

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Análisis comparado de políticas de juventud:  
centros juveniles - red de casas jóvenes**

**Matías Rodríguez**  
**Tutor: Christian Mirza**

**2005**

## Índice

|   |    |
|---|----|
| 1. Introducción / fundamentación.....                                   | 1  |
| 2. Marco teórico .....  | 3  |
| ¿qué es lo que entendemos por juventud?.....                            | 3  |
| Políticas Sociales .....  | 6  |
| Crisis del estado de Bienestar .....                                    | 8  |
| 3. Diagnóstico de juventud .....  | 13 |
| Educación .....   | 15 |
| Trabajo .....   | 15 |
| Salud .....   | 17 |
| Construcción de Identidad y participación Juvenil.....                  | 19 |
| 4. Programa adolescente: descripción, objetivos.....                    | 23 |
| 5. Programa Red de Casas Joven<br>Programa de seguridad Ciudadana ..... | 25 |
| 6. Análisis Comparado .....   | 30 |
| Anexo .....   | 42 |
| Bibliografía .....  | 48 |

## Presentación y fundamentación

El presente trabajo se realiza en el marco de la Monografía final de la Licenciatura de Trabajo Social perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

En este documento nos introduciremos en el área de la políticas de juventud y adolescencia, y específicamente nos detendremos en el Programa Red de Casas jóvenes (INAME/INJU/Ministerio del Interior) y los Centros Juveniles (Programa de Adolescentes – Intendencia Municipal de Montevideo).

Intentaremos realizar un análisis somero y comparado de ambas propuestas, haciendo hincapié en el modelo de prestaciones que está detrás. A partir del abordaje institucional que parte de la matriz de Políticas Sociales que subyace en ambas propuestas, incorporaremos también un lectura y reflexión sobre la concepción y modelo de Juventud que existe detrás, visualizando los impactos posibles en: el grupo de interés, en las capacidades del Estado y en el público masivo<sup>1</sup>. Es nuestro interés también que estén planteadas algunas preguntas que nos servirán de guía para el análisis, pero que seguramente no responderemos ni agotaremos en el documento - por la extensión e intención del mismo - en la medida que no pretendemos llegar a respuestas ni a conclusiones acabadas.

Algunas de estas preguntas son: ¿desde donde surge la propuesta institucional?, ¿cuál es la finalidad?, ¿qué concepción hay detrás del “ser joven”?, ¿qué ser joven se promueve?, ¿cuál es el rol de la instituciones y las políticas sociales en relación a lo jóvenes?.

---

<sup>1</sup> Pierson, Paul (1993): When the effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change, en revista World Politics, Vol 45, N° 46, Johns Hopkins, University Press. Traducción para curso de Políticas Sociales Licenciatura Trabajo Social – Facultad de Ciencias Sociales. Plantea que las políticas públicas son al mismo tiempo causa y efecto, proveen recursos e incentivos generando así efectos o impactos en los tres niveles mencionados, en relación a sus capacidades funciones, toma de decisiones, etc.

Varios son los motivos que nos llevan a ocuparnos de esta temática. Uno de éstos es entender que los jóvenes y adolescentes constituyen en el Uruguay de hoy uno de los grupos que más ha sufrido y más ha sido castigado por la crisis que está pasando nuestro país, acumulándose en ellos los guarismos más alarmantes en materia de salud, educación, ocupación y oportunidades de futuro. Esto debe interpelarnos como sociedad con relación a nuestro futuro como tal, y al futuro de tantos adolescentes y jóvenes que ven frustradas sus posibilidades y esperanzas. En este sentido consideramos que es necesario reflexionar en torno a las propuestas y políticas específicas que están dirigidas hacia los jóvenes y adolescentes.

Otra de las razones que nos llevan a realizar este trabajo es el poder pensar y reflexionar sobre estas propuestas, en las cuales estamos involucrados como ejecutores y educadores cotidianos desde hace casi cuatro años. Pero por sobre todas las cosas este trabajo significa para nosotros una excusa para poner en palabras una serie de reflexiones propias y ajenas sobre este tema, que seguramente no se agotarán en este trabajo y seguirán presentes en futuras lecturas y discusiones con compañero/as y colegas.

Para esto nos proponemos en el marco conceptual plantear diversas concepciones sobre la juventud y dar a conocer aquella con la que nos sentimos más identificados. A su vez plantearemos los modelos de prestaciones sociales y señalaremos qué entendemos por políticas sociales. Luego intentaremos explicitar y dar a conocer la situación actual de los jóvenes y adolescentes uruguayos exponiendo los principales indicadores sociales.

Luego presentaremos el Programa Red de Casas Jóvenes y los Centros Juveniles, para posteriormente introducirnos en el análisis antes propuesto.

## Marco Teórico

### ¿Qué es lo que entendemos por juventud?

Entendemos que es necesario aclarar algunos conceptos para introducirnos en el análisis propuesto, uno de los conceptos clave es el de juventud. Mucho se ha escrito y desde diversas perspectivas en relación a los que se entiende por Juventud y/o adolescencia.

Coincidimos con Lydia Alpizar y Marina Bernal cuando plantean que hay algunas características coincidentes entre las diversas perspectivas sobre el tema juventud<sup>2</sup>.

Entre estos elementos coincidentes señalamos: su carácter **homogeneizante** sobre la condición del "ser joven", planteando desde ahí soluciones y explicaciones universales sin tener en cuenta la diversidad y complejidad con que se manifiesta ésta. A su vez el carácter estereotipante y/o estigmatizante, dando como "naturales" determinadas condiciones juveniles, han dado lugar a que cuando no se presentan dichas características no se es normal. Otro aspecto significativo lo constituye el adultocentrismo de las perspectivas, pues muchas investigaciones y estudios son realizados por adultos y/o jóvenes que se ubican como sabedores de los intereses y necesidades de los jóvenes sin tomar en cuenta la voz de los propios jóvenes.

Una de estas perspectivas plantea a esta etapa de la vida como "riesgo" o "peligro" en el desarrollo y formación de una personalidad sana, desde esta visión Ana Freud y Hall *"definieron a la juventud como un fenómeno universal caracterizado por una serie de cambios físicos y psicológicos, por fenómenos de rebelión y diferenciación con la familia de origen...que marcaban el pasaje de la infancia a la vida adulta "normal" signada por la conducta heterosexual,*

---

<sup>2</sup> Alpizar, Lydia y Bernal, Marina (2003): La construcción social de la Juventud, en Mujeres Jóvenes y Derechos Humanos. Manual de Capacitación en derechos de las mujeres jóvenes y la aplicación de la CEDAW, Argentina, Red Latinoamericana y Caribeña de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos - REDLAC y Programa Mujer, Justicia y Género - ILANUD, Impreso en Grafica Integral, Modulo I Juventud. Pp49.

*la formación de la propia familia y la integración productiva al mundo social.*<sup>3</sup>

Esta corriente ha sido especialmente influenciada por el Psicoanálisis, la psicología del desarrollo y por estudios sociológicos de corte funcionalista, siendo determinante en el establecimiento de características normales y anormales de la juventud y adolescencia.

Otra mirada aunque coincidente con la anterior en posicionar a la juventud como una etapa de transición, plantea que se trata de una etapa donde las personas deben formarse, incorporar valores y habilidades para integrarse social y productivamente<sup>4</sup>. A su vez Erikson plantea que la juventud está pautada por la pertenencia a diversos ámbitos y "estructuras de actividad", como ser liceo, tiempo libre, etc. La juventud estaría determinada por un determinado "status", este planteo supone que pudieran haber jóvenes cronológicamente sin esta pertenencia y adultos cronológicamente que si poseen esta pertenencia a esta "estructura de actividad"<sup>5</sup>.

La Juventud como un dato socio demográfico es otra perspectiva que está presente en la mirada de la juventud. Desde ahí el ser joven está definido por pertenecer a un grupo de edad. En este sentido coincidimos con las autoras antes mencionadas, cuando sostienen que esta perspectiva homogeneiza la población joven, haciendo invisibles sus características, necesidades y realidades diversas.

Desde el materialismo-histórico dialéctico se ubica a la juventud como un grupo agente y motor de cambios y transformación social en los procesos históricos de la humanidad, otorgando así un rol específico. *"Según Bonder hacia los años sesenta la juventud se instaló decididamente en el centro del debate sobre conformismo/rebeldía, el consumismo y la delincuencia y una vez más los grupos juveniles fueron caracterizados como potenciales causantes de*

---

<sup>3</sup>ibidem, pp 49

<sup>4</sup>Alpizar, L y Bernal, M., op.cit, pp 50.

<sup>5</sup> En Alpizar, Lydia y Bernal, Marina (2003): pp 50.

*problemas, desorden y caos social*<sup>6</sup>. Actualmente existen visiones que también ubican la juventud como agentes de cambio otorgándoles un lugar positivo o más optimista en lo social, se trata de una visión "postmaterialista" que plantea que en sociedades avanzadas, son los jóvenes quienes más se preocupan por la mejora de los servicios públicos y privados, por mejorar la calidad de vida, por cuidar el medio ambiente, por tener relaciones sociales menos jerárquicas más íntimas e informales.

Otra perspectiva suele identificar a la Juventud con una determinada generación, un determinado momento o hecho histórico que identifica y relaciona a los jóvenes que presenciaron esos hechos con una determinada generación. Lydia Alpizar y Marina Bernal sostienen que esta perspectiva al igual que la sociodemográfica, tiende a homogeneizar a la población joven, pues extiende una serie de características al universo joven sin atender la diversidad contextual, social y cultural.

### **La juventud una construcción socio – cultural**

Nos detendremos en esta perspectiva pues creemos contiene aportes que son significativos e interesantes de destacar con mayor detenimiento. Vale aclarar que sin desmerecer ni dejar de coincidir con algunos de los planteos anteriores, creemos que esta mirada introduce elementos conceptuales que nos permiten -a aquellos que trabajamos con jóvenes- comprenderlos y entenderlos de mejor forma.

Esta perspectiva fuertemente impulsada y desarrollada por la antropología y la sociología, rompe con la categoría universal de "La Juventud", planteándola como una categoría cultural, intentando así desmedicalizarla, desmitificarla y ubicándola en un determinado contexto histórico y cultural.

---

<sup>6</sup> Alpizar, L y Bernal, M, op.Cit, pp 52.

Coincidimos entonces en que no podemos hablar de "La Juventud", sino de "las juventudes", atendiendo así las diversas formas de expresión juvenil, identificado distintas culturas e identidades juveniles.

Valenzuela antropólogo mejicano *"habla de la condición juvenil como categoría y conceptualiza a la juventud como construcción socio - cultural históricamente definida. Él entiende las identidades juveniles como históricamente construidas, referidas situacionalmente, es decir, ubicadas en contextos sociales específicos: de carácter cambiante y transitorios. Son productos de procesos de disputa y negociación entre las representaciones externas a los/as jóvenes y las que ellos/as mismos/as adoptan. Las identidades juveniles incluyen las autopercepciones, e implican la construcción de umbrales simbólicos de pertenencia, donde se delimita quien pertenece y quien esta excluido. Valenzuela ubica las identidades juveniles de manera relacional con otras condiciones como el género y la etnia".*<sup>7</sup>

Por otra parte Feixa al referirse a las culturas juveniles sostiene *"las culturas juveniles refieren a la manera en que las experiencias sociales de lo jóvenes, son expresadas colectivamente mediante la construcción de estilos de vida distintivos, localizados fundamentalmente en el tiempo libre o en espacios de intersección de la vida institucional"*<sup>8</sup>

En definitiva es necesario asumir que la categoría juventud está en permanente construcción y reconstrucción, a partir de una determinada sociedad, cultura e historia, habilitando así a que sea cada sociedad la que defina que es lo que entiende por "juventud".

## **Políticas Sociales**

Juan Pablo Terra sostiene que las políticas sociales son el conjunto de acciones sistemáticas que tiene por finalidad lograr la satisfacción de las necesidades de la gente. Este autor parte de una concepción amplia y abarcativa del conjunto de acciones y respuestas que en materia de políticas públicas se desarrollan desde el Estado y la sociedad civil para mejorar la calidad de vida de las

---

<sup>7</sup> Valenzuela en Alpizar, L. y Bernal, M, op Cit.,pp54

<sup>8</sup> Feixa en Alpizar. L y Bernal, M, op.Cit.,pp54.

personas. Esta mirada no reduce las políticas sociales únicamente a los servicios de carácter asistencial, paliativos y/o que pretenden reducir el nivel de vulnerabilidad social ya existente.

Terra señala que posturas economicistas como el liberalismo – que inspiró el capitalismo salvaje- plantean que dejando la economía libre (regulada por las leyes del mercado) se lograría una sociedad humanizada, por lo que no sería necesario desarrollar una batería de acciones que estén dirigidas a la mejora de la calidad de vida de las personas. Estos posicionamientos ideológicos son los que enmarcaron los discursos “*de la derecha autoritaria en el período de la dictadura y el de la derecha neoliberal en el período postdictatorial, pretendiendo abandonar la ambiciosa idea de desarrollar políticas sociales por que consideraban había un exceso de política social*”<sup>9</sup>.

En este sentido compartimos con el autor el rol destacado que otorga a éstas en relación al lugar que poseen para transformar y construir una sociedad más humanizada, donde se privilegie la lógica de distribución en función de las necesidades de la gente sobre aquella que se realiza según el aporte que cada uno hace. Estas políticas las agrupa en cinco tipologías posibles: a. De acción sobre la estructura productiva, b. De retribución por el trabajo, c. Para cubrir las necesidades colectivas, d. Para cubrir necesidades específicas y e. De efectores colectivos para necesidades públicas.

La primera de ellas se refiere a aquellas acciones que afectan la propia estructura productiva, para así lograr una distribución según las necesidades, un ejemplo posible es el de la reforma agraria. La segunda de ellas están destinadas a reducir los niveles de explotación y adecuar los niveles de productividad con los ingresos de manera que haya coherencia entre el trabajo realizado y la retribución percibida. Ejemplo de estas acciones son los convenios colectivos, consejo de salarios, salarios mínimos, etc.

El tipo de políticas destinadas a cubrir las necesidades colectivas, son aquellas acciones que están dirigidas a cubrir las necesidades de todos, en la medida que existen sectores de la sociedad que no logran satisfacer sus necesidades.

---

<sup>9</sup>Terra, Juan Pablo (1990). Luces y sombras de las políticas sociales, en Notas del Claeh, pp10.

Por esta razón el Estado a través de la recaudación y/o otros mecanismos redistribuye de manera de llegar a sectores sociales a través de: pensiones a la vejez, a las capacidades diferentes, seguros de enfermedad, accidentes de trabajo, asignaciones familiares. La cuarta tipología se refiere a las políticas destinadas a cubrir necesidades específicas tal como educación, salud, vivienda, cultura, y así lograr que toda la población esté cubierta pues por la desigualdad no todos satisfacen de igual manera estas necesidades. La última categoría se refiere a las acciones dirigidas a satisfacer aquellas necesidades que no pueden ser cubiertas por un particular y que responden a una necesidad colectiva, un ejemplo de estas son: saneamiento, fertilidad de la tierra, contaminación de la atmósfera, potabilidad del agua, etc.

En relación al lugar del Estado y la sociedad Civil en materia de Políticas sociales compartimos nuevamente con el autor cuando señala que *"En el ámbito de la políticas sociales, teniendo el Estado una responsabilidad última sobre ellas, debe saber usar las capacidades privadas, la capacidad autogestionada de la gente, debe saber aprovechar lo que la sociedad ha sido capaz de generar y crear por si misma. Creo que en todos los ámbitos la actividad privada y la pública deben combinarse de tal modo que el Estado tenga la responsabilidad última, pero que no concentre las decisiones ni paralice la sociedad"*. Y para esto la posibilidad que otorga la descentralización del Estado y de las decisiones es clave en la medida que involucra a los diversos actores colectivos e individuales, propiciando una sociedad más participativa y activa.

### **Crisis del Estado de Bienestar**

Entendemos que las respuestas que se han instrumentado desde el Estado en materia de Políticas Públicas están claramente vinculadas al proceso de caída del Estado de Bienestar y el surgimiento de otro modelo de prestaciones que la ubicamos dentro de una corriente de pensamiento neoconservadora. Éste proceso provocó profundos cambios en el alcance, función, rol, toma de decisiones y prioridades del Estado. Estos cambios por lo tanto determinaron e

influenciaron el abordaje futuro de la juventud y adolescencia en materia de políticas públicas.

Según el aporte que realiza Rolando Franco<sup>10</sup>, podemos identificar tres modelos de desarrollo que se han sucedido en América Latina o que conviven. Uno de éstos, a comienzos de siglo caracterizado por un Estado liberal clásico, exportador de bienes primarios e importador de productos manufacturados. En este modelo "...la política social no formaba parte de las preocupaciones gubernamentales."<sup>11</sup>. Si consistió en una preocupación la educación, por lo que se constituyó en un Estado "...docente, inspirado en una ideología laicista, liberal y organizado centralizadamente..."<sup>12</sup>.

Luego a partir de la crisis de 1929 el Estado comienza a asumir nuevas tareas y roles, de tipo interventor, regulador y social. Comienza la etapa de la "Sustitución de importaciones", con un especial énfasis en "lo social", que se expresa en la protección de los trabajadores, de los actores colectivos, en la constitución de un clase media fuerte y en el fortalecimiento del mercado interno.

Este Estado de bienestar, comienza su proceso de decaimiento por una multiplicidad de factores. Entre ellos: la crisis de los 80, regresividad en la distribución, caída del PBI, desempleo masivo, inflación, falta de financiamiento, reducción del ingreso, del consumo, de la inversión, así como factores ideológicos. Frente a esta situación, una política social con problemas para dar respuestas efectivas.

Por otra parte se observaron una serie de reestructuraciones que dieron lugar a una acumulación caracterizada por la globalización del capital y un avance en la centralidad del mercado frente al descentramiento del Estado<sup>13</sup>. Con el avance tecnológico el compromiso con el pleno empleo ya no era viable, el desempleo, la inflación, el déficit público, dieron lugar al comienzo de una

---

<sup>10</sup> Franco, Rolando (1996): Los Paradigmas de las Políticas Sociales en América Latina, en Revista de la CEPAL N°58.

<sup>11</sup> Ibidem, pp10.

<sup>12</sup> Franco, R: Op Cit

nueva estrategia en materia de desarrollo que buscaba la recuperación económica. Sobre esta nueva estrategia se construiría un nuevo modelo de prestaciones sociales caracterizado por la "eficiencia y la equidad". Las ideas fuerza son: focalización, privatizaciones y descentralización. Otro de los grandes factores que influyó en la caída del Estado de Bienestar resultó del surgimiento de la Nueva Derecha (fundadas en Hayek) representadas principalmente por Reagan y Thatcher, en la década de los ochenta.

La focalización surge sobre la base de que es necesario re-direccionar el gasto social pues, el gasto del Estado no llegaba a los sectores de mayor vulnerabilidad social, este nuevo eje pretende concentrar el gasto en los sectores de mayor pobreza.

La privatización al igual que la descentralización surge en el afán de aumentar los niveles de eficiencia y eficacia, evitando irracionalidades. De todas maneras en lo que refiere a las privatizaciones en políticas sociales, el avance en Uruguay no ha sido muy alto.

Como señalábamos la descentralización pretende desarrollar un gestión de mayor eficiencia y eficacia a través de acercar problemas y gestión, reduciendo los grandes aparatos burocráticos.

Esta corriente de pensamiento neo-conservadora postula como principales ejes orientadores, y a diferencia del modelo anterior: la apertura de los mercados a la economía mundial, aumentar las exportaciones, equilibrio macroeconomico, reducir la inflación, reducir el Estado al mínimo, recuperar la centralidad del Mercado, eliminar la protección arancelaria. Todas estas ideas se vieron expresadas y plasmadas en el Consenso de Washington (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), que dio lugar a que los gobiernos latinoamericanos llevaran adelante políticas de estabilización y ajuste que provocaron enormes costos sociales.

---

<sup>13</sup> Schettini, P. y Sarmiento, J. en Baraibar, Ximena (2003). "Las paradojas de la focalización"

## **Modelos Dominante y Emergente: principales características**

Lo que denominamos Modelo Dominante se caracterizó por llevar adelante Políticas de carácter universal, donde las prestaciones sociales eran monopolizadas por el Estado en la programación, diseño, ejecución, evaluación y financiamiento de las mismas. A nivel institucional el Estado se caracterizó por poseer un aparato burocrático extenso, y centralizado. Las prestaciones sociales eran concebidas desde una perspectiva ciudadana, donde el beneficiario que recibía una determinada prestación es ubicado como ciudadano, recibiendo la prestación como derecho universal que toda persona posee por ser miembro de una determinada sociedad.

El Estado de bienestar -modelo dominante-, se caracterizó históricamente por impulsar el desarrollo y expansión de una clase media, lo que a su vez significó el desarrollo del mercado interno. En este sentido cabe mencionar que las políticas públicas siempre llegaron en mayor medida a aquellos sectores de la población con mayor grado de presión y asociacionismo. Por lo que grandes sectores de la sociedad no lograban alcanzar a estas prestaciones por no poseer esa capacidad de lobby con los grupos de poder. Aunque desde el paradigma dominante no se lograba llegar a los sectores con mayor necesidad, éste modelo en la implementación de los diversas prestaciones sociales, desarrolló menor grado de dependencia de la población en relación al mercado. En ese sentido Gosta E. Andersen señala que "...la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender de mercado."<sup>14</sup> Por lo que éstas políticas generaban mayor grado de desmercantilización, que las instrumentadas por el modelo emergente. El modelo Dominante, coloca el énfasis en la ampliación de los medios, en expandir la cobertura, para así lograr la universalización.

---

<sup>14</sup> Esping-Andrsen, Gosta (1993): Los tres mundos del Estado de Bienestar, Valencia, ed ALFONS EL MAGNAÍM Intitució Valenciana D'Estudis I Investigació PP 41.

El modelo Emergente por el contrario, propugna la reducción del Estado en infraestructura, burocracia, fines y responsabilidades. Por lo que el Estado será responsable parcial en el financiamiento de las políticas sociales, y promoverá que "terceros" ejecuten y se responsabilicen de las mismas, terceros tales como: sector filantrópico, voluntariado, comercial, tercer sector.<sup>15</sup> En este sentido el Estado pierde su centralidad, y desmonopoliza su accionar en las políticas sociales, pues ahora la políticas sociales son tarea de una pluralidad de actores. Se produce así una apertura en la toma de decisiones, en el financiamiento, en la ejecución y evaluación, dando lugar a las tercerizaciones, privatizaciones, descentralización de servicios, acompañados de un distanciamiento en la universalidad de la políticas sociales, transitando un camino hacia la focalización de los recursos y la políticas. La focalización se sustenta en el fundamento de la discriminación positiva de tratar desigualmente a aquellos que socialmente son desiguales. También se sustenta en la búsqueda de eficiencia y eficacia para hacer llegar recursos a los sectores más empobrecidos. Se pretende llegar a los actores más vulnerables, centrándose en el impacto que se logra, de acuerdo a lo que se pretende y a lo que se gasta, prima entonces la lógica costo - impacto.

Como mencionábamos el modelo emergente se caracterizó por una mayor prescindencia de la responsabilidad central del Estado en el desarrollo de la políticas sociales, esto significa que halla una tendencia a reducir y alivianar el aparato burocrático.

Desde este modelo se promueve la desregulación y flexibilización a nivel laboral, de manera de quitar los posibles "obstáculos" para el buen desenvolvimiento de los negocios. "Hay un fuerte énfasis en la responsabilidad individual en contraposición a la responsabilidad del colectivo social frente al bienestar ciudadano"<sup>16</sup>, por lo que existe un alto grado de mercantilización en las políticas sociales.

El New Public Managment (Nuevo Gerenciamiento Público) es expresión y consecuencia, de esta concepción acerca del rol de Estado, las prestaciones

---

<sup>15</sup> Rolando Francoa op. cit

<sup>16</sup> Baraibar, Ximena (2003): "Las paradojas de la focalización", en prensa, Revista Servicio Social y Sociedad, San Pablo, pp 4.

sociales y sus beneficiarios, que ubica a éstos como clientes, y "se pretende – así – negar su capacidad y derecho ciudadano de participar en los procesos de decisión política y particularmente en la definición de las políticas públicas condición fundamental de todo sistema democrático<sup>17</sup>". Negando así la ciudadanía y reduciendo las relaciones sociales a la relaciones de intercambio mercantil despojando al Estado de otras intenciones y propósitos (Mirza 2004).

### **Diagnóstico de Juventud<sup>18</sup>**

El Uruguay ha pasado y está pasando por uno de los momentos históricos más críticos de toda su historia. Y son los niños, adolescentes y jóvenes los más castigados y afectados por esta situación. No pretendemos hacer un análisis exhaustivo de la situación de la adolescencia y juventud del Uruguay, pero si hacer una breve caracterización que nos permita destacar los datos más relevantes.

Hablar de adolescencia y juventud en el Uruguay implica hablar también de la infancia pues esta etapa de la vida necesariamente determina las siguientes en forma significativa y da cuenta de las situaciones venideras. Hablar entonces de dichos grupos etarios es hacer referencia a uno de los grupos más castigados en términos relativos a otros grupos de edades.

Es claro que el Uruguay vive un fuerte proceso de infantilización de la pobreza, donde el 56 % de los niños que habitan en el país urbano se encuentran debajo de la línea de la pobreza. En términos comparativos es de destacar que 4 de cada diez niños entre 0 y 5 años están por debajo de la línea de pobreza mientras que en el grupo de 60 y más años la relación disminuye a dos de cada diez.

En los hogares con presencia de niños la desestructuración familiar es un rasgo importante donde predomina los hogares extendidos incompletos (multigeneracionales) con jefatura femenina del hogar.

---

<sup>17</sup> Mirza, Chrietian (2004): "Nuevas Políticas Sociales como Estrategia para el Desarrollo: opciones para un gobierno de izquierda", s/e, pp 32.

<sup>18</sup> Todos los datos pertenecientes a este capítulo fueron extraídos de, Unicef (2004): Observatorio de los derechos de la Infancia y adolescencia en Uruguay, FNUI-Unicef, Montevideo, Uruguay.

En lo que refiere a la cobertura en la educación inicial es de destacar la fuerte brecha que existe, pues el 10 % más pobre (niños entre 0-5 años) de la población de Montevideo alcanza un 42,4% y en el interior el 28,5, mientras que en el 10 % más rico la tasa de escolarización inicial en Montevideo es de 96,1 % y en el Interior del 78,9%. Éste dato es de destacar pues estamos haciendo referencia a una etapa crucial en el proceso de crecimiento y formación del niño.

### **Los jóvenes y adolescentes**

Como señalábamos antes, los adolescentes son uno de los grupos más castigados por la crisis. El Observatorio de los derechos de la Infancia y Adolescencia en Uruguay realizado por UNICEF, da cuenta de ello señalando que en el año 2001 el 27,7 % de los adolescentes uruguayos estaba por debajo de la línea de la pobreza, mientras que el 2002 el 34. 6 % (76 mil ) de los adolescentes son lo que se encuentran en esa situación.

Por otra parte en aquellos hogares donde hay presencia de adolescentes la desigualdad es mayor que en los hogares donde no los hay.

### **Incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema, Índice de Gini y Tasa de desempleo de miembros adultos en hogares con adolescentes de 13 a 17 años.**

|      | Adolescentes por debajo de la Línea de la Pobreza | Adolescentes por debajo de la línea de Indigencia | Índice de Gini Hogares sin Niños de 0 a 17 años | Índice de Gini Hogares con adolescentes | Tasa de desempleo de jefe de hogar y cónyuge en hogares con adolescentes |
|------|---|---|---|---|--|
| 1998 | 27.7  | 2.3   | 38.52   | 41.78                                   | 6.2  |
| 1999 | 23.4  | 1.8   | 38.56   | 40.97                                   | 7.1  |
| 2000 | 25.9  | 2.6   | 38.47   | 43.06                                   | 8.2  |

|      |      |     |       |       |      |
|------|------|-----|-------|-------|------|
| 2001 | 27.7 | 2.2 | 38.53 | 42.49 | 10.2 |
| 2002 | 34.6 | 2.7 | 38.87 | 43.14 | 12.1 |

Fuente: elaborado por UNICEF sobre la base de datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE. (2003)

## **Educación**

Otro de los datos alarmantes de esa situación es que uno de cada seis adolescentes entre 13 y 17 años, no estudian siendo los varones quienes asisten menos en relación a las mujeres. El 17, 2 % de los varones de ese tramo etario no estudia, mientras que es el 13,2 % en las mujeres. Y el 33 % de los jóvenes de 17 años no asiste a ningún establecimiento de educación.

Si bien en materia de inserción educativa se han tenido logros pues se ha reducido el nivel de no asistencia, de cinco que ingresan uno sólo logra llegar a sexto año sin repetir ningún año, tres desertan y uno permanece rezagado.

También es necesario avanzar en materia de la democratización y universalización de la educación secundaria, pues datos del Observatorio, señalan que la condición socioeconómica es determinante en el acceso a la educación. Nos referimos a que tan sólo el 14 % del primer cuartil más pobre alcanzó en 1998 a terminar la educación media, mientras que el 66 % de los adolescentes pertenecientes al cuartil más rico lograba completar la educación media ese mismo año.

## **Trabajo**

Muchos adolescentes se ven en la disyuntiva de decidir si seguir estudiando o comenzar a trabajar, otros, -los menos- optan por estudiar y trabajar. En ambas decisiones existen costos de corto y largo plazo. En el caso de optar por estudiar el costo es en el corto plazo, en la medida que ingresarán menos recursos en el hogar. En el caso de optar por trabajar el costo será en el largo plazo pues se verán reducidas las posibilidades de incorporación al mercado laboral en el futuro.

Aquellos que optan por seguir estudiando, aportarán menos ingresos a su familia y por tanto tienen mayores costos en el corto plazo, pero “es conocido el efecto que produce una mayor inversión en el capital humano en los ingresos futuros”<sup>19</sup>.

Lo que si resulta claro y significativo es que el trabajo adolescente “es un recurso que los hogares pueden utilizar para “escapar” de situaciones de vulnerabilidad ... el trabajo es el principal capital que las familias poseen en procura de mejorar su bienestar inmediato”<sup>20</sup>. Datos del año 2001 señalan que el 19,7 % de los adolescentes (entre 13 y 18 años) del quintil más pobre no trabajan ni estudian, mientras que en los tres quintiles más ricos es el 5,2 %. El 13 % de los adolescentes más pobres trabaja, mientras que en los sectores más ricos lo hace el 8 %<sup>21</sup>. Por otra parte señalar que del total de adolescentes, el 11 % no estudia, no trabaja ni busca empleo.

**Cuadro: Adolescentes (mayores 13 y menores de 18 años) según condición laboral, asistencia educativa y quintiles de ingreso per cápita del hogar en áreas urbanas. Años seleccionados. En porcentajes.**<sup>22</sup>

|                           | 1991-1992 | 1996-1997 | 2000-2001 |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Quintiles 1 y 2           | 100       | 100       | 100       |
| Trabajan y no estudian    | 13,1      | 11.7      | 8.9       |
| Trabajan y estudian       | 6.3       | 5.2       | 3.8       |
| No trabajan y no estudian | 18.5      | 23.0      | 19.7      |
| No trabajan y estudian    | 62.1      | 60.2      | 67.7      |
| Quintiles 3 y 5           | 100       | 100       | 100       |
| Trabajan y no estudian    | 9.2       | 6.0       | 3.3       |
| Trabajan y estudian       | 6.6       | 6.0       | 4.9       |
| No trabajan y no estudian | 5.7       | 7.3       | 5.2       |

<sup>19</sup> UNICEF, op. cit, pp 54.

<sup>20</sup> UNICEF, op. cit pp53.

<sup>21</sup> UNICEF (2003): El trabajo Infantil y adolescente en el Uruguay y su impacto sobre la educación. Análisis de la situación en la década pasada y el presente, Montevideo, Uruguay, pp 23.

<sup>22</sup> ibidem, pp 23.

|                        |      |      |      |
|------------------------|------|------|------|
| estudian               |      |      |      |
| No trabajan y estudian | 78.5 | 80.7 | 86.7 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECH del INE.

En términos generales podemos señalar que son los sectores más pobres, los más desfavorecidos, quienes engrosan los niveles de deserción educativa y de trabajo adolescentes. Asumiendo de esta forma un rol adulto de manera temprana por lo que en el largo plazo recibirán menos beneficios por su trabajo, reduciendo así las posibilidades de mejora de sus condiciones de vida y asegurando la reproducción cíclica de la pobreza. Son las mujeres quienes se ven en peor situación en relación a los varones, tal vez una explicación posible es el hecho de que en los sectores más pobres las mujeres asumen mayormente las responsabilidades en la educación y cuidado de los hijos, en relación a los varones.

Es necesario **en materia de política pública**, lograr la verdadera **universalización y democratización** en la inserción educativa pues está altamente asociada la pobreza con la deserción de las instituciones educativas y con el temprano desarrollo de estrategias de supervivencia; así como lograr verdaderos procesos de igualdad social entre géneros, en la asunción de roles y acceso a derechos.

## Salud

Es interesante lo que destaca el Observatorio de los derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay (2004), en relación a la oferta de salud hacia los adolescentes, que suele remitirse exclusivamente a la atención obstétrica y en salud mental. Este documento sostiene que las respuestas de salud en su mayoría no atienden la especificidad de la adolescencia como etapa de la vida., lo que obliga a los adolescentes a transitar directamente de la niñez a la adultez. Esta situación acentúa la "invisibilidad" de los adolescentes que también se observa en otras esferas.

En este sentido es interesante observar como se presentan algunas situaciones en los adolescentes como es el embarazo adolescente, el SIDA/VIH y el consumo de drogas.

Datos del año 2001 señalan que el 16,12 % de los **embarazos** del año eran **de adolescentes** de entre 15 y 19 años, siendo el 0,35 % embarazos de mujeres menores de 15 años. Esta situación claramente provoca un adelantamiento de la asunción de roles adultos, y mayores posibilidades de desvincularse de la educación formal, reduciendo así sus posibilidades futuras en relación al mercado laboral. Otro elemento que no queremos dejar de mencionar tiene que ver con la legislación, pues hasta la reciente aprobación de Nuevo Código de la Niñez y Adolescencia, era vigente, el artículo 235 del Código Civil el cual disponía que el menor que no sea casado, no podrá reconocer validamente a su hijo natural.<sup>23</sup>, y hasta no cumplir la mayoría de edad los padres no tiene ningún lazo filial con su hijo. Consideramos que la nueva legislación en relación a este tema específico ha significado un gran avance pues la anterior desconocía a los adolescentes como sujetos de pleno derecho, constituyéndose esta legislación en altamente discriminatoria hacia los y las adolescentes y sus derechos.

Otro de los aspectos que hace a la salud de los adolescentes uruguayos, tiene que ver con como se manifiesta el **SIDA y el VIH**, en la población que nos interesa. En relación a esta enfermedad se ha podido constatar que predominantemente se presenta entre los 25 y 34 años, aunque estudios centinela reflejan que se da un predominio entre los 15 y 24 años de edad, lo que da cuenta de que esta enfermedad se presenta cada vez en los sectores más jóvenes y mayormente en las mujeres.

En cuanto al consumo de drogas, es de destacar que el alcohol es la droga más consumida por los uruguayos, siendo el promedio de inicio aproximadamente los 17 años, y la edad de inicio más frecuente los 15 años. Entre géneros los varones se inician más tempranamente que las mujeres. Le sigue como droga más consumida el tabaco, donde se observa su edad de inicio a los 16 años,

---

<sup>23</sup> UNICEF (2004), op. cit., pp.59.

repitiéndose la edad más frecuente de inicio a los 15. La marihuana es la droga ilegal más consumida, seguida por la cocaína.

En términos generales compartimos con el Observatorio que resulta necesario alcanzar un abordaje integral y específico del tema salud y consumo en los adolescentes. Esto se hace imprescindible en materia de política pública, pues no es difícil advertir conductas que ponen en juego el presente y futuro de los adolescentes por la ausencia de una verdadera educación sexual. Así como dar cuenta de la falta de información que existe en relación al consumo de sustancias, que habiliten a los adolescentes a formar su opinión y posicionamiento frente al tema. La ausencia de respuestas reales desde el ámbito educativo son en nuestra opinión una de las razones que explicarían el uso y abuso de sustancias de forma precoz, del VIH y embarazo en adolescente.

### **Construcción de Identidad y participación Juvenil**

En las sociedades preindustriales los miembros de una determinada comunidad lograban a través de canales definidos y claros responder a la pregunta ¿quién soy yo?, pues a través de determinados ritos y pruebas los jóvenes podían decir: “ soy miembro de este colectivo, pertenezco a este grupo, soy tal persona”<sup>24</sup>. En cambio en las sociedades contemporáneas la construcción identitaria es distinta pues, “los individuos ya no pertenecen a un solo grupo, a una comunidad... es un rasgo de la sociedad contemporánea...la multiplicación de pertenencias”<sup>25</sup>. Hoy la construcción identitaria resulta más dificultosa, debido a que los canales de “pasaje” a la adultez son más difusos, así como por las múltiples pertenencias y por la amplitud y diversidad de mensajes e informaciones que permanentemente recibimos. Así como también

---

<sup>24</sup> Melucci, Alberto (2001): “Silencio y voz juveniles: individualidad y compromiso”, en *Vivencia y Convivencia*, ed Trotta S.A , edición de Jesús Casquette.

<sup>25</sup> *idem*, s/p.

porque "ser joven hoy" no solo está dado por una cuestión biológica sino que está fuertemente determinada por lo sociocultural.

La construcción de identidad tiene una fuerte conexión con el lugar que poseemos en la sociedad. A partir de los datos hasta aquí señalados podemos dar cuenta que existen vastos sectores de los jóvenes uruguayos que están en una situación como denominaría Silvia Duschatzky y Cristina Corea, de "expulsión social", donde "el expulsado perdió visibilidad, nombre, palabra, es una "nuda vida", porque se trata de sujetos que han perdido su visibilidad en la vida pública, porque han entrado en el universo de la indiferencia, por que transitan por una sociedad que parece no esperar nada de ellos"<sup>26</sup>.

Se trata de un "nuda vida" cuando un sujeto no tiene la posibilidad de desarrollar múltiples identidades y roles como ser estudiante, padre, trabajador, hijo, etc.

Compartimos con Beatriz Sarlo el hecho de que estamos asistiendo a una "clausura " de un espacio simbólico de pertenencia, es decir que los elementos constitutivos que marcaban los elementos y patrones identitarios fundantes de ser uruguayo han caído (trabajo, educación, democracia). También ha caído "la propia autoridad simbólica , es decir, de discursos que interpelen, nombren, convoquen a los sujetos, les asignen un lugar en la trama social...".<sup>27</sup>

En este sentido Doufur<sup>28</sup> sostiene que muchos de los valores de la modernidad aún están disponibles pero han perdido prestigio y autoridad. Estamos en ocasiones o ante determinadas poblaciones frente a una no operancia de la ley simbólica (en tanto límite y posibilidad), y cuando sucede esto según señalan las autoras antes mencionadas el semejante no se configura, pues la ley simbólica es la que habilita la configuración del otro. Pues es la que establece el principio de legalidad e igualdad entre los semejantes. Mencionamos esto pues cuando se producen actos violentos no se percibe que esta ley haya sido

---

<sup>26</sup> Duschatzky, Silvia y Corea, Cristina (2002): Escenarios de expulsión social y subjetividad, en *Chicos en Banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*, Paidós, capítulo I, pp 18, Argentina.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pp 25.

<sup>28</sup> Duschatzky, S. y Corea, C., op, cit, pp 25.

violada , pues "se trata en cambio, de una búsqueda brutal y desorientada del otro en condiciones donde el otro no es percibido como un límite" <sup>29</sup>. Creemos que esto que estamos señalando, es una característica que en ocasiones observamos aquellos que cotidianamente trabajamos con adolescentes. Que expresa una violencia cotidiana e instituida en diversos ámbitos, que contribuyen a que desde el mundo adulto se refuerce el imaginario de los jóvenes como problema riesgo y enfermedad que se cura con el tiempo.

El derecho a la participación constituye uno de los derechos fundamentales de los derechos humanos y específicamente de los derechos políticos. La posibilidad de opinar e incidir en la comunidad a la que pertenecemos y así construir ciudadanía es un derecho fundante de la persona humana. Pero este derecho ha sido paulatinamente relegado por la primacía del Mercado frente al Estado, dando lugar privilegiado a los derechos de los consumidores reduciendo así los derechos de los ciudadanos.

Un estudio realizado por UNICEF señala que "los adolescentes uruguayos perciben que la sociedad no les presta atención y cuando lo hace, se trata de reacciones negativas: la opinión de los adultos parece conducir a la discriminación o al abierto rechazo."<sup>30</sup>.

Consideramos que políticas de juventud deben crear espacios alternativos para fomentar procesos de apropiación comunitaria que habiliten el ejercicio del derecho a la participación.

Nos es difícil encontrar discursos que ubican a los jóvenes como ausentes, ajenos y apáticos al quehacer político y social de nuestra comunidad.

Creemos en cambio que es éste discurso el que se encuentra ajeno a la realidad e inquietudes que los jóvenes tienen.

Un ejemplo que aclara los que pretendemos plantear es la experiencia de La MOVIDA JOVEN promovida por la Comisión de Juventud de la IMM. Aquí han llegado a inscribirse alrededor de setenta murgas con aproximadamente 20 integrantes en escena y otros tanto en trabajo fuera del escenario (Pensemos en cinco), por lo que participan al menos 1750 jóvenes menores de 30 años en

---

<sup>29</sup> Ibidem, pp 25.

<sup>30</sup> UNICEF (2004), op, cit, pp 65.

una propuesta que supone un proyecto colectivo que implica un nivel de organización significativo. La propuesta supone a su vez mostrarse y exponerse, realizar un mirada, una lectura de la realidad y un posicionamiento ante ella. En definitiva creemos que los jóvenes tienen mucho interés y deseo de participar en el quehacer político y social. Considero que existe un fuerte descreimiento ante las estructuras jerárquicas cualquiera sea su origen, pero no una apatía frente a la realidad. El desafío está en poder crear y habilitar los espacios y canales para que los jóvenes puedan participar y opinar, y que seguramente implican romper con moldes anteriores y que ya a los jóvenes no convencen.

En definitiva los datos compartidos reflejan una situación de acceso diferenciado de los jóvenes a derechos tales como la educación, trabajo, salud etc. Donde las perspectivas de futuro no son claras, dando paso a la frustración y la desesperanza, elementos que colaboran en los altos índices de emigración del país. Toda esta situación también está atravesada por situaciones tales como el consumo de drogas, el embarazo adolescente, la violencia, etc. En este marco las familias de los adolescentes y jóvenes son responsabilizadas de esta situación.

Mas allá del transcurso del tiempo y de lo escrito y realizado en relación a los jóvenes y adolescentes se sigue observando un fuerte lógica ADULTA desde la cual se visualiza a los jóvenes. En la adultez de nuestra sociedad los jóvenes y adolescentes son vistos y asociados a conductas negativas y desviadas de la sociedad, como drogas, violencia, insatisfacción, desánimo desesperanza, falta de credibilidad. Este imaginario consideramos se acentúa si estos jóvenes son pobres.

Desde las políticas públicas se ha atendido y abordado la adolescencia desde los problemas como ser: drogas, embarazo adolescente, delincuencia y otros graves problemas que atañen a los adolescentes. Consideramos que deben ser prioridad en las políticas públicas dirigidas a este sector, debiéndose profundizar para revertir el profundo decaimiento de los jóvenes uruguayos.

Pero también entendemos y compartimos el enfoque de UNICEF en su Observatorio de los Derechos de la infancia, cuando señala "nunca –se habla de las necesidades o de las dificultades que la sociedad les plantea para que puedan ejercer sus derechos"<sup>31</sup>. El mismo documento señala que los jóvenes uruguayos son invisibles, no reconociéndoles su condición de seres humanos y que están transcurriendo por una etapa de la vida y de su desarrollo particular con necesidades e inquietudes particulares y diferentes.

### **Descripción del Programa de Adolescentes<sup>32</sup>**

Las políticas sociales que desarrolla la Intendencia Municipal de Montevideo están dirigidas a contribuir con el desarrollo global de la ciudadanía desarrollando programas que atiendan a las necesidades específicas de la población a las que se dirigen.

En ese contexto es que se desarrollan políticas para la mujer, los niños, la tercera edad, los discapacitados y los jóvenes. Políticas que se traducen en programas que además de ser focalizados deben tener en cuenta el ámbito de lo local como un espacio desde el cual pensar las intervenciones.

Lo local es el espacio de la vida cotidiana, el lugar donde acontecen los encuentros y desencuentros, donde se resuelven necesidades y se construyen identidades.

#### **El Programa de Adolescentes:**

- a) Apuesta a favorecer la participación ciudadana de los y las jóvenes fomentando la integración social de los mismos.**
- b) Busca promover y cuidar el desarrollo pleno de las y los adolescentes de hoy, contando con sus propias capacidades y creatividad para el logro de una mejor calidad de vida.**
- c) Promueve el cuidado de la salud física, emocional y psico-social en un clima de autonomía y solidaridad.**

---

<sup>31</sup> Unicef (2004): Observatorio de los derechos de la Infancia y adolescencia en Uruguay, FNUI-Unicef, pp 49, Montevideo, Uruguay.

<sup>32</sup> Documento Presentación del Programa Adolescente de la IMM, en <http://www.montevideo.gub.uy/juventud/>.

El Programa pretende ser un espacio abierto donde los jóvenes se expresen, propongan, interactúen, analicen, jueguen; en un marco de apoyo , afecto y respeto recíproco. mejorando y estimulando los vínculos tanto entre los y las jóvenes entre si como con el mundo adulto.

### **Características Generales**

El Programa comenzó a desarrollarse en 1992 con el apoyo financiero de la Fundación W.K. Kellogg siendo desde 1995 sustentado en su totalidad con fondos propios de la IMM.

Actualmente se implementa en los zonales 1, 6, 9, 14, 15, 16 y 17. Las actividades se desarrollan en tres escenarios: **Policlínicas, Centros Juveniles y Escuelas y Liceos** de la zona. Con estos escenarios se entrelazan la atención integral a la salud con propuestas de recreación, actividades culturales y de capacitación laboral, y talleres educativos que promueven en los centros educativos tanto el autocuidado de la salud, como la igualdad de derechos y oportunidades entre niñas, niños y adolescentes de ambos sexos.

### **Actividades**

Las **Policlínicas** atienden en horario exclusivo a adolescentes, cuentan con un equipo multidisciplinario integrado por psicólogos, odontólogos, médicos, asistentes sociales, enfermeros, trabajando diariamente de 18 a 20 horas en dos policlínicas municipales.

El equipo atiende a todos los jóvenes de ambos sexos que deseen consultar sin exclusión de ningún tipo ni requerimientos especiales salvo la edad: de 12 a 19 años. Además de resolver demandas por problemas de salud, se busca sobre todo realizar el examen preventivo integral; éste consiste en una completa evaluación psico-social además del examen físico. Se realiza en forma programada y planificada coordinando con escuelas, liceos y clubes deportivos de las zonas.

La atención que se ofrece no solo es individual ya que se han abierto grupos para la atención psicológica atendiendo situaciones frecuentes en esta etapa.

Los **Centros Juveniles**, son gestionados mediante la modalidad de licitación por diversas ONGs, Asociaciones Civiles y la Universidad de la República (El Tejano, Foro Juvenil, CPP, Programa APEX y ACJ), quienes designan educadores y educadoras. Abren sus puertas todos los días de 16 a 20 horas aproximadamente. De acuerdo a las características y demandas de los y las jóvenes se trabaja en torno a música, teatro, cerámica, juegos, deportes, meriendas y talleres de capacitación laboral. Más allá de participar en los diferentes talleres, los Centros Juveniles constituyen un lugar para estar, interactuar, y hacer amigas y amigos.

Los **Espacios de Varón y Mujer Joven** funcionan en cada Centro Juvenil, a cargo de talleristas. Se trata de propuestas diversas, que a partir de técnicas de juego y expresión ofrecen la oportunidad de reflexionar temas específicos y trabajar las expectativas de un proyecto de vida autónomo y gratificante.

El trabajo en los **Centros Educativos** es considerado fundamental ya que la educación es un factor de protección que incide en el desarrollo emocional, cognitivo y social de los jóvenes. A partir de 1997 se iniciaron actividades a nivel de la Educación Primaria dirigidas a los sextos años, mediante la realización de un Ciclo de Talleres centrado en la temática de la Autoestima: "Yo me cuido", "Estoy cambiando" y "Niñas y niños: diferentes pero iguales".

## **Red de Casas jóvenes / Programa de Seguridad Ciudadana<sup>33</sup>**

### **Objetivo del Programa de Seguridad Ciudadana**

**El principal objetivo del Programa, es disminuir las situaciones de violencia interpersonal en la población de Montevideo y Canelones para contribuir a que la percepción de inseguridad sea menor.**

Para ello, el Programa fortalece las capacidades institucionales de los sectores público y privado involucrados y promueve la participación activa de

organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad, particularmente de la juventud.

### Objetivos específicos

A.- El Ministerio del Interior logra una mayor capacidad, a través de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito (DNPSD) del Ministerio del Interior, en el diseño e implementación de políticas y programas para la prevención de la violencia y el delito enmarcadas dentro de una estrategia multisectorial. B.- Contribuir a integrar a jóvenes en zonas de riesgo a la comunidad. C.- Mejorar las condiciones para la prevención de la violencia y el delito en las comunidades. D.- Reducir la violencia familiar.

### Marco Organizativo y Financiamiento Asignado

| Subprogramas   | Proyectos   | Fondos s/Contrato de Préstamo (en miles de USD) |
|--|---|---|
| <b>A: Acciones en el Ministerio del Interior</b><br>Fortalecer al Ministerio del Interior en el diseño e implementación de políticas y programas para la prevención dentro de una estrategia multisectorial. | <b>A.1. Fortalecimiento de la DNPSD</b><br>Fortalecimiento de la DNPSD (incluye Unidad de Coordinación)<br>Centro de Información georreferenciada para la prevención del delito y la violencia. en Montevideo y Canelones | 3.022   |
|  | <b>A.2. Campañas de sensibilización</b><br>Campañas publicitarias a la sociedad sobre situación del delito y acciones para la prevención y sondeos de opinión pública.  | 1.114   |
|  | <b>A.3. Relacionamiento Policía – Comunidad</b><br>Capacitar a la policía de Montevideo y Canelones en policía comunitaria y preventiva.  | 1.003   |
|  | <b>Total Subprograma A</b>  | 5.139   |
| <b>B: Jóvenes</b><br>Contribuir a integrar a jóvenes en situación de riesgo a la comunidad.  | <b>B.1. Acciones con los jóvenes</b><br>Disminuir la participación de jóvenes en acciones violentas   | 2.619   |
|  | <b>B.2. Centro Nacional de Rehabilitación</b><br>Centro Modelo de Rehabilitación para varones entre 18 a 29 años  | 11.643  |
|  | <b>Total Subprograma B</b>  | 14.262  |
| <b>C: Comunidad</b><br>Mejorar las condiciones para la prevención en las   | <b>C.1. Centros Pilotos de Prevención (CPP)</b><br>Crear dos CPP como referentes barriales para la prevención de la violencia y el delito   | 586   |

<sup>33</sup> Este capítulo está basado en la información registrada en documentos aportados por el Programa de seguridad Ciudadana

|   |   |               |
|---|---|---------------|
| comunidades.  | <b>C.2. Iniciativas comunitarias</b>  | 723           |
|   | Financiar proyectos de iniciativas comunitarias para la prevención del delito y la violencia. |               |
| <b>Total Subprograma C</b>                                    |   | <b>1.309</b>  |
| <b>D: Violencia familiar</b>                                  | <b>D.1. Sensibilización en violencia familiar</b>   | 75            |
| Reducir el fenómeno de violencia familiar.                    | Sensibilizar a la población de Montevideo y Canelones sobre violencia familiar.               |               |
|   | <b>D.2. Capacitación y atención en violencia familiar</b>                                     | 985           |
|   | Mejorar la atención de la población víctima de violencia familiar.                            |               |
| <b>Total Subprograma D</b>                                    |   | <b>1.060</b>  |
| <b>Intereses, Comisiones, Imprevistos</b>                     |   | <b>3.230</b>  |
| <b>Total Presupuesto del PSC (financiamiento BID y local)</b> |   | <b>25.000</b> |

El **Proyecto Red de Casas jóvenes** comienza a elaborarse en el año 1998 en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana (Ministerio del Interior), con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la asistencia técnica de Naciones Unidas. Implementándose a través de tres instituciones estatales: el Instituto Nacional de la Juventud (INJU/ MEC), y el Instituto Nacional del Menor (INAME) como responsables del Proyecto, en coordinación con el Centro de Capacitación y Producción (CECAP/MEC). Su referente constituye la experiencia que viene realizando el INAME en cuatro Centros Juveniles ubicados en diferentes zonas de la Capital: Bella Italia, Capurro, Ciudad Vieja y La Tablada.

Las Casas de Jóvenes reúnen todas las condiciones para el INAME en cuanto operan como herramientas de prevención, pero también como instancias de seguimiento a la etapa de egreso tanto para la población de amparo como la proveniente de los centros de privación de libertad.

Cuatro ejes constituyen los aspectos sustantivos del Proyecto: a. Articulación de actores, b. Gestión descentralizada, c. Orientación a la demanda y d. Gestión basada en resultados.

## **Objetivos**

El objetivo general del Proyecto es facilitar posibilidades y oportunidades para la superación de la exclusión, promoviendo el desarrollo integral de las / los jóvenes beneficiarios mediante la consolidación de una red de Casas Jóvenes, en tanto espacios privilegiados de socialización.

## **Objetivos específicos**

- a. Formular, implementar y evaluar estrategias de atención integral a adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad, mediante la adecuada articulación de estrategias y recursos de proyectos que se están ejecutando con éxito por actores públicos y privados.
  
- b. Contribuir mediante el acercamiento de la información relevante y actualizada a generar insumos que permita a los participantes de las Casas la elaboración de proyectos personales realistas y eficaces.
  
- c. Estimular la inserción o reinserción de los participantes de las Casas, tanto a nivel de la educación formal como no formal, así como posibilitar el ingreso al mercado laboral.
  
- d. Contribuir a la sensibilización de valores y conductas que permitan la autoelaboración de hábitos y estilos saludables de vida a través de desarrollar en estos espacios metodologías e instrumentos alternativos para la utilización del tiempo libre de manera creativa potenciando un desarrollo armónico.

## **Características de la población beneficiaria:**

La población objetivo que atiende el proyecto, está constituida por adolescentes y jóvenes desde 12 a 24 años de edad, habitantes de la zona metropolitana de la capital.

Un alto índice de estos jóvenes se encuentra fuera del sistema educativo formal y provienen de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Por otro lado, un porcentaje importante de los mismos, pertenecen a núcleos familiares incompletos y/o monoparentales, cuyos padres no han completado enseñanza primaria y se encuentran afectados por condiciones de empleo precarios e inestabilidad laboral.

Existen además, jóvenes cuyas familias pertenecen a los sectores de los que hoy se denominan "nuevos pobres", que habitan los mismos barrios marginales y en viviendas modestas. Es frecuente que una de las figuras parentales se encuentre trabajando aunque su característica principal es haber tenido un mejor nivel de vida en el pasado, con cobertura en servicios y mejores condiciones habitacionales.

Al cambiar de zona de residencia han cambiado también los referentes socioculturales. De esta manera, estos núcleos familiares no cuentan con apoyos adecuados para mantener sus antiguos valores y hábitos, por lo cual los adolescentes y jóvenes tienden a asumir valores imperantes en su nuevo medio social y cultural.

### **Situación problema que el proyecto espera solucionar**

Se trata de intervenir sobre la situación de desventaja social que presentan estos sectores juveniles, mediante un abordaje integral que ofrezca referentes socio-culturales insertos en el plano local.

Estos espacios deben constituirse en nodos generadores de la información, permitiéndole el acercamiento a un mundo que generalmente se percibe como ajeno. Para responder a: Falta de información apropiada a las necesidades de los jóvenes. Escasa transmisión de valores y falta de apoyos y recursos para construir sus proyectos de vida. Insuficiencia de actividades sociales, recreativas, culturales y espacios apropiados para promover las mismas. Escasa formación en valores y hábitos de estudio, de trabajo, deportivos, es decir de integración social.

## **Análisis Comparado**

Como ya mencionáramos es nuestra intención realizar un análisis comparado de ambas propuestas (Centros Juveniles y Casas Jóvenes), no desde su desempeño y gestión, sino desde la propuesta misma (proyecto); es decir desde su marco conceptual, institucional y el modelo de prestaciones que está presente, así como la concepción que está detrás de lo/as jóvenes, y el lugar que a éstos se otorga. Poniendo especial acento en aspectos como; origen de la propuesta, rol institucional, finalidades. Para esto intentaremos entonces, ir respondiendo algunas preguntas que nos hemos realizado: ¿desde donde surge la propuesta?, ¿cuál es la finalidad?, ¿qué concepción hay detrás del ser joven?, ¿qué ser joven se promueve?, ¿cuál es el rol de la instituciones y las políticas sociales en relación a lo jóvenes?. Antes de introducirnos propiamente en el análisis específico entendemos pertinente partir de un breve análisis general acerca del modelo de prestaciones de nuestro país para luego llegar al análisis de los casos propuestos.

Cabe mencionar que en el caso del Uruguay el modelo emergente de prestaciones no fue impulsado y llevado adelante de forma lineal, cumpliendo con cada uno de las características o requisitos –ya mencionados- a modo de receta. Por el contrario en la aplicación del nuevo modelo de prestaciones sociales en el Uruguay, se ponen de manifiesto algunas de las características del modelo impulsado. Dando cuenta una vez más de un “estilo uruguayo” para llevar adelante procesos de cambios y transformaciones en ámbitos institucionales, políticos, sociales y económicos, caracterizado por el gradualismo, la búsqueda de consensos y la incorporación e integración de diversas lógicas y visiones.

A partir de esto podemos señalar que en el caso del Uruguay no hubo un proceso de privatización de las políticas publicas y específicamente de las políticas sociales, si en cambio hubo un claro proceso de tercerizaciones de las mismas, compartiendo y construyendo así una co – responsabilidad con la Sociedad Civil. Esta co – responsabilidad está vinculada a un proceso de

delegación de funciones que el Estado antes realizaba, aunque manteniendo aún éste la responsabilidad central en el financiamiento de las mismas.

Si bien estos cambios no provocaron la reducción drástica del aparato burocrático, y del presupuesto estatal, si posibilitaron frenar un posible ensanchamiento de la plantilla burocrática y del presupuesto, buscando así mayor eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos estatales, manteniendo así coherencia con el modelo propuesto.

En relación a la descentralización, consideramos que al incorporar nuevos actores en la ejecución de las políticas sociales, ha habido una tendencia a desmonopolizar y pluralizar los actores que participan de este proceso, aumentando así el nivel de desconcentración y descentralización de la toma de decisiones. De todas maneras no se ha logrado alcanzar un verdadero proceso de descentralización de las políticas sociales, en lo político (toma de decisiones), en lo geográfico, etc.

En relación a la focalización es posible visualizar la existencia de una tendencia a enfocar y direccionar los recursos y políticas hacia los sectores más empobrecidos (madres embarazadas, jóvenes pobres, niños pobres, niño/as en situación de calle, etc), estableciendo con estos una relación, que deposita las responsabilidades y/o "culpas" del bienestar en el individuo y no en la sociedad en su conjunto. Privilegiando en ésta las relaciones de intercambio – aumentando así los niveles de mercantilización de las políticas sociales- , y no una que contribuya a la construcción de ciudadanía.

### **Casas Jóvenes – Centros Juveniles**

En una primera mirada de ambas propuestas, podemos identificar características comunes, que las identificamos con el modelo emergente de políticas sociales. Nos referimos específicamente a características tales como: privatización ( en realidad tercerización), descentralización y focalización.

Si bien no es posible -como recién mencionáramos - afirmar que en el Uruguay haya existido o exista un proceso de privatización de políticas sociales, si podemos dar cuenta de un proceso de delegación de funciones y/o responsabilidades estatales, en un claro proceso de co – responsabilidad entre Estado y Sociedad Civil.

Tanto las Casas Jóvenes como los Centros Juveniles son un ejemplo de políticas que combinan la acumulación y responsabilidad del Estado con la Sociedad Civil (ONGs). Y en este sentido podemos señalar que en ambas propuestas hubo un opción clara por tercerizar una función y responsabilidad estatal, intentando capitalizar la acumulación de la sociedad civil en la materia para de esta forma obtener mayores y mejores logros.

En el intento también de alcanzar mayores niveles de cercanía entre el problema a abordar y las respuestas que se articulan, la descentralización es otra de las características que identificamos. Aunque ésta se presenta con manifestaciones y acentos distintos es posible de todas formas hablar de descentralización.

En el caso de las Casas Jóvenes la descentralización se presenta como desconcentración del servicio o propuesta, trasladándola a las zonas jerarquizadas. Por otra parte también este eje se pone de manifiesto en la gestión y decisiones cotidianas que desde cada una de las Casas se realiza.

De igual manera en los Centros juveniles la descentralización se expresa en la desconcentración de la propuesta en las distintos barrios donde están ubicados dichos centros. La descentralización de las decisiones también se expresa en la gestión que cada ONG realiza en la construcción, gestión y sostenimiento del espacio. Pero en este caso tal vez la descentralización intenta dar un paso más, aunque las reglas aún no son demasiado claras y extensibles a todos los casos, y están todavía en construcción; es posible afirmar que hay una tendencia mayor a involucrar al ámbito local en la propuesta, integrando al gobierno local y sus vecinos, en la selección de la propuesta y la ONG que

gestionará el Centro Juvenil. Otra dimensión de la co- participación conjunta entre el ámbito centralizado (Programa Adolescente) y el local, es el del seguimiento y evaluación permanente y continuo del Centro Juvenil, incidiendo así en el fortalecimiento o debilitamiento de la propuesta, determinando de esta forma las posibilidades de continuidad o no. Podemos señalar también que las propuestas surgen o han surgido por lo general desde el ámbito local, ya existiendo previamente o estando presente la demanda. La descentralización ha ampliado las posibilidades de incidencia del ámbito local en los servicios que se prestan, pero no ha significado una transferencia de poder absoluto hacia éste, sino que ha propiciado la co - participación de ámbito local y central. Y es desde ahí que se articulan y se llevan adelante, combinando múltiples modalidades de cogestión y co - responsabilidad en la implementación y desarrollo de la propuesta (a manera de ejemplo en ocasiones la IMM aporta infraestructura, en otros casos solo recursos económicos, en otros ambos recursos, etc.). Estas modalidades dependen de las condiciones en las que surge la demanda. En definitiva tal vez podríamos señalar que en los Centros Juveniles, lo local adquiere mayor relevancia como ámbito de articulación de respuestas hacia los jóvenes, hay por tanto mayor pluralidad de actores participando del proceso, logrando también así mayores niveles de desmonopolización.

La focalización, procura asegurar un alto nivel de eficiencia y eficacia, entre gastos e impactos. Por otra parte la focalización de políticas y recursos concretos pretende asegurar el flujo y acceso de los recursos previstos a la población destinataria sin que queden perdidos en los procesos administrativos. Es de destacar que en el caso de la Casas Jóvenes existe una intención deliberada de dirigir la propuesta a adolescentes y jóvenes pobres de Montevideo y el área Metropolitana. Las Casas Jóvenes tienen un enclave territorial en zonas de alto grado de vulneración de derechos y necesidades básicas. De la misma manera la propuesta municipal está dirigida a adolescentes y/o jóvenes entre 12 y 17 años. La diferencia radica en que no se pretende llegar exclusivamente a jóvenes que se encuentren en situación de

pobreza o de "riesgo social". Por el contrario es intención del programa que acceda a este servicio una población plural en su condiciones sociales, económicas y culturales, para de esta forma crear espacios de participación ciudadana, integración y democratización social.

De todas maneras debemos señalar que esta situación de integración entre jóvenes y adolescentes con condiciones y perfiles diversos es difícilmente alcanzable en los Centros Juveniles por diversas razones, que en esta oportunidad no nos detendremos, pues no es nuestra intención realizar un análisis de la gestión. Consideramos que un elemento determinante (entre otros tantos) en la construcción de un espacio de integración, equidad y democratización social, es el de los recursos, pues una propuesta pobre sólo llega a aquellos que están en la misma condición, no interesando a jóvenes que acceden a otras propuestas y ofertas como clubes, computación, idiomas, etc. Creemos que para alcanzar mayores niveles de integración y democratización social los centros juveniles deberían "competir" con propuestas y servicios privados a los que acceden adolescentes y jóvenes de mayor nivel socioeconómico, de esta manera se ampliarían las posibilidades de encuentro y puente entre sectores fragmentados y divididos socialmente.

De todas formas es clara la diferencia que existe en relación a la población a la que está dirigida cada propuesta. Una -Red de Casas Jóvenes- tal vez con un tendencia mayor a crear espacios de guetización (pues está dirigida exclusivamente a jóvenes pobres) en relación a la otra -Centros Juveniles- que esta dirigida al conjunto de adolescentes de una determinada zona. Entendemos que este tipo de espacios para jóvenes deben ser por sobre todas las cosas "posibilidad", posibilidad de encuentro entre pares y con adultos, de afectos, de participar, de ampliar horizontes en lo educativo, en lo vincular, en lo social, en lo cultural. Posibilidad para reflexionar, discutir y solucionar conflictos. Debe ser posibilidad de encuentro con la diversidad y con el respeto hacia ésta. Entendemos entonces que son mayores las posibilidades de conformar guetos en la medida que nos encontramos y relacionamos siempre con nuestro grupo de iguales y semejantes, en lo cultural, social, espacial, educativo, pues se amplían las posibilidades de tender a reconocer, reforzar y

reproducir determinadas prácticas y vínculos. Creemos que estos elementos hacen a la construcción identitaria que es fundamental en esta etapa de la vida y la consideramos positiva y necesaria. Pero debe existir la posibilidad del encuentro con la diferencia, con otras construcciones e identidades para desde ahí habilitar a la negociación, el intercambio y respeto a lo diverso, y así contrarrestar la fragmentación cultural y socioeconómica.

### **¿Qué impactos tienen o pueden tener los Centros Juveniles y las Casas Jóvenes como políticas públicas?**

Para este análisis nos serviremos del aporte realizado por Paul Pierson quien sostiene que las políticas públicas son al mismo tiempo causa y efecto, es decir no poseen un único origen, sino que por el contrario por su carácter de retroalimentación y feedback, es posible sostener que "las políticas generan políticas"<sup>34</sup>.

En este sentido Skoepol <sup>35</sup>señala que es posible visualizar tres posibles áreas de impacto- respuesta e incidencia de la políticas: en los grupos de interés, en el Estado y en el público masivo.

En la primer área de impacto, incluimos de forma directa a los adolescentes y jóvenes que participan en ambas propuestas, y a sus familias de forma indirecta. Consideramos que ambos servicios generan un alto nivel de incidencia sobre la población objetivo, el área de impacto al que hacemos referencia tiene una relación estrecha y directa con los objetivos previstos en cada una de la propuestas.

El proveer de recursos e incentivos de manera sostenida, permanente y cotidiana permite generar procesos de cambio en la línea de incorporar nuevos aprendizajes y habilidades, construir nuevos vínculos, ampliar el campo de posibilidades, generar nuevas practicas vinculadas a la participación a la

---

<sup>34</sup>Pierson, Paul (1993): When the effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change, en revista World Politics, Vol 45, N° 46, Johns Hopkins, University Press. Traducción para curso de Políticas Sociales Licenciatura Trabajo Social - Facultad de Ciencias Sociales, pp 2

construcción de ciudadanía, aumentar la capacidad política, a la inserción educativa y laboral, etc. En definitiva todos elementos que aportarán en la incorporación de herramientas para relacionarse en el mundo (laboral, educativo, familiar, barrio, etc) de mejor forma.

Por otra parte, estos procesos pueden generar nuevos procesos de revisión y de re-articulación de las propuestas frente a nuevas demandas que surjan, derivadas de necesidades específicas o del impulso y propuesta de los jóvenes y/o adolescentes.

Otra área de impacto que queríamos plantear se refiere al impacto sobre el público masivo. Y en este sentido identificamos dos posibles impactos en relación a las propuestas que estamos analizando. Uno de ellos se refiere a la posibilidad de construir nuevos imaginarios colectivos sobre aquello que debe realizar y/o cumplir como tareas y funciones tanto la Intendencia Municipal de Montevideo como el Ministerio del Interior. Pero estrechamente vinculado a esto identificamos como otro de los posibles impactos, la ampliación de las expectativas sobre cada uno de los actores mencionados.

La última área de incidencia se refiere al Estado: su capacidad, funciones y alcance. En este sentido podemos constatar como ambas políticas han generado un proceso de expansión de las capacidades y funciones del Estado, ampliando su estructura y presupuesto.

Es el caso del municipio de Montevideo, pues tradicional e históricamente los municipios se han encargado de cumplir con funciones de tránsito, transporte, vialidad, alumbrado público, higiene y limpieza, casinos y hoteles, espacios públicos, cementerios, entre otros. De un tiempo a esta parte los municipios han adquirido gran relevancia en el desarrollo social y económico de las regiones, departamentos y localidades. Este es el caso de la IMM, pues se ha realizado una opción política por invertir y trabajar en la línea de la construcción de ciudadanía, intentando cubrir necesidades específicas de la población teniendo como ejes centrales la participación y lo local como

---

<sup>35</sup> Skoepol, en Pierson, Paul (1993).

espacios de articulación y respuesta a las diversas inquietudes y necesidades de la población. Ha habido entonces una opción clara por ampliar y reconstruir un nuevo rol municipal, donde la dimensión social adquiere especial relevancia y jerarquía, ampliando así las funciones, alcance, y posibilidades administrativas del municipio. Asumiendo como ya mencionáramos nuevas estructuras, presupuesto y capacidades. Esta opción se expresa en los diez años del Programa Adolescente, y en otras políticas concretas vinculadas a la tercera edad, capacidades diferentes, infancia, salud, etc.

En relación al Programa Red de Casa jóvenes, es posible identificar como el Ministerio del Interior asume nuevas "responsabilidades". Este ministerio se ocupa y se ha ocupado desde siempre, del orden y seguridad pública, y por tanto de la detención de aquellos que entran en conflicto con la ley para disponerlos ante la justicia.

En esta oportunidad en la misma línea de sus cometidos el Ministerio del Interior se propuso llevar adelante el Programa de Seguridad Ciudadana, a instancias de la ley 16.707 (algunos de sus artículos que señalan esto son los artículos 33, 35 y 37)<sup>36</sup>. Dicho programa intenta reducir los niveles de violencia y delincuencia, mejorar el vínculo policía – sociedad civil, fortalecer el cuerpo policial y de la misma forma promueve e impulsa la puesta en marcha de una propuesta dirigida a jóvenes y adolescentes pobres y/o en situación de vulnerabilidad social de Montevideo y el área Metropolitana.

Si bien como ya lo mencionáramos cuando presentamos el Programa Red de Casas Jóvenes, éste es impulsado por el Ministerio del Interior financiado por el BID y ejecutado por INAME e INJU a través de convenios con ONGs. De todas formas desde nuestra perspectiva esto supone una ampliación de los cometidos y funciones del Ministerio del Interior, pues está asumiendo una responsabilidad en las políticas de juventud y adolescencia, que antes no tenía.

---

<sup>36</sup> Se adjuntan al final del documento.

Seguramente esta opción por los jóvenes y adolescentes que desde el Ministerio del Interior se realiza tiene su asidero en considerar que los jóvenes y adolescentes pobres son actuales y/o futuros posibles delincuentes. Esta mirada - desde nuestra perspectiva- coloca a esta política dentro de aquellas que tienden a la prevención del delito. Pues la concepción de los jóvenes y adolescentes que esta subyacente tiende a homogeneizar y a estigmatizar a cierto grupo de jóvenes que habitan en determinadas zonas como posibles "delincuentes".

En nuestra opinión esta perspectiva puede contribuir, reforzar y reproducir así ciertos imaginarios colectivos, que ubican a la violencia y delincuencia en ciertas zonas, depositando en ellos todos los males y culpas de la sociedad de manera exclusiva. Y en este sentido compartimos con Terra cuando señala que **"Quien pretenda corregir los efectos últimos cuando ya se han producido, está limitando espantosamente la posibilidad de incidir. Esta corriendo una carrera imposible, tratando de conservar el agua en un colador."**<sup>37</sup>

Deberíamos entonces preguntarnos si se trata de políticas como señala J.P Terra de "efectores colectivos para cubrir necesidades públicas" o aquellas destinadas a "cubrir necesidades colectivas".

En la primera el autor se refiere a aquellas necesidades sociales colectivas que no pueden ser cubiertas por ningún sujeto particular, a manera de ejemplo saneamiento, agua, luz, **seguridad, etc.** Y en la segunda se refiere a aquellas acciones destinadas a redistribuir recursos e intentar que estén cubiertas las necesidades de todos.

Nosotros entendemos que debido al enfoque, a la concepción del joven que está latente y a la finalidad última (seguridad pública / seguridad ciudadana), estamos en el caso del Programa Red de Casas Jóvenes frente a una política con una tendencia clara a acercarse a la primer categoría que mencionáramos "para cubrir necesidades públicas", aunque también posee características de la segunda, pues dentro de sus objetivos identificamos claramente acciones destinadas a cubrir necesidades específicas de ese tipo.

---

<sup>37</sup> Terra, J. P, op, cit, pp12.

Por el contrario en el caso de la política municipal se trata de una acción que ubica al joven desde un enfoque de derechos, como sujeto actor protagonista, siendo uno de sus ejes principales la construcción de ciudadanía, la participación y la equidad de género intentado desde ahí cubrir necesidades específicas.

En definitiva queremos señalar y compartir nuevamente con Juan Pablo Terra cuando sostiene que quienes hacen las políticas sociales se dividen en dos categorías: **“quienes las entienden como una cuestión curativa o atenuante sin combatir sus causas, y los que pretenden ir más a fondo, incluyendo en el concepto de políticas sociales las transformaciones estructurales necesarias para una sociedad más justa”**.<sup>38</sup>

Con esto no pretendemos dicotomizar ambas propuestas pero si entendemos que hay diferencias entre trabajar o pensar las propuestas desde una perspectiva que prejuzgue a los sujetos con los que se trabaja como potenciales delincuentes y otra que los posiciona desde un lugar positivo, en una clara búsqueda de la participación y construcción de ciudadanía. Entendemos por tanto que la segunda opción se acerca más a incidir sobre aspectos más estructurales, más de fondo que seguramente ayudarán a la generación de nuevas prácticas y a la transformación de nuestra sociedad en una sociedad más justa.

## **Consideraciones finales**

Entendemos necesario realizar algunas consideraciones sobre algunas de los planteos realizados. Por un lado queremos plantear que nuestra intención fue realizar algunos cuestionamientos a una forma de pensar las políticas sociales y específicamente a las de juventud. No fue como lo dijéramos al comienzo, intención del documento hacer una evaluación de la gestión de cada

---

<sup>38</sup> Terra, J. P., op, cit, ppl2.

propuesta, si fue nuestro objetivo realizar un análisis somero y comparado de ambas propuestas.

Consideramos que puede haber una distancia significativa entre el proyecto escrito (de ambas propuestas) y la implementación o gestión del mismo. Con esto pretendemos dejar sentado que ambas propuestas poseen elementos positivos y negativos, fortalezas y debilidades. Y en este sentido debemos señalar que si bien compartimos claramente en los enfoques, en los acentos y la propuesta de los Centros Juveniles, es de destacar un aspecto contradictorio de la propuesta, como ser el de los recursos destinados. Pues recibir los recursos municipales de manera exclusiva no permite obtener los resultados esperados, pues se torna muy complejo integrar a jóvenes que no estén en situación de pobreza, que asistan de manera exitosa a la educación formal, que tengan sus necesidades básicas satisfechas, que asistan a actividades extracurriculares como ser: club, idiomas, informática, etc. Esta situación provoca que mayormente participen en los Centros Juveniles jóvenes provenientes de asentamientos, que han fracasado en la educación formal y que no pueden participar en otras propuestas. Creemos entonces que esta situación contribuye a hacer de los centros juveniles espacios de guetización, convirtiéndose en algún sentido en una "política pobre para pobres", generando así una fuerte contradicción con los objetivos previstos.

A su vez es de destacar algunos de los logros que la Red de Casas Jóvenes ha tenido y que consideramos son significativos. Uno de ellos se refiere al diseño e implementación de un sistema de gestión, información y evaluación descentralizado y referido a resultados, que posibilitó el desarrollo de esta propuesta involucrando a una pluralidad de actores. Otro de los logros a destacar es la articulación inter-estatal y extra estado lograda a través de la Unidad de Coordinación del Proyecto, pues hizo posibles acercar a diversos actores involucrados en el tema como ser el Consejo de Educación Secundaria, INJU, INAU y ONGs, acercamiento que en ocasiones es difícilmente alcanzable. Pese a señalar esto de todas formas debemos dejar planteadas algunas interrogantes que la sociedad uruguaya aún no ha laudado: ¿quién debe

ocuparse de los jóvenes y los adolescentes uruguayos?, ¿desde que lugar pensamos estas propuestas?, ¿cómo concebimos a los jóvenes?, ¿qué jóvenes promovemos o construimos desde las propuestas e instituciones?, ¿de que modo se consideran las opiniones, ideas y demandas de los jóvenes, dicho de otra manera, como participan los jóvenes en el diseño y ejecución de estas políticas?.

Los cuestionamientos realizados tienen que ver con aspectos de enfoque y perspectivas acerca de las políticas concretas presentadas en este documento, pero claramente con aspectos de coyuntura de políticas públicas y de responsables políticos en los acentos que se realizaron a las políticas de juventud en esta última administración de gobierno, donde las principales acciones hacia el sector de la infancia, adolescencia y juventud se empezaron a visualizar a meses de la campaña electoral, precediendo a esto la emigración, el hambre y la muerte de niños, adolescentes y jóvenes uruguayos.

## **ANEXO**

### **Ley 16.707**

artículo 33.- El Ministerio del Interior coordinará con el Ministerio de Educación y Cultura, a través del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Instituto Nacional del Menor (INAME), la Junta Nacional de Empleo u otros organismos competentes, la aplicación de políticas de prevención y educación relacionadas con los problemas de la juventud, pudiendo celebrarse los convenios que a tal fin se consideren necesarios.

Artículo 35.- El Ministerio del Interior coordinará con las Intendencias Municipales la aplicación de políticas de prevención del delito, de base zonal, pudiendo a tal fin celebrarse los convenios que se consideren necesarios.

Las instituciones públicas y privadas prestarán su concurso en las campañas educativas e informativas que se desarrollen a fin de promover la seguridad ciudadana, procurando el apoyo de los medios de comunicación.

Artículo 37.- Créase en cada departamento de la República una Comisión Honoraria de Promoción de la Infancia en Situación de Riesgo integrada con un representante del Instituto Nacional del Menor, uno del Ministerio de Interior, uno del Ministerio de Salud Pública, uno de la Administración Nacional de Educación Pública, uno de la Intendencia Municipal y uno de la Junta Departamental respectivas y uno designado por las Organizaciones No Gubernamentales del lugar, dedicadas a los problemas de la minoridad, con los siguientes cometidos:

- A) Coordinar la acción de las diferentes instituciones públicas y privadas, estableciendo las áreas y lugares físicos en que se realizará efectivamente esa coordinación;
  
- B) Diseñar planes de prevención y desarrollo local destinados a la protección y mejoramiento de la infancia en situación de riesgo;

- C) Promover la formación de organizaciones barriales que colaboren en las referidas tareas;
- D) Confeccionar el mapa departamental de las zonas de mayor concentración de necesidades básicas insatisfechas;
- E) Elevar anualmente un informe a la Asamblea General del Poder Legislativo y a las Juntas Departamentales respectivas.

## Proyecto "Comunidad de Aprendizaje"

Con el Apoyo de la Fundación W. K. Kellogg  
Instituciones Co-Gestoras:  
Intendencia Municipal de Montevideo/Comisión de Juventud  
Universidad de la República/Facultad de Psicología  
Asociación Civil El Tejano

### INTRODUCCIÓN

El presente Proyecto fue seleccionado, junto a otros 14, para formar parte de una iniciativa de carácter latinoamericano que promueve la Fundación W. K. Kellogg, con la finalidad de revalorizar el papel del aprendizaje en la comunidad. El mismo recoge y profundiza la experiencia desarrollada por el Programa de Adolescentes en el tema, y tendrá una duración de 3 años.

El Proyecto "Comunidad de Aprendizaje" pretende incentivar a la comunidad barrial a constituirse, de manera creciente, en un espacio educativo y de inserción social creativa y creadora para los y las jóvenes, favoreciendo así la construcción de nuevas ciudadanías.

La propuesta pasa por la promoción de una Red Local de apoyo para el desarrollo juvenil que estimule las experiencias de la vida y de la escuela a través de la implementación de un abordaje integrador del aprendizaje. Ello implica modificar la percepción social predominante de la adolescencia como "problema", buscando promover su potencial renovador y la construcción de un proyecto de vida plena dentro de espacios de inclusión y participación que respondan a las realidades particulares de los adolescentes.

Recuperar la comunidad como espacio educativo, requiere también de la transformación de los centros de estudio como espacios de cultura, integración y mayor participación juvenil.

La educación no es sólo un factor de protección relevante para el crecimiento saludable en la adolescencia. Las escuelas y los liceos continúan congregando a la mayoría de los jóvenes; por tanto son identificados como ámbitos de encuentro y socialización.

Se hace necesario entonces, abordar el creciente grado de malestar existente en ámbitos educativos, que en los adolescentes adquiere manifestaciones que van desde la apatía hasta las conductas violentas.

Y por otro lado, en el ámbito de la comunidad local, el hecho que diferentes recursos que podrían aportar a un desarrollo más pleno de los jóvenes se pierden, por aislamiento, dispersión o superposición.

Todo esto acentúa el desencuentro entre la oferta educativa y los adolescentes reforzando así la exclusión social, económica y cultural de los mismos.

#### OBJETIVO GENERAL

Revalorizar el papel central del aprendizaje y de todos aquellos actores vinculados con él, con la finalidad de promover el desarrollo pleno de los y las adolescentes de una zona de la ciudad de Montevideo.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

##### **\* Crear a nivel local una Red Social que aporte a la construcción de una Comunidad de Aprendizaje**

A nivel comunitario, se pretende articular espacios de encuentro para jóvenes a fin de que puedan ser conocidos, apropiados y utilizados eficazmente por éstos conformando la Red como un espacio democratizador que posibilite y fortalezca la relación de jóvenes entre sí y con adultos.

En la construcción de vínculos y refuerzo del sentimiento de pertenencia se prestará atención al uso del tiempo libre fuera del espacio educativo formal.

Para ello se trabajará:

- \* articulando y creando espacios de encuentro y participación juvenil;
- \* facilitando el acceso, la apropiación y la utilización eficaz de las ofertas locales por parte de los jóvenes.

##### **\* Mejorar el clima y la cultura de la convivencia en los Centros Educativos**

Para ello se trabajará:

- \* contribuyendo a la construcción de vínculos más solidarios;
- \* construyendo nexos útiles entre familia-comunidad-instituciones;
- \* procurando el descenso de las conductas violentas y las sanciones

represivas;

- \* estimulando la creación de espacios para la participación creativa;
- \* promoviendo el aprendizaje vivencial;
- \* abriendo espacios de contención afectiva.

#### **UBICACIÓN GEOGRÁFICA**

El Proyecto se desarrolla en la Zona 14, ubicada en el noroeste de la ciudad de Montevideo, que presenta un elevado índice de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y una población juvenil entre los 10 y 19 años próxima a los 14.300 jóvenes.

En el ámbito de la Educación Pública existen 22 Escuelas, 4 Liceos y 1 Escuela Técnica Marítima.

El Proyecto trabajará con 6 escuelas y 2 liceos.

#### **AGENTES**

- \* Equipos interdisciplinarios de salud.
- \* Equipos de Educadores de los Centros Juveniles del Programa de Adolescentes.
- \* Efectores de Salud de la Zona 14.
- \* Equipos Psico-sociales.
- \* Equipo de Investigación.
- \* Docentes, recreadores y talleristas.
- \* Estudiantes y Docentes de la Facultad de Psicología.
- \* Jóvenes de ambos sexos participantes en distintas áreas.

#### **BENEFICIARIOS**

- \* Alumnas/os de 6º años de Escuelas Públicas.
- \* Alumnas/os de Ciclo Básico de Liceos Públicos.
- \* Docentes de Primaria y Secundaria de la Zona.
- \* Familiares y referentes adultos.
- \* Referentes Institucionales de la Zona.

#### **ACCIONES CON LOS ADOLESCENTES**

- \* Creación de dispositivos grupales de expresión juvenil.
- \* Contribuir a la reflexión y creación de un proyecto de vida propio.

- \* Promoción de propuestas grupales e institucionales gestionadas por los/las adolescentes.

- \* Talleres temáticos de contenido no curricular.

- \* Examen Preventivo de Salud.

### **ACCIONES CON DOCENTES**

- \* Instancias grupales de intercambio y profundización.

- \* Espacios de asesoramiento e interconsulta.

- \* Reuniones de intercambio con familiares.

### **ACCIONES CON FAMILIARES Y REFERENTES ADULTOS**

- \* Talleres para familiares que apunten a aumentar la comprensión del momento que están atravesando los adolescentes, orientándolos para que actúen como apoyo y sostén.

### **ACCIONES CON EL BARRIO**

- \* Creación de una Red Local que articule los recursos existentes, coordine actividades gestionadas por jóvenes e instancias de reflexión e intercambio que se constituyan -a través de la recreación y la organización- en situaciones de aprendizaje orientadas a la resolución de problemas a nivel barrial.

- \* Confección de una guía de Instituciones y servicios de referencia para los jóvenes.

- \* Realización de un relevamiento sobre el sentir y opinión de jóvenes y adultos en torno a la situación actual de los adolescentes.

## **Bibliografía**

- Alpizar, Lydia y Bernal, Marina (2003): La construcción social de la Juventud, en Mujeres Jóvenes y Derechos Humanos. Manual de Capacitación en derechos de las mujeres jóvenes y la aplicación de la CEDAW, Argentina, Red Latinoamericana y Caribeña de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos – REDLAC y Programa Mujer, Justicia y Género – ILANUD, Impreso en Grafica Integral, Modulo I Juventud.
- Baraibar, Ximena (2003): Las paradojas de la Focalización, en prensa, Revista Servicio Social y Sociedad, San Pablo.
- Bruzzone, María del Carmen (2003): Articulaciones entre programas sociales y la educación secundaria: El Proyecto Red de Casas Jóvenes en Uruguay, en La relación entre la escuela secundaria y las organizaciones sociales. Políticas y estrategias par la educación secundaria, Argentina – Uruguay, UNESCO – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE).
- Castel, Robert (1997): La metamorfosis de la cuestión social, Paidós, Buenos Aires.
- Documento Presentación del Programa Adolescente de la IMM, en [http://www.montevideo.gub.uy/juventud/juv\\_adolesc.htm](http://www.montevideo.gub.uy/juventud/juv_adolesc.htm)
- Duschatzky, Silvia y Corea, Cristina (2002): Escenarios de expulsión social y subjetividad, en Chicos en Banda. Los caminos de la

- subjetividad en el declive de las Instituciones, Paidós, capítulo I, Argentina.
- Esping-Andersen, Gosta (1993): Los tres mundos del Estado de Bienestar, Valencia, ed ALFONS EL MAGNAÍM Intitució Valenciana D'Estudis I Investigació.
  - Franco, Rolando (1996): Los Paradigmas de las Políticas Sociales en América Latina, en Revista de la CEPAL Nº 58.
  - Ley de Seguridad Ciudadana, nº 16.707, julio de 1995, Uruguay.
  - Melucci, Alberto (2001): "Silencio y voz juveniles: individualidad y compromiso", en Vivencia y Convivencia, ed Trotta S.A , edición de Jesús Casquette.
  - Mirza, Christian (2002): Nuevas Políticas Sociales como Estrategia para el Desarrollo: opciones para un gobierno de izquierda, Montevideo - Uruguay, s/e.
  - Pierson, Paul (1993): When the effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change, en revista World Politics, Vol 45, Nº 46, Johns Hopkins, University Press. Traducción para curso de Políticas Sociales Licenciatura Trabajo Social – Facultad de Ciencias Sociales.
  - Programa de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, República Oriental del Uruguay, 2002.
  - Proyecto Red de Casas Jóvenes. (INJU/INAME/Ministerio del Interior).

- Terra, Juan Pablo (1990): Luces y Sobras de las políticas sociales, Notas del Claeh N° 60.
- Unicef (2004): Observatorio de los derechos de la Infancia y adolescencia en Uruguay, Montevideo – Uruguay, FNUI-Unicef.
- Unicef (2003): El trabajo Infantil y Adolescente en el Uruguay y su impacto sobre la educación. Análisis de la situación en la década pasada y el presente, Montevideo – Uruguay, FNUI – Unicef.

#### **Páginas WEB Consultadas**

- [http://www.montevideo.gub.uy/juventud/juv\\_adolesc.htm](http://www.montevideo.gub.uy/juventud/juv_adolesc.htm)
- <http://www.imm.gub.uy/>