades adultas y abocados a la *formación y la recreación*, pasamos a la perspectiva de Projoven, que se propone compensar *carencias* y se focaliza en el *riesgo*. El enfoque actual lo visualizamos en IMPULSA, que tiene como objetivo desarrollar las *potencialidades* y se centra en los jóvenes en tanto *actores*, sujetos activos y no objetos pasivos de políticas. “*Pensar las respuestas públicas desde las necesidades, los problemas, pero no exclusivamente, pensarlas también desde las propias potencialidades que tienen los jóvenes*” (M. Rodríguez, comunicación personal, 5 de junio, 2011).

Asistimos en la actualidad a un “regreso del actor”, que sustituye el acento del enfoque estructural funcionalista en el funcionamiento del sistema social (y la definición de los individuos en función de sus roles en dicho sistema), por una concepción que visualiza al actor como productor, antes que consumidor, de la situación social y los modelos culturales (Touraine, 1987).

La cohesión social no puede garantizarse mediante la acción vertical del Estado ni mediante el apego a la tradición. Hemos de construirnos nuestras vidas de un modo más activo que las generaciones anteriores, y

tenemos que aceptar más activamente responsabilidades por las consecuencias de lo que hacemos y por los hábitos de estilo de vida que adoptamos. (...) El nuevo individualismo está ligado a presiones hacia una mayor democratización. Todos hemos de vivir de una manera más abierta y reflexiva que las generaciones anteriores (Giddens, 2000, p. 50).

La participación, comprendida en un sentido amplio, representa, de acuerdo con Errandonea, la contracara de la dominación, la capacidad de incidencia e iniciativa propia en las decisiones que nos afectan, personal, grupal o colectivamente (1989, p. 122). IMPULSA, y en general el llamado a la participación, reflejan un giro en la concepción, según el cual la cohesión de la vida social ya no descansaría en la coherencia de un sistema funcional y en la difusión de valores comunes transmitidos por las instituciones de socialización. La cohesión es producida, desde esta concepción, por los actores mismos, en función de su dinamismo, del capital social y de la confianza, que resultan de sus interacciones (Dubet, 2011, c.p. Viscardi y Alonso, 2013, p. 241).

Frente a las “políticas emancipatorias” (Giddens, 1995) y las acciones que promueven la “igualdad de posiciones” (Dubet, 2011), se levantan “la política de la vida” y la promoción de la “igualdad de oportunidades”, ambas con elementos propios del pensamiento liberal. La representación de la sociedad se desliza desde las clases hacia las minorías, desde las instituciones a los individuos, desde Estado y las políticas sociales universales a la sociedad activa, móvil y movilizadora, que recibe apoyos y oportunidades a cambio de tener proyectos, de asumir responsabilidades y compromisos, de plegarse a las exigencias del “empoderamiento”. Se transita desde la primacía de los problemas redistributivos y la pareja explotación-trabajo, al reconocimiento de las identidades culturales y la pareja discriminación-identidad (Dubet, 2011). El terreno político se expande y abarca la vida privada, introduciendo en el debate público las cuestiones morales y existenciales, reprimidas por la tradición y las instituciones de la modernidad (Giddens, 1995). Estas cuestiones involucran los derechos de la personalidad y la individualidad, así como los valores postmateriales, tales como los ecológicos, los derechos humanos o la libertad sexual (Giddens, 2000).

Las concepciones de juventud que se difunden internacionalmente, que conciben a la población juvenil como sujeto de derecho y actor esencial en el proceso de desarrollo, se sustentan en este cambio en las representaciones de la vida social, propio de la modernidad tardía. IMPULSA, así como todo el eje de acción del INJU enfocado hacia la promoción de la participación, y en general esta línea de políticas que se instala con la llegada del Frente Amplio al gobierno, depositan la responsabilidad por la cohesión social en el desarrollo activo de la sociedad civil y en la configuración de una nueva relación entre el individuo, la comunidad y el Estado. Esta nueva relación se enfrenta con el histórico mecanismo de representatividad y delegación, propio de la tradición política nacional (Viscardi y Alonso, 2013).

En IMPULSA se privilegia la intervención sobre el reconocimiento por sobre las acciones que afectan la redistribución, y esto ha conducido a una focalización no buscada entre la población con la que trabaja el

programa, el cual, a pesar de que se propone ser universal, se ha centrado en jóvenes individualmente identificados que no pertenecen a los sectores sociales más desfavorecidos.

Es posible ahora comparar los tres programas analizados en torno a las preguntas planteadas, contextualizando su emergencia.

TABLA ANALÍTICA DE PROGRAMAS

Programa	Años	Agenda política nacional	Población alcanzada	Foco de acción	Impacto buscado	Concepción de juventud
Tarjeta Joven	1990 - 2014	Consolidación y legitimación institucional. Reformas neoliberales	Jóvenes con mayor acceso a bienes y servicios	Consumo	Legitimación del INJU	Enfoque tradicional, moratoria social. Concepción estructural funcionalista
Projoven	1994 - 2014	Reformas neoliberales. Políticas de inserción	Jóvenes de hogares de bajos ingresos, con limitada o nula experiencia laboral	Capacitación laboral	Redistributivo afirmativo	Enfoque tradicional, grupo de riesgo. Concepción estructural funcionalista
IMPULSA	2012 - 2014	Gestión participativa. Modelo democrático republicano	Metodología focalizada en jóvenes individuales. Menores de 20 años y jóvenes socialmente integrados	Participación	De reconocimiento afirmativo, con efectos transformadores a largo plazo	Enfoque avanzado, actor estratégico del desarrollo y ciudadanía juvenil

X. Consideraciones finales

Al comenzar este trabajo se presentaron las preguntas y los objetivos que guiaron la investigación; recapitularemos ahora, brevemente, las respuestas a dichas preguntas.

Nos propusimos, por una parte, identificar los modelos de juventud que interactúan en la Tarjeta Joven, Projoven e IMPULSA, clasificándolos de acuerdo a los diversos paradigmas del enfoque de juventud desarrollados por Krauskopf. En este sentido, comprobamos que la Tarjeta Joven se sustenta en un enfoque tradicional de la juventud, en la perspectiva que la visualiza como un período de moratoria en el desempeño de los roles sociales adultos, como una etapa formativo-educativa, de transición entre la infancia y la adultez. Por su parte, observamos como Projoven concibe a los jóvenes como un grupo *de* riesgo y *en* riesgo social, como nace de la oscilación entre los jóvenes como carentes y como peligrosos. Ambos programas se

basan en un enfoque propio de la sociología estructural funcionalista, donde los jóvenes son preparados, por medio de las instituciones de socialización, para el desempeño de sus roles en la estructura social. Finalmente, subyace a IMPULSA una visión que concibe a la población juvenil desde un enfoque avanzado (de acuerdo con la tipología de Krauskopf), como sujeto de derecho y un actor esencial en el proceso de transformación social, y pretende configurar una sociedad civil activa y movilizada.

Por otra parte, se buscó determinar la clase de impactos que, a través de estos programas, el Estado pretende tener frente a los procesos de subordinación que afectan a los jóvenes; clasificando estos impactos de acuerdo con las dos dimensiones de la injusticia que delimita Fraser, e identificando si actúan frente a estas dimensiones desde un enfoque afirmativo o transformador. Postulamos que la Tarjeta Joven no fue creada para incidir en las condiciones de vida de los jóvenes, sino, esencialmente, para legitimar al instituto, al Estado y al partido de gobierno frente a la población juvenil. Pese a esto, puede haber generado un efecto redistributivo regresivo, ya que quienes más se beneficiaron de los descuentos, al menos en sus primeros años, fueron los jóvenes con mayor acceso al consumo de bienes y servicios. Projoven se dirige fundamentalmente a combatir la mala distribución, a través de una intervención afirmativa. Se propone compensar las carencias formativas de los jóvenes pobres que atentan contra su inserción en el mercado laboral, no incidir sobre las dinámicas estructurales que generan la pobreza, ni resolver la subordinación simbólica que los afecta. Por su parte, IMPULSA es un programa orientado al reconocimiento erróneo, representa una respuesta afirmativa orientada a reevaluar la identidad juvenil. Sin embargo, se propone a largo plazo lograr efectos estructurales, es decir, transformadores, en la esfera simbólica. Las injusticias redistributivas no son trabajadas por el programa y afectan su desarrollo.

Finalmente, abordamos los nexos entre los paradigmas del enfoque de juventud, los impactos que los programas se proponen, su población objetivo, los focos de acción sobre los que actúan y sus mecanismos de intervención. De este modo, vimos como la concepción que subyace a la Tarjeta Joven se condice con un programa universal e indiferenciado, que busca canalizar el tiempo libre de los jóvenes hacia el consumo de bienes y servicios. Sin embargo, esta concepción se adecua en mayor medida a los jóvenes de los sectores medios y altos, que son quienes más se han beneficiado del programa. A su vez, postulamos que su carácter de programa masivo, de gran visibilidad y bajo costo es coherente con su objetivo de legitimar al instituto y al partido de gobierno frente a los jóvenes, en mayor medida que generar efectos sobre sus condiciones de vida.

El carácter focalizado y compensatorio de Projoven es propio de una concepción que se centra en los jóvenes en riesgo social. Su implementación de estrategias formativas diferenciales para determinados sectores sociales, responde a la creencia en la formación y el trabajo como espacios esenciales para la integración social, y en la necesidad de desplegar intervenciones excepcionales para grupos carentes. Este programa alcanza a su población objetivo en mayor medida que los otros analizados, por la solidez de su

diseño y porque se dirige específicamente a los jóvenes que se considera mejor se adaptan a la concepción de la cual parte.

El foco de acción de IMPULSA, y de todo una línea de intervención del INJU, que promueve la visibilización de los jóvenes y su participación protagónica, es reflejo de una concepción que supone un traspaso de poder (y responsabilidad) a la sociedad civil. Como se mencionó, la autonomía individual, la capacidad de elaborar proyectos y participar, se relaciona con la posesión de cierta seguridad de la posición que los sujetos ocupan en la estructura social, y por ello el programa ha tendido a focalizarse en los jóvenes socialmente integrados.

Los tres programas analizados continúan ejecutándose en la actualidad. La Tarjeta Joven y Projoven, a pesar de ser prácticamente contemporáneos, se crearon con fines sumamente distintos y bajo la influencia de distintos actores. Projoven fue un programa innovador para su momento histórico, bajo una fuerte influencia del BID y una menor incidencia del INJU. La Tarjeta joven es un programa más clásico, con un mayor protagonismo del INJU, y del INJUVE en sus comienzos. Projoven pretende tener un efecto real en las condiciones de vida de los jóvenes, buscando en sus inicios aplacar las consecuencias de la implantación de un nuevo modelo económico; y la Tarjeta Joven pretendía legitimar a una institución estatal, al partido de gobierno y al Estado en general, frente a los jóvenes, lo cual le permitiría luego ejecutar otra clase de programas. El rol protagónico que ha tenido la Tarjeta Joven, entre las intervenciones dirigidas a los jóvenes, ha asegurado la continuidad del programa.

IMPULSA, por su parte, responde a las concepciones que priman en el discurso actual de numerosas agencias transnacionales, del gobierno nacional y particularmente del MIDES, que pretende construir ciudadanía para consolidar un modelo democrático republicano, y hace hincapié en las transformaciones de orden simbólico, vinculadas a la subordinación de estatus. Este hincapié responde a la relevancia que han cobrado en la actualidad las luchas por el reconocimiento de la identidad, con frecuencia disociadas de las reivindicaciones por la igualdad económica. Sin embargo, no existe una única concepción de juventud en el Estado uruguayo, sino que distintas perspectivas se encuentran en pugna. Asimismo, prevalece aún una estructura estatal fuertemente sectorialista y una fragmentación de las prestaciones. Es por ello, y por una cierta inercia institucional, que continúa en ejecución un programa como Projoven, que surge del reformismo de los 90, frente al cual el Frente Amplio ha sido muy reactivo, y que pertenece a un modelo de políticas de capacitación laboral que fue descartado, de acuerdo con Abdala (2004), en la mayoría de los países donde se aplicó.

Distintas instituciones diseñan e implementan programas para jóvenes en Uruguay, al tiempo que diversas definiciones conceptuales y supuestos político-filosófico (surgidos en variados contextos socio-históricos) priman en diferentes esferas del Estado. Con frecuencia, no existe coordinación entre las múltiples agencias y programas, y las diferencias político-partidarias, incluso al interior de un mismo partido

político, se reflejan en una oferta fragmentada y a veces incoherente en cuanto a los principios que la sustentan.

Este trabajo pretende contribuir a la problematización de las definiciones y axiomas de valor que subyacen a los programas; al análisis de cómo diversos posicionamientos conceptuales y político-filosóficos se reflejan en programas concretos, y sus distintas implicaciones, al tiempo que se visualizan los factores que inciden en la preeminencia de determinados supuestos por sobre otros en ciertos períodos. Se parte de una perspectiva que sostiene que, frente a toda política, se deben abstraer sus supuestos políticos, filosóficos y conceptuales, para poder comprender en qué modelo político se enmarca y qué sociedad se pretende construir.

Referencias

- Abdala, E. (2004). *Análisis del programa PROJOVEN desde los modelos de capacitación laboral para jóvenes en América Latina: el caso uruguayo*. Tesis de grado no publicada, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Atria, R. (1975). Anotaciones para el análisis de las políticas de población: la relación entre la estructura de poder y la acción pública. En R. Atria (ed.). *Estructura política y políticas de población* (pp. 125-154). Santiago de Chile, Chile: PISPAL.
- Bombarolo, F. (2008). *El Estado y los jóvenes. Dilemas de la gestión pública latinoamericana. Proceso de fortalecimiento del Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay*. Buenos Aires, Argentina: OIJ.
- Bourdieu, P. (2000). Sobre el campo político [Versión electrónica], *Presses Universitaires de Lyon*. Recuperado el 10 de marzo de 2014, de http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/BOURDIEU_campo-politico.pdf.
- Bourdieu, P. (2002). La “juventud” no es más que una palabra. En P. Bourdieu. *Sociología y cultura*. (pp. 163-173). Ciudad de México, México: Grijalbo/CONACULTA.
- Bourdieu, P. (2005). El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la “voluntad general”. En L. Wacquant (coord.). *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática* (pp. 71-79). Barcelona, España: Gedisa.
- Bourdieu, P. y Passeron J. (1995). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Coyoacán, México: Distribuciones Fontamara S.A.
- Buschiazzo, V. y Gadea V. (2012). La matriz de bienestar uruguayo y la participación de los y las jóvenes: una mirada reciente. *Mirada Joven, Revista de Divulgación Científica*, 2(2), 57-71.
- Calvo, J. (coord.) (2013). *Atlas socio demográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Montevideo, Uruguay: UNFPA/INE/MIDES/Udelar/OPP.
- Caputo, L. y Palau, M. (2004). *Resultados del estudio “Juventud y exclusión social”: conceptos, hipótesis y conocimientos interpretativos de la condición juvenil*. Asunción, Paraguay: BASE IS.
- Castagnet, N. (2011, Agosto). *La participación social en las decisiones públicas en el marco de la modernización del Estado*. Comunicación presentada en las IV Jornadas de Economía Crítica. Córdoba, Argentina.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Cavallo, A. (2010). *El perfil del consumidor de productos financieros. Necesidades, hábitos y propensión al uso de tarjetas*. Recuperado el 8 de febrero de 2014, del sitio web de Grupo Equipos: <http://www.equipo.com.uy/media/apps/articulos/las-tarjetas-de-debito-como-medio-de-pago/documents/CMS-MediosdePago.pdf>
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). La gestión de la política social: aspectos conceptuales y problemas. En M. Chiara y M. Di Virgilio (comps.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 53-86). Buenos Aires, Argentina: UNGS/Prometeo.
- Cohen, E. y Franco, R. (2005). *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. Ciudad de México, México: CEPAL/Siglo XXI.

- Comisión de Juventud - Consejo Nacional de Políticas Sociales (2012). *Informe Nacional Presentado de Conformidad con el Artículo 35 de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*. Uruguay. Montevideo, Uruguay: INJU-MIDES.
- Correa, G. (1975). Estrategia de desarrollo, poder y población. Notas tentativas para el análisis de sus relaciones. En R. Atria (ed.). *Estructura política y políticas de población* (pp. 233-265). Santiago de Chile, Chile: PISPAL.
- Dávila, O. (2004). De la agregación programática a la visión constructiva de políticas de juventud. En S. Balardini y E. Gerber (comps.). *Políticas de juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva* (pp. 56-65). Buenos Aires, Argentina: FLACSO/FES.
- De Armas, G.; Luzuriaga, A. y Machado, F. (2009). *Cuestiones de agenda. Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias*. Montevideo, Uruguay: FES/ICP-FCS-UdelaR.
- Decreto N° 273/013. Reformulación de la estructura organizativa y los nuevos puestos de trabajo del Inciso 15 "Ministerio de Desarrollo Social". (2013, 2 de Setiembre). Recuperado el 10 de marzo de 2014, del sitio web de Presidencia de la República: <https://www.presidencia.gub.uy/normativa/decretos/decretos-09-2013>.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Errandonea, A. (1989). *Sociología de la dominación*. Montevideo/Buenos Aires: Nordan-Comunidad/Tupac.
- Filardo, V. (coord.); Cabrera, M. y Aguiar, S. (2010). *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. Segundo Informe*. Montevideo, Uruguay: INJU-INFAMILIA-MIDES.
- Filardo, V. (coord.); Chouhy, G. y Noboa, L. (2009). *Jóvenes y adultos en Uruguay: cercanías y distancias. Proyecto: Juventudes e Integración Sudamericana: diálogos para construir Democracia Regional. Resultados de la Encuesta en Uruguay, 2009*. Montevideo, Uruguay: Cotidiano Mujer.
- Filgueira, C. y Amoroso, G. (1998). *La percepción del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) en el imaginario juvenil*. Montevideo, Uruguay: CEPAL.
- Foucault, M. (1996). *Genealogía del Racismo*. Buenos Aires, Argentina: Altamira.
- Fraiman, R. y Rossal, M. (2011). Políticas de seguridad, jóvenes y vecinos: las trampas de la participación. En M. Cerbino (coord.). *Más allá de las pandillas: violencias, juventudes y resistencias en el mundo globalizado. Vol. 2: Política pública y proyectos/modelos de intervención con jóvenes* (pp. 151-168). Quito, Ecuador: FLACSO/MIES.
- Fraser, N. (2006a). La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. En N. Fraser y A. Honneth. *¿Redistribución o reconocimiento?* (pp. 17-88). Madrid, España: Ediciones Morata, S.L.
- Fraser, N. (2006b). Una deformación que hace imposible el reconocimiento: Réplica a Axel Honneth. En N. Fraser y A. Honneth. *¿Redistribución o reconocimiento?* (pp. 149-175). Madrid, España: Ediciones Morata, S.L.
- Giddens, A. (1995). *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Barcelona, España: Península.
- Giddens, A. (2000). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Buenos Aires, Argentina: Taurus.

- Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (2010). *Programa Descentralizado de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes. Llamado 13°. Por una oportunidad para las jóvenes y los jóvenes. Pliego de bases y condiciones para la presentación de ofertas de capacitación e inserción laboral de jóvenes*. Montevideo, Uruguay: Autor.
- Instituto Nacional de Estadística (2012). *Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad*. Recuperado el 6 de marzo de 2014, del sitio web del INE: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/analisispais.pdf>.
- Instituto Nacional de la Juventud (2009). *Propuestas hacia un Plan Nacional de Juventudes*. Montevideo, Uruguay: Autor.
- Instituto Nacional de la Juventud (2011a). *LICITACIÓN PÚBLICA 14/2011. Programa Centro de Ciudadanía Juvenil. Llamado a presentación de Propuestas*. Montevideo, Uruguay: Autor.
- Instituto Nacional de la Juventud (2011b). *Plan Nacional de Juventudes 2011 – 2015*. Montevideo, Uruguay: Autor.
- Instituto Nacional de la Juventud (2012). *Guía de orientación para la implementación del Programa IMPULSA (Centros de Ciudadanía Juvenil)*. Montevideo, Uruguay: Autor.
- Jacinto, C. (2008, Agosto). *Estudio sobre fortalezas y desafíos del modelo de capacitación de Projoven en el Uruguay. Informe final*. Montevideo, Uruguay: CONICET/redEtiS- IPE-UNESCO.
- Krauskopf, D. (2000a). Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes. En S. Balardini (comp.). *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo* (pp. 119-134). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Krauskopf, D. (2000b). *Participación social y desarrollo en la adolescencia*. San José, Costa Rica: UNFPA.
- Krauskopf, D. (2004). Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas. En S. Balardini y E. Gerber (comps.). *Políticas de juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva* (pp. 12-24). Buenos Aires, Argentina: FLACSO/FES.
- Ley de presupuesto N° 16.170 (1990, 28 de diciembre). *Diario Oficial*, 23265, Enero 10, 1991.
- Mallo, S. y Viscardi, N. (2010). Violencia, Juventud y Miedos en la construcción de la agenda política actual. En S. Mallo y N. Viscardi (coords.). *Seguridad y Miedos. Qué ciudadanía para los jóvenes* (pp.7-20). Montevideo, Uruguay: FCS-CSIC-UdelaR.
- Margulis, M. y Urresti, M. (1996). La juventud es más que una palabra. En M. Margulis (ed.). *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud* (pp. 13-30). Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Martinis, P. (2013). *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*. Montevideo, Uruguay: CSIC-UdelaR.
- Midaglia, C. y Castillo, M. (2010). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. En M. Mancebo y P. Narbondo (coords.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración de Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 167-190). Montevideo, Uruguay: Fin de Siglo/ICP-FCS-UdelaR/CLACSO.
- Ministerio de Educación y Cultura (2013). *Logro y nivel educativo alcanzado por la población 2012 N°3*. Recuperado el 8 de marzo de 2014, del sitio web del MEC: http://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/38167/1/logros_2012_final_digital.pdf.
- Morás, L. (2012). *Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en*

Uruguay (2ª ed.). Montevideo, Uruguay: SERPAJ.

- Moreira, C. y Delbono, A. (2010). De la era neoliberal a la reemergencia de la “cuestión social”. En M. Mancebo y P. Narbondo (coords.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración de Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp. 97-114). Montevideo, Uruguay: Fin de Siglo/ICP-FCS-UdelaR/CLACSO.
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1976). Estado y política estatal: hacia una estrategia de investigación [Versión electrónica], *Documento CEDES/G.E. CLACSO, 4*. Buenos Aires, Argentina. el 12 de marzo de 2014, de http://www.cedes.org.ar/Publicaciones/Doc_t/Doc_t04.pdf.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Ministerio de Desarrollo Social (2013). *Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay social*. Montevideo, Uruguay: Autor.
- Parsons, T. (1956). La situación actual y las perspectivas futuras de la teoría sociológica sistemática. En G. Gurvitch y W. Moore (comps.). *Sociología del Siglo XX* (Tomo 1, cap. 3). Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.
- Quesada, S. (2008). Políticas públicas y juventudes. En IBASE/POLIS/IDRC/Cotidiano Mujer/FCS-UdelaR. *¿Qué ves... qué ves cuando me ves? Juventud e integración sudamericana: caracterización de situaciones tipo y organizaciones juveniles en Uruguay* (pp. 151-192). Montevideo, Uruguay: Cotidiano Mujer.
- Rama, G. (1989). La situación de la juventud y los problemas de su inserción en la sociedad. En OPP/CEPAL/PNUD/INI. *Políticas sociales en Uruguay. Educación y juventud* (pp. 99-144). Montevideo, Uruguay: OPP/CEPAL/PNUD/INI.
- Rodríguez, E. (1988). La juventud como movimiento social. Elementos para el estudio de caso uruguayo. En C. Filgueira (comp.). *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy* (pp. 197-225). Montevideo, Uruguay: CLACSO/CIESU/EBO.
- Rodríguez, E. (2003). Políticas públicas de juventud en América Latina: Empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados, gestión moderna y perspectiva generacional. En UNICEF/Colombia Joven/CEANJ/CINDE/UAM/GTZ. *Construcción de Políticas de Juventud: Análisis y Perspectivas. Textos presentados en el Seminario Internacional “Producción de Información y Conocimiento para la formulación e implementación de políticas de juventud”* (pp. 73-115). Bogotá, Colombia: UNICEF/Colombia Joven/CEANJ/CINDE/UAM/GTZ.
- Rodríguez, E. (2005, Julio/Setiembre). Jóvenes, movimientos juveniles y políticas públicas de juventud en el Mercosur: Una “hoja de ruta” para encarar los desafíos del futuro. *Revista Electrónica Latinoamericana de Estudios sobre Juventud, 1*(1). Recuperado el 12 de marzo de 2014, de <http://jovenesenmovimiento.celaju.net/wp-content/antecedentes/15.pdf>.
- Rua, M. das G. (1998). As políticas públicas e a juventude dos anos 90. En Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. (Vol. 2, pp. 731-752). Brasília, Brasil: CNPD.
- Simmel, G. (1977). *El cruce de los círculos sociales*. Madrid, España: Alianza.
- Touraine, A. (1987). *El regreso del actor*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Veiga, D. y Rivoir, A. (2001). *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*. Recuperado el 20 de febrero de 2014, del sitio web de la Facultad de Ciencias Sociales: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Desigualdades%20sociales%20y%20segregaci%C3%B3n%20en%20Montevideo.pdf>

- Viscardi, N. (2008). Integración perversa: los caminos de la desafiliación en jóvenes marginados. *Revista de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología*, 25(24), 73-94.
- Viscardi N. y Alonso, N. (2013). *Gramática (s) de la convivencia. Un examen de la cotidianidad escolar y la cultura política en la Educación Primaria y Media en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: ANEP.
- Viscardi, N. y Lovesio, B. (2003). Los estudios de la mujer y de los jóvenes en la construcción del conocimiento sociológico uruguayo. *Revista de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología*, 16(21), 79-109.

Siglas y abreviaturas

ACDE: Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDJ: Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes
CIJ: Centro de Información a la Juventud
DINADES: Dirección Nacional de Desarrollo Social
ECH: Encuesta Continua de Hogares
ENAJ: Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes
FA: Frente Amplio
INE: Instituto Nacional de Estadística
INEFOP: Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INJU: Instituto Nacional de Juventud
INJUVE: Instituto de la Juventud de España
JUNAE: Junta Nacional de Empleo
MDJ: Ministerio de Deporte y Juventud
MEC: Ministerio de Educación y Cultura
MIDES: Ministerio de Desarrollo Social
MSP: Ministerio de Salud Pública
OIJ: Organización Iberoamericana de Juventud
OIT: Organización Internacional del Trabajo
ONG: Organizaciones No Gubernamentales
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
PBI: Producto Bruto Interno
PC: Partido Colorado
PN: Partido Nacional
PNJ: Plan Nacional de Juventudes
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo