

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**  
**Tesis Licenciatura en Sociología**

**Construir bienestar entre muchos:  
actores en aulas comunitarias y centros juveniles**

**Andrea Bettosini**  
**Tutora: Verónica Filardo**

**2009**

## Índice

|  |    |
|--|----|
| Agradecimientos.....   | 2  |
| Introducción.....  | 3  |
| I. Paradigmas de la política social en el siglo XX y principios del siglo XXI en el mundo, América Latina y Uruguay..... | 3  |
| II. Articulación en torno a la política social: gobernanza, trabajo en red y participación                               | 5  |
| III. Aspectos metodológicos de la investigación .....  | 10 |
| IV. Análisis de la articulación de distintos actores en torno a Aulas Comunitarias y Centros Juveniles.....              | 14 |
| V. Conclusiones.....   | 33 |
| Bibliografía.....  | 40 |
| Anexos.....  | 41 |
| Glosario de siglas.....  | 45 |

## Agradecimientos

En primer lugar quiero agradecer a Verónica Filardo, por apoyarme siempre y ayudarme a superar todos los obstáculos, incluso la distancia física. Por situarme con los pies en la tierra y con la mirada en el horizonte en un proceso de aprendizaje muy profundo, gracias.

A cada uno de los entrevistados, por regalarme su tiempo, abrir las puertas de sus instituciones, y por transmitir con toda confianza y dedicación sus puntos de vista.

A mis compañeros de trabajo, por la flexibilidad para hacer compatible el trabajo con el estudio y por apoyarme en este proceso.

A mis amigos, las personas que desde un granito de arena hasta un río, contribuido a la construcción de este trabajo. Me encanta compartir el camino con ustedes.

A Joaquín, por el amor de todos los días, haciendo que un trabajo de tesis haya sido una forma más de convivir y crecer.

A mi familia, por acompañarme en la vida universitaria desde el primer día, dándome coraje, apoyo y más, para llegar hasta el final.

## Introducción

En esta primera década del siglo XXI donde hay ideas establecidas como verdades, por ejemplo, que lo único permanente es el cambio y que las relaciones sociales son crecientemente complejas, se presenta una herramienta clave que las sociedades utilizan para introducir cambios en su distribución de riesgos y bienestar: la política social. Hoy es crucial entender cómo los diferentes actores de la trama social se articulan en medio de este cambio permanente y complejidad creciente para construir bienestar. En este trabajo de investigación se estudiará en particular el sector de las políticas sociales orientadas a jóvenes. Se analizarán las propuestas desde las ciencias sociales para una articulación adaptada a los tiempos que corren, abordando los temas de gobernanza, trabajo en red y participación. Se verán estas teorías a la luz de dos casos de políticas sociales de juventud en Uruguay: Aulas Comunitarias y Centros Juveniles. Esta investigación está guiada por la pregunta ¿cómo es hoy la articulación de distintos actores pertenecientes a la trama social en torno a las políticas sociales de juventud en Uruguay?

Para contestarla, se comenzará por dar cuenta de la **trayectoria histórica de los paradigmas sobre los que se sentaron las políticas sociales** a lo largo del siglo XX, profundizando en el papel de los actores relevantes, buscando entender de dónde provienen los modelos de interacción de la actualidad. En segundo lugar, se sintetizará la **discusión actual de las ciencias sociales** en torno a la política social haciendo énfasis en quiénes deben ser sus actores, qué legitima su actuación, cómo deben articularse, y qué nivel de participación e involucramiento es deseado que tenga cada uno. Tercero, se presentará la **metodología** utilizada para responder a la pregunta de investigación. Luego se **analizarán los casos** Aulas Comunitarias y Centros Juveniles en paralelo, tomando como ejes la gobernanza, el trabajo en red y la participación.

Finalmente se **responderá la pregunta de investigación** presentando las principales características de la articulación en torno a las políticas sociales de juventud, así como ideas que sirvan de inspiración para una más profunda articulación, adaptada al contexto y a los aprendizajes que los casos nos permitan generar.

### I. Paradigmas de la política social en el siglo XX y principios del siglo XXI en el mundo, América Latina y Uruguay

Las sociedades a lo largo de la historia han encontrado maneras de proveerse de redes de protección social y bienestar para sus integrantes. Lo que se entiende por “lo social” y quién se ha hecho cargo de ello ha sufrido una fuerte evolución tanto en el mundo occidental en general, en América Latina y en Uruguay en particular.

**El Estado clásico:** En América Latina, desde la fundación de los Estados hasta entrado el siglo XX, éstos no eran un actor protagonista involucrado con los temas “sociales”. Quienes proveían bienestar a las personas eran principalmente las redes informales como la familia o la

comunidad. Rolando Franco (1996) marca que el rol social del Estado no iba más allá de asegurar la paz y el orden, y formar a las personas a través de la escuela primaria para hacerlas parte del “Estado Nación” en creación.

**El Estado “social”:** Durante las primeras décadas del siglo XX “*el Estado empieza a jugar un rol progresivamente central (...) en la provisión de ciertos niveles mínimos de bienestar para la población*” en parte a causa de las repercusiones de la crisis de 1929 (Vergara, 1986: 11). Durante la Industrialización por Sustitución de Importaciones, el Estado comienza a regular, intervenir, planificar, y asumir un rol “social”, “*la política social persiguió la protección del trabajador asalariado*” (Franco, 1998: 3).

Claudia Serrano marca que “*América Latina (...) present[ó] una heterogénea trayectoria en materia de instalación institucional y cobertura de los servicios públicos sociales*” desde entonces (2005, 14). Fernando Filgueira (1998) sitúa a Uruguay hacia 1970 dentro de los países latinoamericanos con un “*universalismo estratificado*” en materia de política social, a diferencia de los países “*excluyentes*” o “*duales*”. Es decir, Uruguay presentaba una cobertura extendida pero segmentada, que “*protegía (...) a la mayor parte de la población*” brindando seguro social, salud y educación (Filgueira, 1998: 11). El Estado centralizaba y cubría la totalidad de las funciones de la política social: financiar, diseñar, implementar, supervisar, y circunstancialmente evaluar, “[*s]e parte del principio que el Estado sabe lo que hay que hacer*” (Franco, 1998: 9). Como señala Vergara, desde ese entonces y durante mucho tiempo “*el tema de las políticas sociales ha tenido como referente societal casi exclusivo el ámbito de las posibilidades de acción del Estado*” en los países latinoamericanos (1986: 11).

**El Estado neo-liberal:** Todos los autores estudiados coinciden en que durante la década de 1980, se dio un quiebre en materia de política social. Hay consenso en la idea de un Estado en retirada (Nef, Serrano, Vergara, Franco), que recorta su gasto público y social al mínimo en el marco de una crisis fiscal que genera dificultades para sostener prestaciones universales (Franco, Serrano). Se buscan soluciones de política social que sean de bajo costo y de igual o mejor eficacia que las tradicionales (Vergara, Franco). El Estado cambia “*tanto en su estructura organizativa, sus lógicas de gestión, sus formas de relacionamiento con la sociedad y la economía, como en sus recursos de poder y en sus bases de legitimación*” (Narbondó y Ramos, 2001: 126). Se cuestionan sus bases tradicionales de poder y su capacidad de conservar el monopolio de la conducción, es decir, surge el problema de la gobernancia (Narbondó y Ramos, 2001).

Se destaca la importancia del Consenso de Washington como un paradigma que se transformó en dominante (Barba), que significó un decálogo (Serrano), una propuesta de y fórmulas para solucionar la situación crítica en que se encontraban los países. El “*Estado liberal*”, se caracterizó desde entonces por la descentralización, privatización de empresas y servicios públicos, incremento de la participación privada en la gestión y prestación directa de servicios, y focalización hacia los más pobres (Serrano, 2006: 16). Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) entran en escena como gestoras de políticas sociales (Serrano, Vergara, Franco, Midaglia, Narbondó y Ramos).

**El Estado en busca de su rol social:** En la década de 1990 se hace evidente la crisis del paradigma neoliberal. Pese a las promesas, el desarrollo económico no acompañó el desarrollo social (Barba, 2004). La mayoría de los autores coinciden en que la transición hacia una nueva

forma de concebir y hacer política social en América Latina es más lenta e incierta que la que redujo a la acción del Estado al mínimo en 1980. El Estado está desde entonces “*en busca de su rol social*” mientras que los pilares del paradigma neoliberal (descentralización, focalización y privatización) siguen en pie (Serrano, 2005).

El Estado uruguayo atraviesa una etapa de “*transformación y modernización institucional*” desde 1995 (Narbondo y Ramos, 2001: 149) inspirada en el enfoque del *New Public Management*, bajo el que se ha buscado “*asimilar la gerencia del sector público con la gerencia empresarial privada*” (2001: 128). Se buscó “*reconsiderar el papel del Estado*” (2001:150) superando dos paradigmas antagónicos: un modelo de Estado omnipotente e interventor, que debe solucionar todos los problemas a través del gasto público, y un Estado anoréxico y con mayor delegación de funciones en el mercado. Esto implicó, según los autores, pasar de la prestación de servicios públicos de manera directa a indirecta y regulada, haciendo transferencias de pagos por servicios contratados. Es en esta etapa que cobra fuerza en nuestro país el “*traspaso funciones del Estado a la sociedad civil*” a través de “*los convenios con ONG especialmente en el área social*” (Narbondo y Ramos, 2001:152). En paralelo, se dio un auge de programas, proyectos y/o experiencias en la escala microsocia impulsados por la sociedad civil, financiados “*vía aportes propios o (...) con recursos de la cooperación internacional*” (Serrano, 2005: 24), lo que transformó la dinámica de la política social.

**Primera década del siglo XXI:** Se entra en una fase multiparadigmática para la política social según Barba, una etapa de búsqueda de alternativas conceptuales, a pesar de que hay quienes argumentan la llegada al “*fin de la historia*” en referencia a que ya no hay ideologías que pretendan competir con la “*idea liberal*” (Fukuyama, 1992: 82).

Continúa sin embargo la búsqueda de políticas que ubiquen lo social no como una externalidad del crecimiento y de la acumulación económica, sino como una preocupación central (Nef, 1995). Se aspira a la construcción de bienestar no sólo desde el Estado, sino como fruto de una compleja interacción de todo el entramado social: Estado, mercado, familia y comunidad (Barba, 2004). Juliana Martínez enfatiza la importancia de las redes informales en América Latina por su importancia para la provisión de bienestar. Sin embargo, ubica a Uruguay en el grupo de los “*regímenes estatales de bienestar*” porque el Estado ha mantenido un rol destacado frente a las redes informales (2006; 31).

Frente a este panorama, se identifica como central discutir cómo se articulan los distintos actores para producir bienestar hoy, cuál debe ser el rol del Estado frente a los temas sociales y qué rol deben asumir los demás actores. El próximo capítulo profundizará acerca de lo que dicen las ciencias sociales al respecto, para así orientar la mirada y comprender la articulación actual en torno a las políticas sociales.

## II. Articulación en torno a la política social: gobernanza, trabajo en red y participación.

### ¿Quiénes deben articularse? Actores en el entramado de la política social, y la actual valoración social de cada uno

Se analizará en primer lugar, quiénes conforman el entramado social responsable de proveer bienestar según diversos autores de las ciencias sociales.

Esping Andersen fue el primero en introducir las distintas esferas de la sociedad en la discusión acerca de las políticas sociales: “[l]a política social ha existido en tanto ha habido algún tipo de acción política colectiva a la hora de abordar los riesgos sociales” (2001: 51). El Estado de Bienestar es solamente “una de las tres fuentes de gestión de los riesgos sociales; las otras dos son la familia y el mercado” (2001: 51). Agrega que estas tres entidades comparten los riesgos sociales, es decir, todos ellos proveen de bienestar a las personas. La forma cómo se articulen para lograrlo “define un régimen del bienestar” (Esping Andersen, 2001: 50).

El problema de la articulación de la sociedad frente a los riesgos sociales puede ser abordado desde la mirada de la “gobernanza”, concepto que se define de la siguiente manera:

*“la gobernanza hace referencia a la coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores con diferentes objetivos y propósitos (...). Papeles que antes eran incuestionablemente realizados por el gobierno, en la actualidad son cada vez en mayor medida vistos como problemas del conjunto de la sociedad que pueden ser resueltos por las instituciones políticas pero también por otros actores. La cuestión central es que las instituciones políticas no ejercen más el monopolio de la ‘gobernanza’” (Pierre, 1999 en Narbondo y Ramos, 2001: 129).*

Hoy, autores como Herrera Gómez y Castón Boyer hablan de cuatro actores primordiales de la protección social: la esfera política (Estado), el tercer sector (organizaciones sin fines de lucro/ONG/OSC), la esfera del mercado o sector privado (empresas) y las familias y redes sociales comunitarias o informales (2003: 122-125). Ellos argumentan que “la implementación de las políticas sociales ya no puede depender de uno o más actores privilegiados y perseguirse linealmente (desde un centro hacia una periferia), sino que tiene que ser en colaboradora y combinatoria entre diversos actores y sectores” (2003: 43-44).

Todos los actores coinciden en que el Estado debe participar de la provisión de bienestar, pero Bernardo Kliksberg señala que su acción en el terreno social ha sido deslegitimada por el pensamiento económico neoliberal. Entregar al mercado la responsabilidad de asumir la gestión de los riesgos sociales sería la solución, ya que la esfera pública sería ineficiente e ineficaz para resolver los problemas sociales (Kliksberg, 2000: 22). El autor opina que sin el accionar del Estado los problemas serían más graves, pero “[e]l Estado sólo no puede resolver los problemas” (Kliksberg, 2000: 22), manteniéndose la línea de pensamiento de los autores antes mencionados.

Según Kliksberg, la sociedad civil también ha sido desvalorizada en la solución a problemas sociales por un erróneo “reduccionismo economicista”, pero propone incorporarla con

una visión más amplia a las políticas sociales, y aprovechar capacidades suyas que aún estarían latentes (2000: 27). Midaglia señala que al reconocer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para proveer bienes sociales, se les confiere un *"nuevo estatus público"* (2001: 207), respaldado en características positivas que éstas poseen frente a otro tipo de actores: *"la flexibilidad operativa, el manejo de estrategias de intervención innovadoras, así como la velocidad de respuesta frente a diversas necesidades"* (2001: 207), *"la confianza, la dedicación, la solidaridad (...)"* y *la habilidad para acceder a clientes difíciles de alcanzar"* (Bresser y Cunill, en Midaglia, 2001: 207).

### ¿Cómo deben articularse? Trabajo en red y desafíos de la articulación

Serrano indica, *"la política social no sólo opera como dispensadora de servicios sociales o reparadora de los desperfectos que genera el mercado"*, también es *"un sistema constructor de integración, ciudadanía y comunidad nacional"* (2005: 63). Si parte de los fines es construir integración, ¿cómo sucede esto entre los actores de la política social?

Según Herrera y Castón, al menos en el caso europeo, existe cierta articulación pero con dificultades: *"las relaciones entre todos estos actores aún se encuentran muy alejadas de poder responder a un cuadro claro y coordinado que pueda ser gobernado en términos de eficacia, eficiencia y equidad relacional"* (2003: 122). En la actualidad el tercer sector y las redes informales serían sólo un recurso subordinado al Estado y al mercado. El objetivo, según los autores, debe ser re-equilibrar los sectores y tender *"hacia estilos de política social que sepan conferir una mayor autonomía a todo actor, y así poder permitir la posibilidad a un radio más amplio de recursos y de oportunidades"* (2003: 127) inspirados en *"intervenciones de redes"* (2003: 68).

El concepto de redes está instalado en debate sobre la articulación de actores en torno a una política social también en términos de gobernancia. Hace referencia a *"una forma de conducción social basada en la interacción entre actores autónomos privados y públicos, que produce un consenso negociado que constituye la base para la coordinación"* (Narbondó y Ramos, 2001: 137). Los autores explican la existencia de tres modelos de gobernancia: el jerárquico (el Estado centraliza la conducción de la sociedad) y el de mercado (el Estado delega funciones a empresas privadas en búsqueda de la eficiencia) el de redes, en el que *"[e]l Estado descentraliza la formulación y prestación de servicios públicos, traspasándola a organizaciones autónomas, que pueden ser empresas privadas, ONG, e incluso agencias estatales semi-autónomas"* siendo la ventaja principal la *"mayor flexibilidad para responder a demandas específicas, lo que incluye una mayor libertad para definir sus servicios y la estrategia de gestión"* (2001: 137).

Frente al modelo jerárquico, el modelo de redes permite superar las rigideces para la adaptación y articulación que conlleva la verticalidad, pasando a una forma horizontal de trabajo, donde conducir ya no se trata de imponer sino de influir y negociar. Con respecto al modelo de mercado, el modelo de redes tiene la ventaja de subordinar los fines de lucro a *"la lógica cooperativa de construcción de consensos en la red"* lo que supera las dificultades de la aplicación estricta del criterio de eficiencia empresarial (Narbondó y Ramos, 2001: 138).

Sin embargo, el modelo de redes presenta problemáticas. En primer lugar, la articulación más compleja y la entrega de mayor autonomía a cada parte trae como problema *"la definición clara, tanto de quién es el responsable de estos servicios, como de ante quién, y de qué forma"*

deberá rendirse cuentas. (...) No está claro sobre qué cosas el Estado mantiene la responsabilidad, y en qué cosas ha delegado la responsabilidad" (Narbondo y Ramos, 2001: 140-141). La apreciación de Calame y Talmant agrega un punto de vista fundamental: "las relaciones entre las partes contratantes están dominadas por la ignorancia y la desconfianza mutua, y la manera de superar esta situación requiere de la clarificación de sus respectivos papeles y del descubrimiento de las especificidades de los agentes participantes" (2000:50 en Midaglia 2001:208). En segundo lugar, existe la incertidumbre acerca de si las redes tienen la capacidad de conducir y coordinar las políticas públicas. El Estado pierde poder, por lo que se le dificulta coordinar las políticas y asegurar ciertas normas de procedimiento. La tendencia es a concentrar las tareas de coordinación y control en los aspectos presupuestales lo que "es un pobre sustituto de una verdadera actividad de coordinación de políticas públicas" (Narbondo y Ramos, 2001: 143). En tercer lugar, la delegación de funciones del Estado a terceros puede llevar a una pérdida de memoria institucional. Los contratos pueden no renovarse, las instituciones pueden quebrar, por lo tanto "no hay garantías de continuidad y permanencia de las organizaciones" (Narbondo y Ramos, 2001: 143), quienes se llevarían consigo el aprendizaje que hubieran generado en su participación en las políticas públicas.

Como conclusión se eleva la importancia de "una revalorización y reconceptualización del papel del Estado central" (Narbondo y Ramos 2001: 144), visión con la que coincide Midaglia. El Estado debería enfocarse en la financiación, control, elaboración y conducción de las políticas públicas, por la siguiente razón: "aún en el proceso más negociado, éste no es un actor más, sino el único actor que puede desarrollar la capacidad de tener una visión de conjunto y de expresar el interés general (...) porque (...) responde a los representantes electos por el conjunto de la ciudadanía" (Narbondo y Ramos, 2001: 145). A su vez, el Estado sería el único actor que podría garantizar estándares mínimos en la provisión de servicios, distribución de los recursos y movilización de fuentes de asistencia privadas (Midaglia, 2001: 206).

Según Herrera y Castón, el rol del Estado debe renovarse, renunciando a "la pretensión de poder gestionar directamente todos o la mayor parte de los servicios, para orientarse a formular reglas de garantía por cuanto concierne a los intereses y a las interacciones entre los actores en juego: los ciudadanos y sus organizaciones" (2003: 127).

La transferencia de funciones a organizaciones de la sociedad civil, especialmente en el área social, ha sido vista e implementada desde los años 80 como solución a las deficiencias del Estado para proveer servicios de política social. Pero hoy se identifican algunos dilemas.

Por una parte, el contrato que necesariamente debe establecerse entre la institución estatal y la social implica una medición de los objetivos de manera cuantitativa, y un objetivo cumplido. Esto iría en detrimento de la consecución de objetivos cualitativos y del financiamiento de actividades que contribuyen al objetivo cuantitativo pero que no están directamente asociadas a él (Midaglia, 2001: 219). Según la autora, existe un riesgo para el Estado de que su forma de control de los servicios sea burocrática e inflexible, y por lo tanto "inhiba la flexibilidad operativa de las asociaciones civiles y termine unificando la forma de intervención social" (2001:209) teniendo el efecto contrario al que originalmente se buscaba.

Por otra parte, se corre el riesgo de que la provisión de servicios al Estado por parte de organizaciones civiles modifique la esencia de las mismas y pierdan las características positivas

que las posicionaron como organizaciones más adecuadas que el Estado para la provisión de los servicios. Asumir mayores responsabilidades, fortalecer la estructura organizacional, especializarse y aumentar los mecanismos de control *“puede (...) llegar a poner en peligro la autonomía de acción y la creatividad que encarnan estas asociaciones”* (Midaglia, 2001:209).

Existe, por último, el dilema de la institucionalización de las políticas sociales. Según lo indica Midaglia, *“se admite académica y políticamente que parte del éxito de los servicios de bienestar reformados depende de su grado de institucionalización, que equivale a la sanción y aplicación de reglas de juego legítimas, (...) que pasan a formar parte del funcionamiento habitual de los servicios en cuestión”* (2001:210). Sin embargo, según la autora, este tema ha sido descuidado sistemáticamente en América Latina. Destaca la importancia de definir *“un lugar específico a las organizaciones civiles, y por ende ciertas garantías de participación y proyección en el mediano plazo”* (2001:210) para el buen funcionamiento de la nueva articulación público-privada.

Hay un último aspecto importante a conceptualizar en torno a la articulación de los diversos sectores de la sociedad para llevar a cabo una política social, y es la discusión sobre la participación. Tanto Herrera y Castón, como Narbondo y Ramos coinciden en que el trabajo en red implica introducir mecanismos participativos que involucren a más grupos en la conducción de la política social. A continuación se plantea la discusión en torno a estos temas.

#### **Participación e involucramiento: quiénes participan y para qué participan. Roles y responsabilidades.**

La participación es un concepto muy debatido en las ciencias sociales. Kliksberg menciona que *“[s]ería claramente antipopular enfrentar la presión por participación tan fuerte en la sociedad, y con argumentos tan contundentes a su favor”* (2000: 28) debido a la legitimidad que ha adquirido el concepto.

Herrera y Castón plantean que para observar los problemas sociales, diagnosticarlos, tomar decisiones e intervenir, no sólo debe participar la administración pública, sino *“un sistema más amplio del que son actores tanto los productores como los consumidores de las políticas sociales”* (2003: 45).

Narbondo y Ramos proponen involucrar a *“los empleados medios y bajos”* y a *“los clientes y usuarios de los servicios”* en el diseño de políticas sociales (2001: 140).

Diversos autores coinciden en que movilizar a la mayor cantidad de actores y con un máximo de involucramiento de cada uno, tiene resultados positivos (Kliksberg, Cariola y Rojas, Herrera y Castón). Según Herrera y Castón, la política social obtiene mejores resultados cuando cada nodo de la red aporta lo mejor de sí: *“Las políticas sociales (...) deben intervenir asegurando el máximo de participación, introduciendo y combinando a todos los actores y factores que se mueven dentro y en torno a un problema social, adoptando metodologías que tratan de desarrollar al máximo las potencialidades de los actores en juego”* (2003: 44).

Según Bifarello, las OSC contribuyen generalmente a los programas sociales aportando su capacidad institucional, recursos humanos, flexibilidad y capacidad de interacción personal. En algunos casos, participan también de la toma de decisiones colectiva y al diseño de las políticas

públicas, siendo éste el nivel máximo de participación y co-responsabilidad alcanzado por el Estado y sociedad civil, al menos en Argentina. La autora marca que el intento de instaurar esta forma de asociación público-privada resulta generalmente en conflictos de poder y asimetría en la distribución de las responsabilidades (2002: 7-9).

La participación de la comunidad, según Kliksberg, encuentra resistencias generalmente por ser vista con una *"ilegitimidad conceptual, política, y ética"* (2000: 29).

También existe resistencia a la participación de la población destinataria. Ya que esta investigación se centra en el sector de las políticas sociales orientadas a adolescentes y jóvenes, interesa analizar cómo se concibe su participación en particular.

Herrera y Castón marcan la existencia de una *"minusvaloración de funciones y cualidades propias del estatus de menor"* (2003: 100). Sin embargo señalan que *"preservar la equidad de los ligámenes entre generaciones [es de vital interés] porque con ello se garantiza el pacto de solidaridad en el que se asienta el edificio social"*; *"las jóvenes generaciones de hoy y del mañana representan un recurso fundamental para la entera sociedad"* (Herrera y Castón, 2003: 103). Una forma de preservar estos ligámenes sería, según los autores, convocar su participación de la política social junto a las generaciones mayores.

Durston remarca *"la necesidad de incorporar a los jóvenes en la fase de diseño de los nuevos proyectos destinados a ellos"* como uno de los principales aprendizajes del *"Encuentro sobre Mejores Prácticas en Proyectos con Jóvenes del Cono Sur"* organizado por la CEPAL en 1999, y enfatiza que *"[a] todos los observadores profesionales y expertos sorprendió la capacidad de análisis demostrada por estos jóvenes"* (2001: 15-17). Tapia agrega: *"quien define el problema define en la práctica su solución, lo cual puede contribuir a debilitar las iniciativas orientadas hacia los jóvenes, en la medida en que éstos no hayan participado sino escasamente en su elaboración"* (2001: 14). La carente participación de los adolescentes durante la fase de ejecución del proyecto, es compensada generalmente *"mediante un esfuerzo por validar las acciones, al tratar de incorporar diversas sugerencias y de realizar todos los ajustes posibles con el objetivo de mejorar la receptividad de la iniciativa"* (Tapia, 2001: 20).

Por tanto, los problemas de articulación de la sociedad para construir bienestar entre muchos no son sencillos, y a lo largo de la historia de la política social han ganado en complejidad, al menos en su conceptualización. Analizar este aspecto de las políticas sociales de juventud requiere de una metodología que permita comparar teoría con práctica, y así lograr la mayor comprensión posible del problema.

### III. Aspectos metodológicos de la investigación

#### Pregunta de investigación

La pregunta de investigación, que define el problema de investigación, y que sirve de guía a este trabajo es:

- ¿Cómo es hoy la articulación de distintos actores pertenecientes a la trama social en torno a las políticas sociales de juventud en Uruguay?

Para contestar esta pregunta general, se plantean preguntas intermedias que emergen del marco teórico como ejes principales del problema de investigación:

- ¿Qué actores están legitimados como parte de la trama social productora de bienestar? ¿Qué los legitima?
- ¿Qué rol cumple cada uno de los actores y qué responsabilidades le corresponden? ¿Existe consenso en torno a roles y responsabilidades? ¿Existe corresponsabilidad?
- ¿Existe un ejercicio de coordinación entre los actores, para propiciar el cumplimiento de objetivos comunes? ¿Existe consenso acerca de los objetivos que pretenden alcanzar? ¿Está validada la forma de medir los resultados?
- ¿Qué nivel de involucramiento y participación tiene cada actor en la política social de juventud? ¿Se aprovecha al máximo el potencial de cada uno, o hay actores que reclaman mayor participación? ¿Tienen autonomía para tomar decisiones?
- ¿Los programas se institucionalizan? ¿Se conserva la memoria institucional en el correr del tiempo?

#### Objeto de investigación

El objeto de investigación es la política social, tomando una definición amplia de la misma, incluyendo programas en el marco de una política social más abarcativa.

#### Estrategia metodológica

Para responder a la pregunta de investigación, se opta por una estrategia de investigación que permita entender desde el caso particular su conexión con una perspectiva teórica. Según Stake (1994), el estudio de caso permite enfocarse en lo que éste enseña acerca de la realidad en que se inserta. El caso es uno entre otros, pero vale la pena invertir tiempo en su comprensión en profundidad. Los casos de estudio instrumentales permiten, según el autor, contrastar un caso con una teoría o discusión conceptual en particular. El caso es de interés secundario, ya que es instrumental a la comprensión de algo superior, en este caso, la articulación de las distintas esferas de la sociedad en torno a las políticas sociales de juventud en Uruguay. El estudio de caso colectivo de tipo instrumental permite estudiar varios casos en conjunto para echar más luz sobre el tema o teoría en estudio. Ésta es la estrategia que se utiliza en esta investigación.

## Selección de casos

Los casos a estudiar son:

- Programa Aulas Comunitarias
- Centros Juveniles, Programa INAU - IMM

Ambos casos fueron seleccionados por muestreo teórico. El criterio para la selección de casos consideró el abordaje de programas en el marco de políticas sociales que (1) tuvieran como destinatarios a jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social; (2) haber sido recientemente diseñados, o rediseñados, de modo de hallar en ellos una articulación entre los diferentes actores que haya sido pensada y decidida recientemente, y que no responda simplemente a tendencias institucionales de larga data.

El Programa de Aulas Comunitarias (PAC) fue ideado en 2005 en conjunto entre el programa INFAMILIA y el Consejo de Educación Secundaria (CES) a raíz de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al gobierno uruguayo; en 2006 se abrió el llamado para ONG gestionantes, y en 2007 las Aulas abrieron sus puertas. El PAC se diseñó para reducir la deserción estudiantil en primer año de liceo. Tiene por tanto como destinatarios a adolescentes de 12 a 17 años que “habiendo completado sus estudios primarios, nunca han ingresado al liceo o bien nunca han cursado a pesar de estar inscriptos” o “que se han desvinculado del liceo sin aprobar Primer Año” (Bases Generales PAC, 2006). El Programa consta de locales adquiridos por las ONG a donde asisten los adolescentes para cursar Primer Año en una modalidad más flexible, contando con profesores de Secundarias que imparten las clases, pero contando con el apoyo y coordinación general de educadores de la sociedad civil en cada centro educativo.

Los Centros Juveniles funcionaban hasta el 2008 gestionados por una ONG en convenio con la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y/o el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Tras una alianza entre ambas instituciones de la esfera pública, y una redefinición del diseño del programa en el año 2007, los Centros Juveniles de Montevideo pasan a firmar un único convenio con INAU e IMM en alianza. Los destinatarios de los Centros Juveniles, programa INAU - IMM, son adolescentes entre 12 y 18 años aproximadamente, residentes de las zonas donde se ubican los Centros. La selección de las mismas se realiza en base a variables que permiten determinar dónde se encuentran los sectores de mayor vulnerabilidad de la ciudad. La finalidad de los Centros Juveniles es *“[p]romover e instrumentar acciones, en un espacio de socialización, recreación, apoyo pedagógico, capacitación y/o inserción laboral que contribuyan al desarrollo integral de los adolescentes interviniendo sobre los factores condicionantes que permiten el mismo.”* (Perfil Centros Juveniles, 2008). Los Centros permanecen abiertos durante al menos cuatro horas diarias para que los adolescentes asistan y allí desarrollen diversas actividades que las ONG gestionantes co-organizan con ellos mismos.

## Diseño de investigación

El diseño de investigación busca un equilibrio entre lo estrecho y lo abierto, porque está delineado por conceptos y preguntas que desde el marco teórico orientan en la búsqueda de evidencias, pero también se mantiene abierto para la emergencia de problemas nuevos. A tales

fines se triangularon fuentes de datos, permitiendo contrastar información de fuentes primarias y secundarias. Las técnicas de investigación utilizadas fueron la entrevista semi – estructurada, la observación y la recolección de datos secundarios.

La observación permitió un acercamiento al fenómeno y el registro de primeras impresiones, para así adquirir un panorama general. Se recolectó material documental creado por las instituciones participantes de la política, que permitió obtener información acerca de acuerdos firmados, diseños y objetivos oficiales, conceptualizaciones plasmadas en documentos y herramientas de seguimiento y evaluación.

La entrevista es la técnica que entregó la mayor cantidad de información en esta investigación. Se orientó a comprender la perspectiva del entrevistado en tanto representante de un tipo de actor social involucrado en la política social. Se optó por una entrevista semi-estructurada que levante información sobre los conceptos teóricos a contrastar con la información primaria. Este abordaje flexible posibilitó la adaptación de la entrevista a los conocimientos y experiencias de la persona entrevistada, para así maximizar la calidad de la información levantada.

La pauta de entrevista incluyó las siguientes preguntas como guía general, a partir de las que se realizaron otras preguntas que emergieron del contexto de la entrevista:

|  |
|--|
| ¿Qué instituciones participaban al comienzo? de la esfera política, del mercado (empresas), de la sociedad civil |
| ¿Qué instituciones participan ahora? de la esfera política, del mercado, de la sociedad civil                    |
| ¿Cómo se articulan las instituciones (instrumentos/ espacios de interacción)?                                    |
| ¿Qué rol cumple cada institución?  |
| ¿Quién discute el diseño para su elaboración? ¿Quién lo decide?  |
| ¿Quién discute cuáles deben ser los objetivos de la política? ¿Quién los decide?                                 |
| ¿Qué canales de expresión de demanda de los destinatarios existen?   |
| ¿Quién es responsable último por los resultados?   |

Los actores entrevistados fueron:

- De la esfera pública: personas involucradas en el diseño, en la implementación y/o a cargo de la dirección de Aulas Comunitarias y/o Centros Juveniles
- De la esfera de la sociedad civil: personas involucradas en el diseño, en la implementación y/o a cargo de la dirección de Aulas Comunitarias y/o Centros Juveniles

### Material de análisis

Se realizó observación en los siguientes Centros Juveniles y Aulas Comunitarias:

- 21/4/2008 Centro Juvenil y Aula Comunitaria “Las Redes” Centro de Participación Popular (CPP), Casavalle.
- 12/6/2008 Centro Juvenil El Tejano, La Teja
- 28/7/2008 Casa Joven Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), Piedras Blancas
- 30/7/2008 Aula Comunitaria Instituto del Hombre (IDH), Paso de la Arena

Se entrevistó a los siguientes actores entre el 4/4/2008 y el 4/8/2008:

#### **Aulas Comunitarias**

- Esfera pública
  - 3 personas que diseñaron el Programa de Aulas Comunitarias desde el Estado
  - 3 personas a cargo de la dirección y/o implementación de Aulas Comunitarias desde el Estado
- Esfera de la sociedad civil
  - 5 personas que implementan, dirigen o dirigieron Aulas Comunitarias desde la sociedad civil

#### **Centros Juveniles**

- Esfera pública
  - 3 personas que diseñaron, implementan y/o dirigen Centros Juveniles desde el municipio
- Esfera de la sociedad civil
  - 1 persona que participó del diseño de Centros Juveniles desde la sociedad civil
  - 5 personas que dirigen o implementan Centros Juveniles desde la sociedad civil

El material documental utilizado para el análisis es:

#### **Aulas Comunitarias**

- Bases Generales del concurso para la selección de una firma consultora que ejecute la instalación, asistencia y ejecución del proyecto Aulas Comunitarias (incluye Términos de Referencia) (Año 2006)
- Bases Generales del concurso para la selección de una firma consultora que ejecute la instalación, asistencia y ejecución del proyecto Aulas Comunitarias (incluye Términos de Referencia) (Año 2008)
- Reportes de Monitoreo 1 – 8 (2007, 2008)

#### **Centros Juveniles**

- Indicadores (INAU, División Convenios, 2007)
- Perfil Centros Juveniles (INAU, 2008)
- Reglamento general de convenios (INAU, 2008)
- Modalidades y perfiles de atención integral de tiempo parcial (INAU, sin fecha)
- Plan estratégico de adolescencia y juventud (IMM, 2005)
- Informe sobre relevamiento de posibles locales para la creación de Centros Juveniles, (IMM-INAU, sin fecha)
- Perfil Centro Juvenil Programa (INAU – IMM, 2007)
- Evaluación de Centros Juveniles (IMM - Departamento de Trabajo Social (DTS), Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, 2005)

## IV. Análisis de la articulación de distintos actores en torno a Aulas Comunitarias y Centros Juveniles

### Los actores legitimados para producir bienestar

Se analizará quiénes son los actores participantes de la producción de bienestar, en Aulas Comunitarias y Centros Juveniles, y qué legitimidad tiene cada uno.

El Programa Aulas Comunitarias (PAC) involucra a diversos actores. Se tomará como actores oficialmente involucrados, a aquellos mencionados en las Bases Generales y en los Términos de Referencia del programa. Son los siguientes (ver evidencia en anexo 1):

- **Banco Interamericano de Desarrollo (BID):** préstamo al Gobierno de Uruguay para el Programa de Infancia, Adolescencia y Familia (INFAMILIA)
- **Ministerio de Desarrollo Social (MIDES):** organismo ejecutor, **INFAMILIA** coordina y supervisa
- **Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y el Consejo de Educación Secundaria (CES):** responsables de la implementación del Programa Aulas Comunitarias
- **Firma Consultora u Organización de la Sociedad Civil (OSC):** para gestionar las Aulas Comunitarias

A través de las entrevistas se reconoce la existencia de otros actores involucrados en el PAC. Serán tomados como los extra-oficiales:

- **Instituto Nacional de Alimentación (INDA):** “está apoyando (...) con recursos alimentarios básicamente”
- **Redes locales:** “instituciones públicas que están insertas en la comunidad, liceos, policlínicas”; “los SOCAT de la zona, la guardería, la escuela”
- **Donantes:** “los pizarrones los donó la Universidad Católica”
- **La familia de los destinatarios:** “porque la familia es responsable (...) de inscribirlo” (al adolescente en Primer Año del Ciclo Básico)
- **Los adolescentes (población destinataria):** “que no estén tan tutelados, ni por nosotros, ni por sus papás, sino que se vayan haciendo cargo y cada vez más responsables de su proceso y su pasaje por la educación formal”

Para el caso de Centros Juveniles, los actores involucrados oficialmente según el Perfil de Centros Juveniles, convenio INAU – IMM de 2007 son (ver evidencia en anexo 1):

- **La Intendencia Municipal de Montevideo (IMM):** Equipo de Supervisión
- **El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU):** Equipo de Supervisión
- **Organizaciones de la Sociedad Civil:** gestionantes
- **Gobierno Local y Centro Comunal:** acompañan el funcionamiento de los CJ

Los otros actores que figuran en el discurso de los entrevistados:

- **INDA**

- Convenios de IMM con diversas **instituciones**: "CLAEH", "IPA", "Fundación Mateo", "UTU", "Facultad de Psicología", con el fin de brindar talleres en los Centros Juveniles
- **Redes locales**
- **Donantes**: "las computadoras son una donación de Noruega"
- **La familia de los destinatarios**
- **Los jóvenes** (población destinataria)

Se puede apreciar que el "régimen de bienestar" (Esping Andersen, 2001: 50) que subyace a estos dos programas ubica a instituciones públicas (ministerios, municipios, entidades estatales) y a la sociedad civil como los actores protagonistas, junto a un organismo financiador de carácter internacional. Otras fuentes de gestión del bienestar como ser la familia y las redes sociales se ubican en un lugar secundario, aunque muy presentes en el discurso. Las empresas como parte de la esfera del mercado no figuran en el discurso, a no ser que se pregunte explícitamente por ellas, y participan solamente como donantes.

La combinación de actores y sectores privilegia la participación de la esfera pública y del tercer sector, ubicándolos oficialmente en los programas, aunque no por igual. A grandes rasgos, el Estado coordina y supervisa y las OSC gestionan.

El Estado es visto como un actor legitimado "por el voto popular" según representantes de la sociedad civil, por lo tanto "la rectoría última [de la política social] siempre es del Estado". Un jefe de un organismo público señala que "el Estado está retomando la rectoría de las políticas sociales, tiene la obligación y la potestad, y la legitimación de proponer proyectos inclusivos" a lo que agrega: "la capacidad propositiva y la responsabilidad en última instancia, es del Estado". Esto diferencia al Estado de la sociedad civil en legitimidad y por lo tanto también en responsabilidad según el entrevistado: "Si a una ONG le va mal en su programa de revinculación de los adolescentes a la UTU, ta, la ONG no es responsable de la revinculación de los adolescentes a la educación formal. La responsabilidad es del Estado."

Por lo tanto, ambas partes coinciden en que el Estado se diferencia de las organizaciones de la sociedad civil por haber sido elegido por la ciudadanía para representarla, lo que le otorga la responsabilidad de llevar a cabo las políticas sociales.

La legitimidad de las OSC radica según representantes de la esfera pública en "su trabajo y su prestigio", y en que "saben muchísimo de trabajo barrial". Desde la sociedad civil se mencionan algunas ventajas frente al Estado: "flexibilidad institucional para adaptar el diseño del dispositivo al contexto en que [se] trabaja", "llega[r] a los territorios en donde el Estado no llega" y haber ciertas "cosas que le es mucho más natural y sencillo y contextualizado realizar a organizaciones que no tienen un peso burocrático ni las responsabilidades (...) que tiene el Estado". Según representantes de la esfera estatal, la participación de las OSC en las políticas públicas permite incorporar una mirada externa cuando se intenta mejorar la prestación de servicios sociales del Estado, como sucede en el PAC, "no podíamos trabajar exclusivamente con la gente de Secundaria, porque en realidad eran parte de la explicación de la desvinculación".

Representantes del Estado perciben una complementariedad con las OSC en el caso de Aulas Comunitarias: "la organización social se ocupa de determinadas temáticas relativas a la adolescencia para las que el profesor no está capacitado, y el profesor se ocupa de temáticas de

*pedagogía específica que hacen a la formación en Educación Secundaria*". Desde la sociedad civil se percibe como una interacción positiva, que les da la oportunidad de *"poder meter también las experiencias que las ONGs tienen a través de la educación no formal"* en la educación formal, nutriendo a la esfera estatal con sus conocimientos y prácticas.

Pero el camino que lleva a las OSC a involucrarse en las políticas públicas encuentra también sus dificultades. Una representante de la esfera estatal reconoce que una parte del sistema de Secundaria *"miró con una cierta desconfianza a las organizaciones sociales"*. Desde la sociedad civil se reconoce que *"al comienzo [la relación era] bastante dura e impenetrable, pero este último tiempo ha sido bastante amigable, de bastante diálogo"*.

### **Roles y responsabilidades en la producción de bienestar: Estado, sociedad civil, familias y empresas**

Se analizará en primera instancia los roles y responsabilidades de los actores contratantes en ambos programas, y luego los que éstos adjudican a las familias de los adolescentes beneficiarios y a las empresas como parte de los actores extra-oficiales.

Un director de INFAMILIA marca que para implementar el Programa Aulas Comunitarias *"se necesita una multiplicidad de actores y cada cual en su rol y en lo que tiene que hacer"*.

En primer lugar se destaca la existencia de una Unidad Coordinadora conformada por técnicos de INFAMILIA del Ministerio de Desarrollo Social y del Consejo de Educación Secundaria, quienes trabajan en conjunto en un mismo espacio físico. Cada parte de esta Unidad *"a nivel gubernamental"* tiene roles diferenciados como se explicita en los Términos de Referencia del PAC. El CES tiene *"la responsabilidad técnico/pedagógica de la ejecución del Programa"*, e INFAMILIA *"coordinará las acciones que garanticen el seguimiento y evaluación interna del PAC"*, *"será responsable de la selección, el seguimiento y evaluación de las OSC contratadas"* y de *"financiar (...) el funcionamiento de las AC durante los dos primeros años"* entre otras más específicas (ver detalle de roles en PAC en anexo 2).

La forma en que se llegó a tener un espacio de trabajo mancomunado la relata un representante de INFAMILIA: *"primero hubo un acuerdo político, una voluntad política (...) entre las autoridades del Ministerio, de INFAMILIA, con ANEP, con Secundaria. Ese acuerdo a demás se plasmó en un convenio firmado, que nos habilita a este trabajo"*.

Una persona que integra la Unidad Coordinadora considera que la combinación de actores y la distribución de roles en el PAC desde el comienzo significaba un *"componente interesante e innovador"* ya que *"no sólo iba a involucrar a Estado y Estado, o sea al MIDES INFAMILIA y Secundaria, sino que iba a involucrar a un tercer actor que era las organizaciones de la sociedad civil"*.

El rol de la sociedad civil descrito en los Términos de Referencia del PAC es principalmente *"[a]portar el lugar físico donde se instalen las aulas comunitarias"*, *"serán responsables de la gestión interna de cada Aula, (...) en articulación con los Liceos de Referencia"*, y *"serán responsables del desarrollo de actividades socio educativas a través de los talleres temáticos de complementación"* (ver detalle de roles en PAC en anexo 2). El discurso de los

coordinadores de Aula acerca de su rol coincide con el planteado en los Términos de Referencia: *"gestionar el aula toda"*.

Los roles del CES y de INFAMILIA son complementarios, como lo explica un director de INFAMILIA: *"el rol de Secundaria es pensar la propuesta pedagógica, y el rol del MIDES es gestionar la coordinación de esas políticas"*. Su discurso coincide con lo explicitado en los términos de referencia en cuanto a los roles de cada parte. También desde las ONG se percibe una complementariedad de roles. Una coordinadora de aula explica que cuando necesitan articularse para lograr un cambio cada parte toma parte de la responsabilidad: *"nosotros lo hacemos desde los territorios y ellos lo hacen y lo direccionan desde arriba, eso está bueno"*.

Un director de INFAMILIA indica qué nivel de involucramiento espera de las OSC: *"estamos implementando un proyecto conjunto [entre el Estado y la sociedad civil]. No estoy tercerizando (...). La responsabilidad de la ONG no es hacerle los talleres a los gurises. La responsabilidad de la ONG es de cogestionar este proyecto. Por lo tanto, las metas y los objetivos que tenemos son metas y objetivos comunes a todos los actores que estamos en el proyecto."*

El rol de cogestionante, según el entrevistado, implica corresponsabilidad. También hacen énfasis en *"una responsabilidad compartida"* los integrantes de la Unidad Coordinadora, porque según una entrevistada, la articulación está caracterizada por la *"complejidad"*: *"Es muchísima las coordinaciones que tienen que haber, y todas las piezas tienen que engranar"*. Una coordinadora de aula, desde la sociedad civil, señala también que el responsable último por la revinculación de los adolescentes *"es todo el sistema"* habiendo actores responsables por cada eslabón de la cadena, *"la responsabilidad nuestra [de la OSC] es para revincularlos"* y cuando *"en segundo los gurises van a los liceos y ahí es todo el sistema [educativo] que está involucrado"*.

Se puede apreciar por lo tanto que, en primer lugar, en Aulas Comunitarias los roles y responsabilidades están claramente definidos; segundo, existe complementariedad entre los diferentes actores participantes y tercero, se apunta a una responsabilidad compartida por el funcionamiento del programa en su conjunto.

En Centros Juveniles, Proyecto INAU - IMM, se analizarán los roles de INAU, IMM y las organizaciones de la sociedad civil, ya que estos son los que figuran en el discurso de los entrevistados como los actores principales.

El Perfil de Centros Juveniles Programa INAU – IMM del 30/4/2007 indica la existencia de un *"Equipo de Supervisión INAU – IMM"* el que fundamentalmente asume la *"responsabilidad compartida en los mismos términos"* de *"[l]a dirección política y estratégica que define las líneas de trabajo del Programa"*.

Se presenta nuevamente una alianza entre dos instituciones de la esfera pública, pero esta vez la responsabilidad compartida no recae sobre la coordinación sino sobre la supervisión. El discurso indica que la responsabilidad de estos actores incluye también la financiación. Un ex director del Programa reconoce que *"Hoy hay unos niveles de articulación (...) interesantes entre el INAU, que es el que financia y (...) la Comisión de Juventud que cambiaron totalmente el formato, antes co-financiaban"* las actividades mientras que ahora *"la Intendencia aporta los locales"* y *"los recursos humanos los mete el INAU"*. Además, posteriormente al trabajo de campo

realizado, las OSC con Centros Juveniles pasan de firmar convenios separados con la IMM e INAU para firmar un convenio común.

INAU e IMM perciben que su alianza y el nuevo marco de trabajo tienen ventajas diferentes. Una directora de INAU considera esta alianza un avance que permitirá *“hacer una supervisión conjunta, poder responsabilizar también a la Intendencia en cuanto a los locales (...) y todo lo demás”*. La IMM plantea que la acción de definir en conjunto con INAU líneas de trabajo para los Centros Juveniles significa *“tomar un poco más nosotros también la política (...) retomar lo que pasa en cada Centro Juvenil”*.

El rol de las OSC en Centros Juveniles Programa INAU – IMM se describe de la siguiente forma: *“Organización Social gestionante (...) llevará adelante el proyecto presentado y aprobado oportunamente en ocasión del llamado a licitación correspondiente, contando con los recursos humanos y materiales establecidos en el pliego”*.

Una persona representante de la sociedad civil señala que luego de aprobado el proyecto *“en la gestión todo lo gestionan ONGs”*. Otra coincide con este argumento: *“nosotros firmamos un convenio marco, y después se da mucha libertad para hacer cosas”*.

A modo de síntesis de los roles y responsabilidades de la esfera pública y la sociedad civil en ambos programas estudiados, se puede decir que el Estado se centra en la coordinación, seguimiento, evaluación y financiamiento de los programas, según su autopercepción. Las OSC participantes coinciden, mencionando la *“evaluación”, “medición”, “seguimiento”, “control”, “asignación de fondos”* y el *“financiamiento”* de los programas como los principales roles del Estado. Tanto el Estado como la sociedad civil ubican el rol de las organizaciones sociales en la gestión de los programas, en contacto directo con la población destinataria. Se concluye entonces que existe claridad sobre esta distribución de roles. El Estado *“está retomando la rectoría de las políticas sociales”* según un director de uno de los programas, lo que permitirá luego que *“se coordin[e]n las políticas sociales”*, por ejemplo en la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia. La sociedad civil también destaca la una nueva rectoría del Estado, indicando el valor de *“unificar y hacer una política pública común”*. Esta nueva rectoría podría entenderse como una tendencia nueva en materia de roles y responsabilidades frente a las políticas sociales de parte del Estado.

Se analizará a continuación el rol de las familias. En el caso de Centros Juveniles, la mención a las familias de los adolescentes no les otorga responsabilidades en la línea de la política. En Aulas Comunitarias sí, por ejemplo, la inscripción al liceo del menor es mencionada como responsabilidad de *“la familia o sus adultos”*, desde el punto de vista de la sociedad civil, porque es obligatoria, aunque *“el Estado tiene la responsabilidad de generar las condiciones para que esa obligatoriedad se haga efectiva”* como lo señala un director de INFAMILIA.

También se enfatiza la responsabilidad de la familia frente al sostenimiento de los adolescentes en el liceo en segundo año: *“cuando no haya un dispositivo tan firme que lo sostenga”* al estudiante en el sistema, *“la experiencia es clara, o hay una familia, o algún referente, o algún hermano que puede dar el apoyo de ese tipo, o en definitiva realmente están muy solos (...) se les hace muy complicado”*. Algunas organizaciones sociales gestionantes de Aulas trabajan con las familias *“se trabaja con los padres una vez por mes, en una reunión”*, pero otras

no, argumentando *“sabemos que potenciaría el trabajo con los chiquilines, un trabajo un poco más sistemático con las familias”* pero *“no nos dan las fuerzas ni los recursos”*.

Lo que se puede concluir es que el involucramiento de las familias en la producción de bienestar no está operacionalizado en el marco lógico del PAC, ni tampoco en el programa de Centros Juveniles. Por lo tanto, a pesar de que las familias tengan responsabilidades frente al bienestar de sus hijos, el trabajo junto a ellas depende hoy de la voluntad, capacidad y visión de la ONG de si realizarlo y de cómo realizarlo.

En cuanto al rol de las empresas, este no es concebido como importante ni en Centros Juveniles ni en Aulas Comunitarias. Ningún entrevistado las nombra como un actor interviniente en la política social hasta el momento en que se les pregunta específicamente acerca de ello, por ejemplo, si alguna empresa del barrio de los Centros Juveniles los apoya, y la respuesta en varias ocasiones es afirmativa. Se las sitúa, con mayor frecuencia, como donantes *“es siempre como que estás manguendo, pidiendo un favor”*, o en torno al *“mundo del trabajo”* para los adolescentes, es decir como empleadores. En Aulas Comunitarias sucede algo similar, *“las computadoras (...) las donó un banco al Programa”*.

Un entrevistado de la sociedad civil remarca *“no hay una política de trabajo hoy con las empresas (...) no se visualiza como una prioridad”*. Y desde el Estado se dice *“hemos trabajado poco con el sector empresarial”*, y en esos casos ha sido *“muy tímidamente”* pero sin embargo *“las respuestas siempre fueron favorables”*. De todas maneras tanto desde la sociedad civil como desde el Estado hay individuos que ven un potencial en el involucramiento de las empresas. Un integrante de una ONG dice *“siempre está ahí para definirse pero nunca se desarrolló [una política de trabajo con las empresas], yo creo que nos cuesta más a los que estamos adentro que a las propias empresas”*; y un representante del Estado dice *“ahí tendríamos para avanzar (...) desde donaciones para equipamiento”* o realizar una vinculación con el mercado laboral *“donde el sector empresarial pueda tener un papel más activo, en términos de pasantías”*.

Un solo entrevistado mencionó que así como el Estado delega responsabilidades en OSC, ese lugar también lo podrían ocupar empresas, *“hay una larga discusión en los últimos tiempos si [en] este tipo de convenios (...) si sería bueno que entraran además a ejecutar (...) cooperativas, o consultoras o individuos libres (...) que tengan alguna otra empresa”*. Lo que el entrevistado considera en tal caso importante de controlar es que la política social *“no se mercantilice más de lo que está sino que efectivamente sea en función de un servicio social”*.

Se identifica por lo tanto una brecha entre el involucramiento actual de las empresas en la política social, y el que algunos entrevistados visualizan que podría haber. Sin embargo la dirección que tomaría dicho involucramiento no es clara.

### **Participación en el diseño de los programas**

Centros Juveniles, Programa INAU – IMM, se diseñó por parte de estas dos instituciones *“se trabajó con la División Convenios del INAU, [y] el Programa de Adolescentes de acá, la Secretaría de la Juventud”*, es decir, por la esfera pública. No se convocó a las organizaciones sociales a discutir el diseño, y tampoco a tomar decisiones sobre el mismo, como lo indica un

representante de la IMM, *“hubo complicaciones, rediseñar el programa, cambiar los convenios (...) después tendremos reuniones como antes [con las ONG]”*.

Años atrás, el Programa Adolescentes convocaba a las OSC a diseñar, *“implicaba poder definir en un marco general que estaba preestablecido y acordado entre la organización y la Intendencia que había compromisos asumidos (...) en términos de objetivos”*. Esta evidencia marca el retroceso en el involucramiento de las OSC a nivel de política social en el caso de Centros Juveniles.

En Aulas Comunitarias el diseño comenzó estando a cargo de INFAMILIA. Uno de sus técnicos participantes explica el alcance de dicha tarea: *“identificar la demanda potencial a la cual deberíamos dar respuesta, tratar de caracterizarla y buscar experiencias similares que hayan trabajado con ese tipo de población tratando de dar respuesta a un problema igual o similar”*, para luego integrar al Consejo de Educación Secundaria *“en la elaboración de esos proyectos, en la elaboración de alguna propuesta de algún dispositivo que empezara a buscar una respuesta”*.

No participaron del diseño los que luego estuvieron a cargo de la implementación del PAC. Un director del Programa dice *“cómo se construyó [el PAC] es parte del agujero negro de mi vida”*. Un director de Aula considera esto un *“problema, es que quienes diseñaron no están”*. Tampoco estuvo representada en el diseño la sociedad civil. Un director de INFAMILIA afirma que el diálogo con este sector durante la etapa de diseño se redujo a un *“intercambio informal”* y reconoce que *“lo ideal sería que el Estado tuviese el reflejo de generar los ámbitos donde las organizaciones pudieran participar desde el vamos (...) [es] parte de los defectos del PAC”*. Desde una OSC se reclama que *“el diseño fue impuesto porque generalmente los proyectos que uno, como ONG, está acostumbrado a trabajar, uno arma el diseño en determinados marcos”*.

Ninguno de los entrevistados de ambos programas mencionó la participación de los adolescentes como destinatarios de las políticas del diseño.

Según lo analizado, en el caso de Centros Juveniles, no se pudo involucrar a las organizaciones sociales porque *“hubo complicaciones”*. En Aulas Comunitarias, se consideró suficiente tomar antecedentes de la experiencia de las ONG de *“documentos de programas anteriores”* y de los técnicos de INFAMILIA y CES que diseñaron porque *“llevaban consigo la experiencia de trabajo a nivel no gubernamental”*. A su vez, los que diseñaron tomaron la decisión de *“mantenernos (...) en reserva”* argumentando que *“generábamos mucha expectativa”*. El motivo por el cual se contactó a las organizaciones sociales por primera vez fue para saber *“si les interesaba”* y *“si los presupuestos más o menos se ajustaban a la realidad de cada uno”*, es decir por motivos prácticos: saber si podrían contar con ONG gestionantes.

El hecho de no incluir a los actores relevantes para que los programas tuvieran éxito en el diseño de los mismos, incluso habiendo argumentos para no hacerlo, condujo a críticas y debilidades en los programas. Si bien nadie menciona que la falta de participación de los jóvenes en el diseño sea un deber, todos los actores en reconocen como un problema que los técnicos del Estado y la sociedad civil no hayan participado.

## Participación en los planes de implementación en cada Centro y Aula

En la fase de implementación, aumenta la participación de los actores. En el caso de Centros Juveniles, desde la Intendencia se plantea que las ONG *“tienen que armar una propuesta de gestión del Centro Juvenil, donde se les pide los objetivos que van a desarrollar en el barrio a nivel de adolescencia, los productos, qué indicadores van a tener, qué tipo de actividades van a hacer”*. Las organizaciones sociales lo hacen, *“desde la institución nos fijamos objetivos, (...) los equipos en territorio tienen autonomía de trabajo, de diseñar”*. De hecho el Estado apela a la creatividad de las organizaciones sociales para elaborar propuestas, como lo marca la directora de INAU: *“los Centros Juveniles tienen que proponer propuestas atractivas (...) para que el adolescente vaya diariamente (...) pero nosotros no le decimos qué propuesta tiene que tener”*. En Aulas Comunitarias sucede lo mismo *“una cosa es los programas y otra cosa es cómo cada proyecto, cada institución, pone en funcionamiento”*.

La participación de los jóvenes es diferente en ambos programas estudiados. Una educadora del PAC señala, *“Aulas tiene un diseño y ellos [los estudiantes] sí dicen qué es lo que les gusta y qué es lo que no les gusta”* pero para la participación *“no hay mucho margen”*. Sin embargo, en Centros Juveniles existen canales para que los adolescentes expresen sus demandas *“piden ellos las cosas (...) baile, percusión, murga, teatro”*.

En un Centro Juvenil en particular, existe un taller llamado *“organización”*, donde una vez por semana algunos jóvenes se reúnen para proponer mejoras al Centro y hacer propuestas. En otro caso, un técnico de la OSC explica que en la etapa de planificación anual para el Centro Juvenil, este año estuvieron presentes *“dos gurises que ya hace años que vienen participando”*. Según el entrevistado, *“está buenísimo si se puede dar la oportunidad”*, pero hace la salvedad que *“eso ni te garantiza que seas una institución ni participativa, ni que en realidad ellos lo entiendan como participación, porque pueden ir y aburrirse como unos hongos, porque estás hablando en un nivel técnico que no es para ellos”*.

Se reconoce por tanto que si se quiere habilitar la participación de los jóvenes en la toma de decisiones de un Centro Juvenil o un Aula Comunitaria, es necesario generar las condiciones institucionales para que pueda ser posible, y segundo, adaptar los mecanismos de discusión para incluir a personas no técnicas. Es importante a su vez distinguir la educación para la participación, de la participación en sí, por ejemplo, en las instancias de planificación de los programas. Lo primero no supone lo segundo. Algunas instituciones toman la decisión de abrir el espacio de toma de decisiones para la participación de los adolescentes, pero también realizan un esfuerzo de adaptar los mecanismos de participación para una adaptarlos a la capacidad de participación de los jóvenes.

## Los actores involucrados oficialmente, ¿tienen un máximo de participación?

Tanto en Aulas Comunitarias como en Centros Juveniles, se ha ampliado y profundizado la participación y coordinación de diversas instituciones de la esfera estatal. Un entrevistado de la sociedad civil lo considera positivo por la eficiencia que conlleva, *“en (...) Aulas, tú te das cuenta ahí el valor que tiene que una política localizada tenga a distintos organismos del Estado tratando de hacer algo en conjunto, se maximizan recursos”*; pero también permite abordar un problema desde las capacidades de diversas instituciones, *“la situación por la que atraviesan nuestros*

*adolescentes y jóvenes más vulnerables son atenciones que tienen que ser en clave integral, sino no se soluciona, y eso da una articulación del Estado entre sí*". El Estado reconoce que ampliar la participación de cada entidad, en el caso de Centros Juveniles, permite "generar niveles de sostenibilidad en el tiempo".

Pero a pesar de que la participación de las entidades públicas se haya ampliado, desde el INAU se percibe que esto podría aún ser mayor: "todos los años reclamamos poder integrarnos en propuestas que integren a los distintos organismos competentes. No lo estamos logrando, realmente". Específicamente se refiere a "la intendencia local, cualquiera que sea, INDA, INAU, INJU (...), Ministerio de Deporte me interesaría que estuviera (...) donde cada uno tiene sus responsabilidades y sus competencias". Entonces, la participación ha crecido, pero podría ser aún mayor.

El involucramiento de las OSC en la política social también creció en el caso de Aulas Comunitarias, como lo menciona un representante del CES "esta articulación tan estrecha nunca la habíamos llevado adelante, y mucho menos a través de un convenio". Pero el Estado reconoce que "de parte de las ONG, yo creo que también con razón, hubo una suerte de demanda, nosotros queremos tener una participación más activa, no queremos ser ejecutores de un proyecto que diseña el Estado, queremos participar".

El problema que las OSC remarcan acerca de su participación en Aulas Comunitarias, es que se las convoca para instancias de discusión acerca del diseño del PAC, pero sus propuestas frecuentemente se ven frustradas: "Si bien nosotros tenemos participación, podemos opinar en el diseño de programas, (...) nuestra opinión y nuestras propuestas (...) no definen nada (...) El PAC hace lo que quiere con estas. De hecho una serie de cambios que se introdujeron este año nosotros no estábamos de acuerdo, las Aulas en general no estaban de acuerdo".

A ello se suma a la voluntad explícita de las OSC de "ir impactando con los diseños de nuevas políticas sociales en las políticas públicas". Otro entrevistado dice querer articularse con el Estado, "también en cuanto a los modelos y dispositivos de intervención que usamos", es decir, tomar parte en la construcción y definición del diseño, o lograr que el sector público transforme la experiencia de las OSC a pequeña escala "en diseños que sean accesibles, que sean nacionales y que sea[n] financiado[s] desde el Estado como una política pública".

En el caso de Centros Juveniles, como se analizará en el apartado sobre Coordinación en este capítulo, los espacios de articulación entre el Estado y la sociedad civil se han reducido al mínimo. Sumando la experiencia de Aulas Comunitarias a la de Centros Juveniles, se puede decir que existe un potencial no explotado en la relación entre la esfera pública y la de la sociedad civil, y entre instituciones públicas, y que por lo tanto no existen niveles máximos de participación. Cabe destacar sin embargo que en el caso de Aulas Comunitarias la participación de las organizaciones sociales se ha ampliado, y que en ambos casos el involucramiento entre los organismos del Estado también ha crecido significativamente.

### **Los objetivos ¿están consensuados?**

Los objetivos oficiales, plasmados en los términos de referencia de 2006 del Programa Aulas Comunitarias son:

## 2. Objetivos

Contribuir a la inserción socio-educativa de adolescentes de 12 a 15 años, residentes en las áreas territoriales del Programa seleccionadas, y con problemas de vinculación a la educación media formal, sea porque: (i) desertaron de la misma; (ii) nunca hayan registrado matrícula; o que, (iii) cursando Primer Año del Ciclo Básico, se encuentren en situación de desertabilidad, a través de la gestión de un Aula Comunitaria.

Adjunto II, Términos de Referencia PAC 2006, p.2

El Programa de Aulas Comunitarias tiene como objetivo la inserción social de adolescentes de 12 a 15 años (2.500 en total) (...).

Adjunto II, Términos de Referencia PAC 2006, p. 16

Los objetivos que los entrevistados plantean en su discurso presentan coincidencias, la *“reinserción educativa en educación Secundaria”*, pero también divergencias con los oficiales, por ejemplo, como lo menciona un representante de la sociedad civil *“seguir como profundizando en algunas cosas que tienen que ver con tender puentes hacia la inclusión educativa”*. Este discurso también figura en el sector público: *“el futuro sería que (...) el liceo funcionara por sí sólo (...), vamos a hacer un mix [con la educación no formal] y mejorar la educación formal”*; otra persona del Estado señala *“se busca que (...) queden capacidades institucionales instaladas en los organismos (...) en cada una de las instituciones buscamos un poco ser un poco provocadores de reflexiones sobre prácticas docentes y las prácticas institucionales”*.

Si bien algunos representantes de la sociedad civil consideran que lograr mejoras en Secundaria es *“una clave del éxito”* de PAC, reconocen que generar acciones en esa línea *“no está esbozado como uno de los objetivos del programa”*. Efectivamente, no está contemplado en el Marco Lógico del PAC. Un entrevistado del sector de la sociedad civil indica: *“no tenemos instancias más formales con directores, con profesores, con adscriptos, digo, sin duda tratamos de generarlas y tenemos buen vínculo (...), pero eso es, en la medida de nuestras posibilidades, porque nuestra visión es esa, pero no es, eso está clarísimo, programático”*. La falta de consenso en torno a los objetivos alimenta la expectativa de generar cambios en Secundaria, al menos en este entrevistado. La frustración se presenta porque se necesitaría una solución a mayor escala, y con mejores recursos.

Un director de INFAMILIA considera que *“para que [PAC] tenga sentido (...) tiene que estar ocurriendo algo (...) en la estructura principal de este sistema que en este caso sería Secundaria. De hecho en Secundaria (...) hay proyectos específicos, por ejemplo uno, es el proyecto de universalización del Ciclo Básico, el PIU”*. Este Programa complementario al PAC, que existe al menos en fase de diseño, es desconocido por las personas que encuentran el PAC insuficiente. Se puede sospechar que divulgar este programa aliviaría las tensiones.

Finalmente, se detecta un cuestionamiento al objetivo de la inserción socio-educativa por parte de diversos gestores de PAC desde la sociedad civil: *“la retención liceal por la retención misma no es válida”*. Se argumenta que flexibilizar la currícula perjudica a los estudiantes: *“los chiquilines tienen que aprender lo que aprenden todos, (...) creemos que la flexibilización curricular tiene que ir por buscar diferentes cuestiones metodológicas pero no bajar la calidad de los*

contenidos". Otro director de Aula considera *"imposible dar la currícula de un año en 4 meses"* y por lo tanto los alumnos *"se sienten en inferioridad de condiciones para afrontar el segundo con respecto a sus compañeros"*.

Las problemáticas en torno a los objetivos de PAC son, a modo de resumen, la falta de consenso acerca de los objetivos a cumplir, el desconocimiento de programas complementarios a PAC, y el cuestionamiento de algunos directores de Aulas a la forma en que se busca dar cumplimiento a los objetivos planteados.

En Centros Juveniles es necesario considerar que los objetivos evolucionaron en el correr del tiempo. Una persona que conformó el primer equipo de la sociedad civil a cargo un Centro Juvenil planteó que *"la intención principal (...) [era] construir ciudadanía (...) armar un espacio donde todos supieran que tenían derecho a participar ahí"*. El Plan Estratégico 2005 de la Comisión de Juventud de la IMM plantea la continuidad de dicho objetivo.

(...) lo que se busca es construir la ciudad entre muchos, incentivando la participación y contemplando las diversidades de la ciudad y de los ciudadanos.

Plan Estratégico 2005, Programa Adolescentes, IMM

Esto ha cambiado, junto a la unión de la IMM e INAU en el rediseño de Centros Juveniles. En el discurso de la IMM figura como objetivo *"que los gurises puedan acceder a sus derechos"*. La participación y la construcción de ciudadanía perdieron fuerza como objetivos ante los derechos del niño como prioridad, que incluye la participación y construcción de ciudadanía entre otros derechos. Desde responsables de INAU, el objetivo prioritario de los Centros Juveniles es que el adolescente *"se inserte en el sistema [educativo] formal, y si no, en el informal, (...) que lo habilite para a los 18 años poder salir a trabajar"*. La IMM es consciente que hay temas en que *"el INAU piensa un poco diferente"*.

Esta divergencia afecta la percepción de las actividades recreativas y de la frecuencia con que los adolescentes deberían asistir al Centro Juvenil. Mientras que desde la Intendencia se pretende ir *"trabajando (...) los derechos en particular (...) primero que nada, que [los adolescentes] puedan incorporar lo artístico en el Centro Juvenil"*, el INAU opina que *"para que vayan a tocar el tamboril (...) el INAU no puede [sacar plata], (...) sino lo que tendríamos que hacer serían espacios recreativos para adolescentes"*.

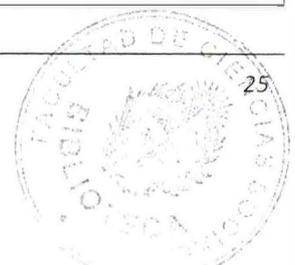
El perfil de Centros Juveniles que acordaron la IMM y el INAU en noviembre de 2008 no ayuda a especificar los objetivos:

Finalidad: Promover e instrumentar acciones, en un espacio de socialización, recreación, apoyo pedagógico, capacitación y/o inserción laboral que contribuyan al desarrollo integral de los adolescentes interviniendo sobre los factores condicionantes que no permiten el mismo.

Objetivo General: Contribuir a potenciar y desarrollar habilidades y capacidades individuales y colectivas, modificando algunos de los factores que llevaron a la población objetivo a vincularse con el Centro.

Perfil Centros Juveniles, División Convenios INAU, noviembre de 2008

035263



Por el período en que se realizaron las entrevistas, no es posible saber si las OSC coinciden con los objetivos acordados entre INAU e IMM hacia fines de 2008, porque los nuevos convenios no habían sido firmados aún. Sin embargo, se identifica que las OSC tienen claras las diferencias de los objetivos de cada institución, *“el INAU hace más énfasis en el desarrollo personal y educativo”,* la Intendencia *“en lo comunitario, en la territorialidad y ciertas líneas de cultura juvenil”.* La OSC, como es quien decide qué hacer en el Centro Juvenil independientemente de con quién firme el convenio, declara *“en realidad nuestra impronta es la misma, esas líneas las desarrollamos en [todas las] experiencias y no son contradictorias entre sí”.*

Por lo tanto, en Centros Juveniles tampoco existe consenso acerca de los objetivos a alcanzar, con la problemática específica de que al cambiar los objetivos a lo largo de los años, no todas las partes los comparten o los asimilaron. Esto puede afectar el financiamiento, la percepción acerca de la pertinencia de ciertas actividades que no se sabe si están orientadas o no al cumplimiento de unos objetivos poco claros. La organización social es quien, en última instancia, se ocupa de alcanzar ciertos objetivos, y quien elige cuáles objetivos alcanzar.

### **Medición del cumplimiento de los objetivos**

Aulas Comunitarias tiene desarrollado un sistema de monitoreo y evaluación por parte de INFAMILIA. La información se levanta en una plataforma tecnológica online diseñada exclusivamente para PAC. Son *“datos cuantitativos y también cualitativos”* que se levantan en *“monitoreos diferentes”* controlando *“los objetivos que tenemos en el programa, que van unidos a las metas que tenemos en el marco lógico, que van unidos en el Plan Operativo Anual, y después hacemos nosotros como cierto monitoreo de la gestión”.*

Esta forma de medición es percibida por una persona representante de la sociedad civil como *“un giro muy fuerte al peso de lo estadístico”,* a la vez que otra opina que *“el Programa no tiene una evaluación cualitativa predispuesta, lo que interesa son los números”.* Analizando los reportes de monitoreo, se percibe que todas las dimensiones se miden en términos cuantitativos, incluso aquellas que podrían merecer un análisis cualitativo. Es comprensible que el Estado diga que mide lo cualitativo, porque entiende por ello medir por ejemplo la actitud frente al aprendizaje, a diferencia del promedio de notas de los alumnos o el porcentaje de asistencias, pero lo *“cualitativo”* lo mide estadísticamente (ver anexo 3). Con ello, la sociedad civil queda insatisfecha, porque *“el interés es ver si el chiquilín se vincula nuevamente al sistema, pero todo el trabajo que se hace cualitativo para que ese número dé, no se mide”.*

Se puede analizar que esta insatisfacción está ligada a la expectativa del sector social de un cambio institucional de Secundaria. Si se pudiera medir cualitativamente, o mejor aún comprender cómo se logra vincular y mantener al adolescente en el liceo, se podría saber qué debería suceder en Secundaria para ser una institución más inclusiva.

Mientras que el PAC dispone que los grupos de las Aulas deben ser de 20 alumnos, una persona de la sociedad civil señala *“nosotros nos paramos en 16 y de las consecuencias nos hacemos cargo, porque creemos que un proceso educativo para sostener a todos los chiquilines no puede ser mayor a ese número”.* Por lo tanto, se encuentra que las OSC priorizan la calidad ante la cantidad en los resultados que esperan obtener.

En el caso de Centros Juveniles, la forma de medir el impacto, según la persona a cargo del dispositivo de la IMM, depende de la OSC con quien se va a establecer el convenio: *“el que tiene que medir si el gurí accedió o no a sus derechos (...) tiene que ser la propuesta del Centro Juvenil”*. Sin embargo, el perfil de Centros Juveniles no da cuenta de esta forma de monitoreo, sino que establece indicadores cuantitativos asociados a los objetivos específicos que se pretenden alcanzar en los Centros (ver ejemplo de objetivo con indicadores asociados en anexo 4). Y por otra parte la sociedad civil percibe que desde INAU *“hay un seguimiento muy estricto en cuanto a la asistencia de los chiquilines, (...) todo otro tipo de resultado no”*.

Por lo tanto, en ninguno de los dos casos analizados ha sido validada la forma de monitoreo y evaluación por todos los actores involucrados. Existe una especial discordia acerca de la medición de lo cualitativo y lo cuantitativo en ambos casos. La sociedad civil tiende a valorar y priorizar la calidad ante la cantidad, mientras que el sector público mide y prioriza resultados cuantitativos.

Algunos entrevistados argumentan por qué el Estado busca medir con precisión los resultados cuantitativos. En primer lugar, porque está preocupado por tener un proyecto que opere a la mayor escala posible, en el caso de Aulas Comunitarias. Según un director de INFAMILIA, es su deber que el proyecto tenga *“una escala (...) interesante, importante”*; *“no podés salir a hacer un proyecto de revinculación a la educación media para veinte gurises, tampoco podés hacerlo para los veinte mil”*. Una coordinadora de Aula, de la esfera de la sociedad civil agrega que el fuerte peso de lo cuantitativo se debe a *“una cuestión política, que los números tienen que dar lo que ellos prometieron que diera”*. En Centros Juveniles, un representante de la sociedad civil percibe que los resultados deben generar un impacto mediático que tenga rédito político, *“un Centro Juvenil no es algo visible, (...) esos resultados salir a mostrarlos no son marketineros, sin embargo vos tenés 4000, 5000 personas en la movida joven por noche, y es espectacular (...), rinde mucho más políticamente una política cultural, que una política educativa de proceso.”*

Es posible que el intento del sector público de medir cuantitativamente los resultados de Centros Juveniles sea una herramienta que permita, primero, saber qué impacto tuvo la inversión social, y segundo, justificar dicha inversión frente a la ciudadanía. Los resultados cuantitativos son más fáciles de comunicar que los cualitativos, y tienen un mayor impacto mediático.

### **Transferencias de dinero asociadas a los resultados**

Como se evidenció anteriormente, la transferencia de dinero en el PAC está asociada al cumplimiento de los objetivos, es decir, a menor cobertura, menor transferencia, y viceversa. Un representante de INFAMILIA aclara que están trabajando *“con la lógica de pago por resultados”*, lo que permite *“dar algún tipo de premiación a los que esfuerzan más”*.

El pago por resultados también se aplica en Centros Juveniles. Un representante de la sociedad civil señala, *“si vos no tenés determinada cobertura te bajan la dotación de recursos”*. El reglamento que INAU estableció para Centros Juveniles lo evidencia de la siguiente manera:

Art. 41 – SUBVENCION, consiste en una suma de dinero mensual que el INAU otorga por cada niño, niña o adolescente efectivamente atendido según modalidad y perfil. (...)

Reformulación del Reglamento General de Convenios, Resolución N° 2022/008 SP/sp,  
Montevideo, 28 de julio de 2008

Se comprueba que en ambos casos estudiados, está funcionando la transferencia de dinero del Estado a la sociedad civil, asociada a los resultados, siendo ésta la forma de control más presente en el discurso, asociada a la medición cuantitativa de los objetivos cumplidos.

### **Autonomía de las organizaciones gestionantes**

Las organizaciones declaran tener autonomía para ajustar el diseño en Centros Juveniles, *“nosotros firmamos un convenio marco, y después se da mucha libertad para hacer cosas, y además dice que vos tenés que aportar metodologías, no tenés que hacer lo que el Estado te diga”*. En Aulas Comunitarias, el diseño *“se adapta [en cada Aula] a cuestiones que tienen que ver con el contexto, con los equipos, con los énfasis que cada institución hace en los proyectos sociales que desarrolla”*.

Se destaca la autonomía de la mano de decidir qué hacer en el cotidiano de cada centro, pero también de conducir el dispositivo hacia objetivos que provienen de la institución a la que pertenecen los equipos técnicos, y que al menos en parte coinciden con los del Programa planteado por el Estado. Una persona de la esfera de la sociedad civil indica, *“está claro (...) que son instituciones que están gestionando conjuntamente un servicio, y en el cual confluyen objetivos, pero son objetivos propios de cada uno”*. Un director de Aula coincide con la entrevistada anterior: *“hay determinados objetivos institucionales que se encuentran [con] determinadas demandas que hace un tiempo viene teniendo el Estado (...) uno trabaja en este caso por los objetivos institucionales”* y por lo tanto, *“nos viene bien en la medida que sean proyectos o convenios que dejen autonomía”*. Una organización social se está cuestionando, *“¿Tenemos que hacer lo que el Estado diga?”*.

Por lo tanto, se identifica como necesario que los objetivos de ambas partes contratantes sean compartidos en cierta medida para que las instituciones trabajen en conjunto, y que exista autonomía para que las gestionantes del servicio pongan el énfasis en el modo de trabajo que más se ajuste a sus objetivos institucionales, y a su vez adapten en diseño del Programa marco al contexto en que trabajan.

La autonomía para trabajar, tan mencionada por las OSC, puede ser lo que permite frenar la incorporación de empresas a la política social. Un entrevistado de la sociedad civil referencia a que en algunos países las empresas participan de programas sociales *“en la líneas de responsabilidad social”*, lo que *“significa también un proceso de transparencia, (...) y de libertad total sobre las acciones”* porque según su punto de vista *“no podés hacer un Centro Juvenil al lado del Devoto para que después los chiquilines vayan a comprar al Devoto, (...) no podés hacer Marketing a través de esto”*. Sin embargo, la organización social a la que él pertenece financia una publicación a través de publicidad de empresas, pero tiene la característica de que *“son muchos avisos chiquitos, entonces no es que una empresa te esté marcando la línea editorial”*.

Se remarca entonces la importancia que tiene para las organizaciones sociales el mantener su autonomía frente a las instituciones con las que trabajan. El financiamiento de los programas parece ser la vía más probable por la que una entidad imponga una decisión o una línea de actuación sobre la otra.

A continuación se analizará cómo hace el Estado para coordinar las políticas sociales, tomando como un hecho que la transferencia de dinero está asociada a los resultados obtenidos por las OSC. ¿Es el financiamiento la vía de control por la que el Estado impone sus decisiones? ¿O se toma el camino de la influencia y la negociación?

### **Coordinación ¿basada en un consenso negociado?**

En el caso de Centros Juveniles, INAU supervisa la gestión de las organizaciones sociales a través del control del número de adolescentes presentes en el Centro. A su vez, el municipio reconoce que *“en el último tiempo (...) desde acá se les pasaba nomás la plata (...) los contenidos realmente educativos pasaban por una cuestión más de la ONG”*. Por lo tanto, no está habiendo un ejercicio de coordinación. Un ex coordinador de Centros Juveniles desde la Intendencia lo reafirma, *“las organizaciones no gubernamentales no se han sentido tan tenidas en cuenta como era en el periodo en que nosotros estábamos (...) el dialogo era de igual a igual, ahora ellos lo viven como un dialogo más en vertical, más impuesto”*.

Al no haber un diálogo participativo que permita coordinar a las distintas organizaciones para propiciar la consecución de los objetivos, alcanzarlos o no depende de las organizaciones sociales. La esfera pública solamente fiscaliza, y a veces esto tampoco sucede. Como explica una persona responsable por Centros Juveniles de una OSC, *“no hay consecuencias”* si no se cumplen los objetivos que la IMM plantea, y lo asocia a *“la plata que te dan para gestionar”* porque, poniéndose en el lugar de la Intendencia *“por lo [poco] que te estoy dando no te puedo exigir”*. Y quien coordina por parte de la IMM lo sabe *“[El bajo financiamiento] nos complicaba mucho a la hora de relacionarnos con la sociedad civil, (...) era como ilógico de pedirles a aquellos que no tenían ningún recurso, que cumplieran los mismos objetivos que aquellos que sí tenían más recursos”*, siendo ésta la razón por la que se tomó la decisión de *“rediseñar”* y aliarse con INAU para solventar el funcionamiento de los Centros Juveniles. Por lo tanto, Centros Juveniles se encuentra los extremos de la imposición y de la absoluta libertad de acción.

En Aulas Comunitarias sí existe un esfuerzo de articulación previo a la medición de los resultados entre el Estado y la sociedad civil, como lo indica una directora de Aula, *“hay una reunión de coordinación, donde se reúnen todos los coordinadores de las Aulas con la coordinación técnica del PAC (...) y en realidad ha ayudado a trabajar”*. Ella menciona también que avanzada la implementación del programa se conforma incluso *“una mesa de diálogo con actores de Infamilia, de Secundaria, para poder trabajar sobre estos aspectos, que eran de diseño”* para ajustar el marco del programa a las enseñanzas que la experiencia estaba entregando. Desde la esfera estatal también se encuentra esta articulación positiva y necesaria *“para que efectivamente el sistema se conforme en un sistema y no en un conjunto de unidades dispares”*.

La adhesión de una organización a una política depende de que los objetivos institucionales confluyan con los programáticos, que se entregue autonomía para trabajar, pero también del financiamiento. Se hace referencia a que *“todas las organizaciones perdieron muchas*

de las financiaciones internacionales que tenían y pasaron a depender [del Estado]"; y que "a su vez el Estado pasó a terciarse (...) [y] empezó a necesitar de las organizaciones de la sociedad civil". El financiamiento permite entonces que las OSC subsistan, y que haya quienes "se hicieran cargo de lo que el Estado por distintas cuestiones de ineficacia no se puede hacer cargo".

Desde el Estado se reconoce que "[las ONG] tienen posibilidades de optar" porque existe mucha demanda de trabajo hacia ellas, y por lo tanto "la manera de conseguir a una organización, también empieza a jugar a demás de su adhesión al problema (...) una cuestión económica". Las OSC coinciden con este punto de vista, y tres de las gestoras de Aulas Comunitarias mencionan la posibilidad de retirarse del Programa por problemas de financiamiento: "la exigencia es mucha para el poco dinero que traspasan por el proyecto"; "es una financiación que no alcanza para pagar los costos de atender necesidades educativas específicas que tienen esos gurises"; "Aulas Comunitarias nos partió la cabeza un año, como el problema lo sentíamos poníamos mucho más de lo que podíamos, (...) la gente que trabaja tiene que estar en buenas condiciones; hay organizaciones que tienen otros recursos".

Se eleva la necesidad de mantener un equilibrio entre el financiamiento de la política y sus exigencias, ya que la adhesión a la problemática social por parte de la OSC no es razón suficiente para que mantengan la gestión del programa social. Incluso con un esfuerzo importante de coordinación en Aulas Comunitarias, los temas presupuestarios son más decisivos para que la articulación entre las distintas instituciones se lleve a cabo.

### **Institucionalización y memoria institucional, garantías para la continuidad de los programas**

Centros Juveniles funciona desde 1992, y Aulas Comunitarias desde 2007. Por ser tan diferentes en la cantidad de años que llevan de trayectoria, difieren también en sus niveles de institucionalización.

En el caso de Centros Juveniles, se identifica las OSC son quienes le han dado continuidad a la memoria institucional, ya que sólo sus representantes son capaces de narrar la evolución del Programa en términos institucionales:

*"[A] mi entender en esa época [en los 90] era un diálogo fluido (...) había una mesa de trabajo en la cual íbamos generando la política en conjunto (...) Y yo creo que hubo un quiebre fuerte en los últimos 7, 8 años, (...) fue bastante débil la propuesta de participación de las organizaciones sociales, y fue bastante debilitado la política de Centros Juveniles a nivel municipal, no se toma como algo fuerte a plantear sino como que es algo que está, y casi que porque está, se sigue desarrollando."*

Se puede extraer de esta cita la percepción de una institucionalidad debilitada, y un programa mantenido por la inercia, la que también se ve reflejada en la relación entre Centros Juveniles y el INDA, como lo explica una persona representante de INAU: "INDA los incluye, pero no hay algo formalizado, es como algo de hecho, viste, esas cosas, que por años se hicieron así y se siguen haciendo".

Otra persona de la sociedad civil argumenta, "yo tengo una visión muy crítica de lo que se está haciendo con los Centros Juveniles (...) muchas de las ideas que tienen hoy en día, de las innovadoras, ya las trabajaba Pablo Mazzini antes, (...) y hoy ellos te los presentan como

proyectos". Una técnico involucrado en la etapa anterior de Centros Juveniles agrega, "yo creo que hubo un proceso en que no se entendieron [entre la IMM y las OSC], no hubo un feeling, (...) las personas generan otro tipo de vínculo, hay que verlo desde el punto de vista institucional y como personas también". En estas declaraciones se percibe la importancia que las personas otorgan a los vínculos que establecen en las relaciones a nivel personal, incluso por encima de los vínculos institucionales. La transición entre los técnicos de la Intendencia al mando de Centros Juveniles no aseguró el traspaso de la experiencia acumulada a lo largo de los años, ni tampoco de las formas de relacionarse el Estado con la sociedad civil, las que no lograron institucionalizarse.

En Aulas Comunitarias, algunas personas involucradas por parte de la sociedad civil consideran como posible que el Programa no se institucionalice, "es lo difícil de las políticas sociales, el sostenimiento y de que algo se haga con un despegue". Otros dicen, "estamos aprendiendo ahora y estamos pensando en cómo nos imaginamos esto para el año que viene, porque ya conocemos", pero lo colocan "en un marco de mucha incertidumbre, porque INFAMILIA se retiraría del PAC" lo que implica que quienes hoy les pagan el sueldo ya no lo harán. También dicen "para nosotros eso de qué quiere decir retirarse de la financiación no lo tenemos muy claro". A la pregunta de si prevén que haya cambios contestan "sí sí sí, eso está clarísimo", por ejemplo, podría cambiar "cómo se supervisa". Por lo tanto, se identifica una sensación de inestabilidad de las reglas del juego actuales, originada en los cambios que la sociedad civil prevé de parte del Estado.

Desde el punto de vista del Estado existe más claridad acerca de los planes para el futuro, porque tienen el control de los cambios que se realizarán. A su vez, un integrante de la Unidad Coordinadora del PAC considera que en otros programas sociales de INFAMILIA "no quedaba el aprendizaje en la propia institución que es después la rectora de esa política" como sería el caso del Consejo de Educación Secundaria. Por lo tanto, haber integrado al CES en el programa, según la persona entrevistada "es todo un cambio de paradigma".

Aulas Comunitarias presenta por lo tanto, del lado de la sociedad civil, cierto temor por la falta de institucionalización del programa, mientras que la esfera pública confía en que Aulas Comunitarias logrará instalar sus aprendizajes en la memoria institucional de las entidades que requieren cambios profundos a este nivel.

### Cuadro resumen de análisis

A continuación se presentan los principales resultados del análisis en forma matricial.

| Dimensiones  | Aulas Comunitarias (PAC)   | Centros Juveniles (CJ)           |
|--|--|----------------------------------|
| Los actores legitimados para producir bienestar  | 1º Estado y OSC: oficiales<br>2º Familia, redes locales, empresas (donantes), otras instituciones (INDA)   |                                  |
| Roles y responsabilidades en la producción de bienestar: Estado, sociedad civil, familias y empresas | Estado: está retomando la rectoría de las políticas sociales: evaluación/medición/seguimiento/ control/ asignación de fondos/financiamiento consensuado<br>OSC: gestión consensuado<br>Familia: rol no operacionalizado, depende de ONG<br>Empresas: donantes, no se las reconoce como parte, tendencia incierta |                                  |
| Participación en el diseño de los programas  | OSC NO<br>Los futuros técnicos (Estado) NO<br>Adolescentes como beneficiarios NO   | OSC antes participaban, ahora NO |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p><b>Tendencia</b> a que la esfera estatal, altos mandos, centralicen el diseño<br/> <b>Hipótesis:</b> diseñadores llevan consigo la experiencia de la sociedad civil. Creer que se es autosuficiente, y que lo único que las OSC aportan es su experiencia. No se las compromete desde un principio ni se consensua el diseño. Para PAC se considera un defecto.</p>   |   |
| <p><b>Participación en los planes de implementación en cada Centro y Aula</b></p>        | <p><b>ONG pueden diseñar el plan</b>, tienen libertad para adecuar el programa al contexto y a sus objetivos institucionales (CJ)<br/>                 Condiciones para que los adolescentes puedan participar: generar las condiciones institucionales y adaptar los mecanismos de discusión para incluir a personas no técnicas. Existen esfuerzos desde OSC.</p>  |   |
|  | <p>Jóvenes tienen algunas oportunidades de expresar demandas</p>   | <p>Jóvenes tienen muchas oportunidades de expresar demandas</p>   |
| <p><b>Los actores involucrados oficialmente, ¿tienen un máximo de participación?</b></p> | <p><b>Esfera estatal: amplió y profundizó participación:</b> más eficiencia, más capacidades, sostenibilidad<br/>                 Pero, se reclama que <b>podría ampliarse más</b></p>   |   |
|  | <p>OSC involucramiento creció articulación estrecha<br/>                 Pero, reclaman más participación: capacidad de incidir en toma de decisiones. Frustración.</p>  | <p>OSC involucramiento se redujo</p>  |
|  | <p>Estado y sociedad civil, <b>no existen niveles máximos de participación.</b></p>  |   |
| <p><b>Los objetivos ¿están consensuados?</b></p>   | <p>NO (entre Estado y soc. civil)<br/>                 Frustración: apuntar a objetivos más ambiciosos<br/>                 Desconocimiento de programas complementarios<br/>                 Cuestionamiento a la forma de lograr los objetivos</p>   | <p>NO (entre IMM e INAU)<br/>                 Problema: evolución de los objetivos<br/>                 Solución: la ONG elige qué objetivos alcanzar</p> |
|  | <p><b>Medición del cumplimiento de los objetivos</b></p> <p>Estado mide lo cuantitativo y cualitativo de forma estadística<br/>                 ONG quieren medir lo cualitativo, y priorizan calidad ante cantidad</p> <p>INAU mide lo cuantitativo (asistencia)<br/>                 IMM pide a OSC medir lo cualitativo<br/>                 Perfil pide medir indicadores cuantitativos</p> <p>Las formas de monitoreo y evaluación NO cuentan con la legitimidad de todos los actores<br/>                 Discordia entre lo cualitativo (OSC) y lo cuantitativo (Estado)<br/>                 Hipótesis: Estado necesita datos para justificar la inversión, rédito político.</p> |   |
| <p><b>Transferencias de dinero asociadas a los resultados</b></p>                        | <p>Sí, en ambos casos.<br/>                 Es la forma que ejerce un mayor control del Estado sobre la ONG.</p>   |   |
| <p><b>Autonomía de las organizaciones gestionantes</b></p>                               | <p>Sí, condición para la participación.<br/>                 Asociada a adaptar el diseño al contexto, y a permitir que los objetivos de las OSC se mantengan vigentes durante su participación en el programa<br/>                 La importancia fundamental de autonomía puede estar frenando la participación de empresas.<br/>                 La entidad que financia tiene cierta legitimidad para poner límites a la autonomía.</p>  |   |
| <p><b>Coordinación ¿basada en un consenso negociado?</b></p>                             | <p>NO consenso negociado pero Sí gran esfuerzo de coordinación<br/>                 Pero: el financiamiento incide fuertemente en la integración de la OSC a los programas, más que la coordinación</p>  | <p>NO consenso negociado<br/>                 Extremos opuestos: diálogo vertical con libertad de acción</p>  |
|  | <p>La adhesión al problema y la autonomía son condicionantes, el</p>   |   |

|   |   |  |
|---|---|--|
|   | financiamiento incide en la cohesión o salida de la red.  |  |
| <b>Institucionalización y memoria institucional, garantías para la continuidad de los programas</b> | Estado: apunta a institucionalizar los aprendizajes<br>OSC: temor por la no institucionalización del programa<br>Sensación de falta estabilidad en las reglas del juego | Institucionalidad se debilitó<br>Inercia mantiene al programa cohesionado<br>Vínculos personales más fuertes que los institucionales<br>En transiciones de un técnico al otro se pierde la memoria institucional |

## V. Conclusiones

Esta investigación, “*Construir bienestar entre muchos. Actores en Aulas Comunitarias y Centros Juveniles*”, plantea la problemática de la articulación de las diferentes esferas de la sociedad para generar condiciones de mayor bienestar para los jóvenes uruguayos. El marco teórico en que se ubica esta investigación realiza un recorrido por los paradigmas de la política social denotando a esta primera década del siglo XXI como una etapa multiparadigmática para la política social. El Estado persiste en la búsqueda de su rol social, mientras que se aspira a la construcción de bienestar desde todo el entramado social. Se plantean a su vez distintas perspectivas acerca de la conformación de este régimen de bienestar, la forma en que los actores deben articularse y los niveles de participación que se consideran óptimos. Se eligió realizar un estudio de caso colectivo de tipo instrumental, desde el punto de vista metodológico, para echar luz sobre el problema de la articulación para la construcción de bienestar a través de la comprensión de los casos Aulas Comunitarias y Centros Juveniles.

Se dará respuesta, en primer lugar, a cada una de las preguntas intermedias, las que configuran los principales ejes temáticos de esta investigación, para posteriormente responder la pregunta central: ¿Cómo es hoy la articulación de distintos actores pertenecientes a la trama social en torno a las políticas sociales de juventud en Uruguay?

Finalmente se presentarán posibles líneas de investigación que luego de realizado este trabajo se identifican como relevantes.

### **Construcción de bienestar: ¿Quiénes son los actores protagonistas?**

El régimen de bienestar que subyace a las políticas sociales estudiadas tiene como protagonistas a los actores de la esfera estatal y de la sociedad civil. Ellos están contemplados oficialmente en los programas estudiados y cuentan con una distribución de roles consensuada: el Estado como rector de las políticas sociales financia, monitorea y evalúa los programas que él mismo diseña; las organizaciones de la sociedad civil gestionan los programas en contacto directo con los adolescentes. Las empresas, las familias y las redes locales no figuran en la operacionalización de los programas, pero sí en el discurso. Por lo tanto, son parte de la trama de protección social, pero no se articulan formalmente en la construcción de bienestar.

Si bien la articulación entre Estado y sociedad civil busca la complementariedad de las diferentes instituciones involucradas, no se cumple el principio de equidad relacional que

sugirieran Herrera y Castón como situación deseada. La idea del Estado como responsable último por las políticas sociales está fuertemente instalada en el discurso. Los roles y responsabilidades del Estado y la sociedad civil son asimétricos, y los espacios de participación para las OSC acotados, en especial en las fases de diseño. Por lo tanto, la sociedad civil es un actor subordinado al Estado. Cada uno de los actores es consciente de su cuota de responsabilidad para que el programa funcione correctamente, pero esto no es suficiente para denotar la forma de trabajo como horizontal.

### **Gobernancia, modelo de redes, y algunas particularidades**

La gobernancia definida por Pierre como la coordinación de un conjunto de actores para resolver los problemas del conjunto de la sociedad, es ejercida en la actualidad, en el sector de las políticas sociales de juventud, por las instituciones de la esfera estatal principalmente, en cooperación con las organizaciones de la sociedad civil, quienes son llamadas a firmar convenios que el Estado diseña a puerta cerrada, para gestionar los programas sociales. El Estado, legitimado por el voto popular como el responsable por los problemas de la sociedad uruguaya según el discurso vigente tanto en el ámbito público como de la sociedad civil, mantiene un rol preponderante en el ejercicio de la gobernancia, aún cuando ha abierto la puerta a las organizaciones de la sociedad civil para compartir la gestión, entregándole un nuevo status público como señalara Carmen Midaglia, y como comprobaba esta investigación. Estas organizaciones han sido legitimadas para participar en las políticas sociales de juventud por su conocimiento práctico del contexto social y de las formas más adecuadas de intervención en él y por su flexibilidad operativa. Pero esta investigación arroja un aspecto legitimador de las OSC que no se encontraba anteriormente en la literatura: las OSC permiten incorporar un punto de vista externo al Estado a la política social, y a través de él introducir cambios en los servicios públicos. Esto se evidencia en la inclusión de OSC a la política educativa para mejorar la institución pública, en especial en su capacidad de incluir a los jóvenes que desertan. Las OSC han superado la barrera de la desconfianza para situarse como un actor con quien se torna necesario dialogar pero también cooperar, e incluso compartir parte de la responsabilidad por el funcionamiento del sistema productor de bienestar.

Para ubicar la articulación de actores en torno a las políticas sociales de juventud en la tipología de Narbondo y Ramos, modelo jerárquico, de mercado y de redes, se estudió la forma en que se conduce el trabajo en conjunto. Los programas estudiados no se caracterizan por el modelo jerárquico, es decir por una conducción centralizada en el Estado como único interventor, como fuera característico en la fase paradigmática del "Estado social", porque las organizaciones sociales gestionan los programas y son parte constitutiva de los mismos. Tampoco se delegan funciones a empresas privadas, por lo que el modelo de mercado no es el vigente. El modelo de redes sería el más adecuado para caracterizar a esta conducción por parte del Estado, quien descentraliza parte de las funciones a organizaciones sociales. Sin embargo existen aspectos en que los hallazgos se diferencian del modelo planteado por los autores.

En Aulas Comunitarias y en Centros Juveniles, lo que se delega no es la formulación y la prestación de los servicios, sino solamente lo último. Además, la conducción en el caso de Centros Juveniles no se asemeja un consenso negociado, sino que oscila entre los extremos de la imposición y de la absoluta libertad de acción. En Aulas Comunitarias el consenso se busca a

través de un esfuerzo de una Unidad Coordinadora conformada por dos instituciones estatales de mantener al sistema cohesionado y articulado, pero las OSC no experimentan esta coordinación como una búsqueda de consenso. Ellas consideran que sus propuestas no son tenidas en cuenta, incluso cuando todas las OSC coinciden en una propuesta particular. La discusión es horizontal, pero la decisión vertical, ya que es el Estado quien decide. Por ello, el papel protagónico del Estado central no se ve afectado por la inclusión de las organizaciones sociales. Narbondo y Ramos y Midaglia plantean revalorizar el papel del Estado. Esta investigación concluye que el valor y la posición del Estado en términos prácticos se han mantenido.

El estilo de coordinación del Estado con la sociedad civil confiere a ésta una gran autonomía, la que se asocia a permitir que las OSC adapten el diseño de los programas orientados a jóvenes al contexto en que se encuentran trabajando, pero también se asocia, y con énfasis, a que los objetivos de las organizaciones puedan permanecer vigentes durante su participación en los programas. Así, las acciones que desempeñan las OSC contribuyen no sólo a los objetivos programáticos sino también a los institucionales propios. Por lo tanto, la autonomía es, en el marco de la adecuación de la acción al contexto, una situación deseada y buscada por el Estado, y desde el punto de vista de los objetivos institucionales, una condición necesaria para que compartan la gobernancia un grupo heterogéneo de actores con propósitos diversos.

#### Los dilemas teóricos y prácticos del modelo de redes

| Dilemas del modelo de redes, ¿existen...?        | PAC | CJ |
|--|-----|----|
| Roles consensuados                               | Si  | Si |
| Objetivos consensuados                           | No  | No |
| Formas de medir objetivos consensuadas           | No  | ?  |
| Flexibilidad operativa asegurada                 | Sí  | Sí |
| Confianza y mutuo conocimiento                   | No  | No |
| Coordinación más allá de aspectos presupuestales | Sí  | No |

Algunas de las problemáticas que Narbondo y Ramos plantean al modelo de redes son evidenciadas en los casos analizados, pero otras no. Los roles y responsabilidades del Estado y la sociedad civil están claramente definidos y han sido interiorizados por las personas a cargo de los programas. Pero no

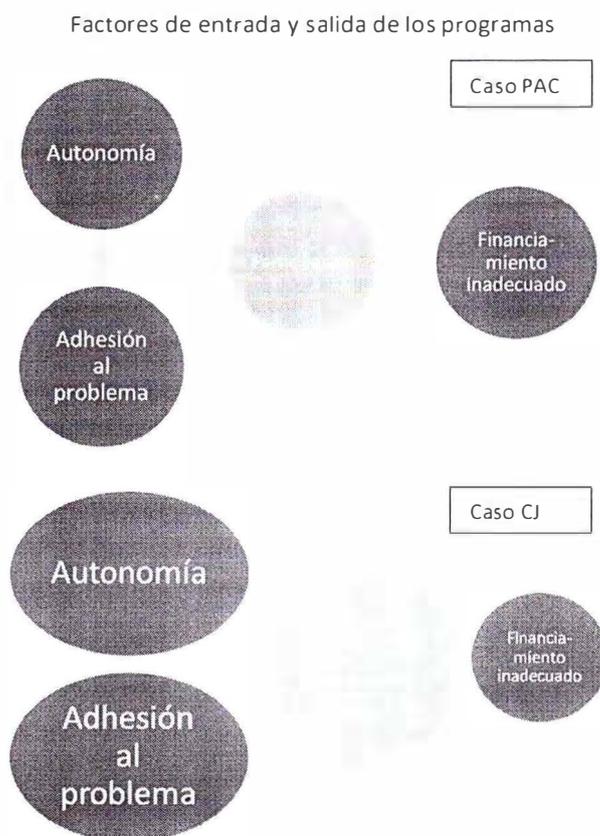
han sido consensuados los objetivos que se persiguen. En Centros Juveniles, las instituciones de la esfera pública no están en consonancia acerca de los objetivos que su programa en común debe alcanzar. En Aulas Comunitarias, todos los actores comprenden y conocen cómo se miden unos objetivos medianamente consensuados y qué se entiende por resultados, pero la sociedad civil no considera que la forma de realizar esta medición sea la más adecuada. En Centros Juveniles no sabemos cómo se responderá a la nueva medición que se propone en los nuevos convenios.

Existe una puja entre la evaluación cuantitativa, defendida desde la esfera pública, y la cualitativa, desde la sociedad civil. En Aulas Comunitarias, las organizaciones sociales tienen especial interés en que se evalúe cualitativamente su trabajo, porque consideran así contribuirán a introducir mejoras en las instituciones públicas, nutriéndolas con su experiencia. ¿Por qué el Estado prefiere medir los resultados de manera cuantitativa? La hipótesis que emerge de esta investigación plantea que los números son una forma muy clara de rendir cuentas ante la ciudadanía de la inversión social, lo que conlleva un rédito político. A pesar de esta discordia en torno a la medición de resultados, no se perciben riesgos para la flexibilidad operativa de las OSC,

siendo ésta la característica que les otorga una ventaja frente al Estado y que las legitima como participantes de la política social de juventud. Los mecanismos de control, por más rígidos y estadísticos que sean, no parecen estar poniendo en riesgo la autonomía de las OSC.

También se encuentra que la confianza y mutuo conocimiento entre las partes contratantes son claves para una buena relación, como lo anticiparan Calame y Talmant. En Aulas Comunitarias se identifica que el desconocimiento de un programa complementario a él genera indirectamente frustración en personas que consideran que el PAC debería tener un mayor alcance. La construcción de relaciones de confianza en el mismo programa entre los técnicos de Secundaria y los de la sociedad civil ha permitido un diálogo más fluido y equipos más sólidos de trabajo en las Aulas. En Centros Juveniles, el cambio de mando de los directores del Programa modificó los vínculos institucionales por las diferencias en la capacidad de construir relaciones de confianza por las distintas personas. Relaciones de confianza y comunicación fluida son condiciones para un buen funcionamiento del sistema de actores.

Frente al potencial problema que puede generar en el modelo de redes la coordinación y control de la red centrada en aspectos presupuestales y financieros, se identifica en PAC una actividad de coordinación, así como una transferencia de dinero asociada a resultados como forma de control, mientras que en Centros Juveniles, la coordinación se ha perdido y sólo se mantiene el control de la cantidad de adolescentes asistentes, y el pago por niño atendido.



El rol del financiamiento en los programas estudiados supera la influencia que ejerce en la coordinación y control. Se encuentra como conclusión de este estudio que los principales condicionantes para que una OSC se incorpore a un programa social, en el sector de las políticas sociales de juventud, son la adhesión al problema social a solucionar y la autonomía para tomar decisiones y así alinear las actividades a los objetivos de la OSC. El financiamiento adecuado al nivel y la calidad de gestión que requiere dar al problema es el factor que incide en permanecer o abandonar los programas, en particular en el caso del Programa Aulas Comunitarias. Esto coloca al financiamiento como clave para la cohesión de la red productora de bienestar en este caso. ¿Por qué esto no sucede en Centros Juveniles? La hipótesis que emerge de esta investigación es que la transferencia de fondos a las OSC durante varios años de gestión de Centros Juveniles puede haber

generado condiciones de dependencia de dichos fondos en las OSC, lo que no sucedería en el caso de Aulas Comunitarias, al ser un programa con pocos años de implementación. A su vez, ya que

las OSC tienen mayor autonomía en Centros Juveniles que en Aulas Comunitarias, y quizá una mayor adhesión al problema por haber trabajado con él durante varios años, se mantendrían más fuertes los factores que las llevan a participar del Programa.

### **Institucionalización y memoria institucional**

La institucionalización de los programas emerge como un tema importante en ambos casos. En Aulas Comunitarias, las OSC temen que el programa no se institucionalice, y anhelan una mayor estabilidad en las reglas de juego. Según el planteo de Herrera y Castón, la formulación de estas reglas por parte del Estado es lo que le permitiría controlar la provisión de servicios sociales sin la necesidad de gestionarlos directamente. Por lo tanto, se presenta un problema en el caso que estas directrices no cuenten con la confianza de todos los actores. Podría hasta perderse la capacidad de conducción del Estado como actor principal de la red.

Por otra parte, el Estado apunta a una institucionalización del PAC, especialmente en el aprendizaje institucional que éste podría generar en el Consejo de Educación Secundaria, incorporando las prácticas y estilos de la sociedad civil, más inclusivos y adecuados a la población destinataria. Pero las OSC no consideran que se les haya definido un lugar específico en el programa, en especial en la discusión para introducir mejoras: se las invita generando la expectativa de incidir, pero se les permite decidir ni tampoco se percibe desde las OSC la búsqueda del consenso. Como lo señalara Midaglia, esto debilita la institucionalización, por no establecerse garantías de participación en el mediano plazo.

En Centros Juveniles se presenta una institucionalidad debilitada, especialmente por la rotación de personas al mando del programa desde la Intendencia Municipal de Montevideo. La experiencia generada por anteriores técnicos no se tradujo en memoria institucional y el peso de los vínculos a nivel personal fue mayor que los institucionales. Por ello, el programa perdió fuerza y sólo se mantuvo por una suerte de inercia. En conclusión, la pérdida de memoria institucional no proviene de la rotación de las OSC que gestionan el programa como sugirieran Narbondo y Ramos, sino que proviene de la rotación de los técnicos en una entidad pública, y de la falta de institucionalización de lo que ellos aprendieron en la práctica.

### **Participación e involucramiento para la construcción de bienestar**

El nivel de participación de los diversos actores en el diseño de los programas sociales es bajo, y en el caso de Centros Juveniles incluso ha caído. Los altos mandos de las instituciones estatales son los que conducen en exclusividad esta etapa tan importante de definición política. Los beneficiarios en ninguno de los casos participaron, y las OSC, en el caso de Aulas Comunitarias tampoco, y en Centros Juveniles dejaron de ser convocadas. En Aulas Comunitarias, los técnicos que luego de la etapa de diseño conducirán el programa, tampoco fueron involucrados. Es decir, no se contempla la participación tanto de productores como de consumidores de la política social, ni de los empleados medios y bajos como lo sugirieran las propuestas desde las ciencias sociales.

La instancia en que se involucra a las OSC es durante la implementación, es decir en la planificación de las actividades de cada Aula o Centro. Las organizaciones sociales tienen libertad para adecuar el marco general del programa al contexto local.

Los adolescentes beneficiarios de los programas participan sólo en casos aislados de las instancias de planificación durante la implementación, y sólo en el caso de Centros Juveniles. Ellos pueden en general expresar sus demandas a los técnicos, por ejemplo, qué actividades desean realizar, y esto sucede con mayor frecuencia en Centros Juveniles que en Aulas Comunitarias. Es en ese sentido que se abre el espacio para su participación, como lo anticipara Tapia.

La participación de diversos actores en la construcción del bienestar social presenta se ha ampliado especialmente en la esfera estatal. Distintas instituciones están realizando acuerdos políticos, firmando convenios, diseñando y coejecutando programas comunes, lo que en sus palabras significa una innovación en materia de políticas sociales.

Pero no se ha alcanzado un máximo de participación, como lo propusieran los autores estudiados. ¿Dónde están las oportunidades más claras de mayor participación? La esfera pública considera que aún podría ampliarse más el involucramiento otros actores estatales, como ser el caso de INDA, ya que ambos programas ubican a esta institución como participante pero sin una verdadera articulación conjunta. A su vez, las OSC pujan por una mayor participación, por su deseo de incidir en las políticas sociales, aportando sus conocimientos.

### **Cómo es la articulación de los actores en Aulas Comunitarias y Centros Juveniles**

La articulación en torno a las políticas sociales de juventud en Uruguay según los hallazgos de esta investigación presenta como una de las principales características un Estado que está cooperando entre sus instituciones. Distintas esferas del Estado están innovando, articulándose y formulando programas comunes. Así están superando las críticas que el neoliberalismo les realizara: traspasan funciones a la sociedad civil, pero también trabajan coordinadamente en búsqueda de una mayor eficiencia, y un abordaje integral de las políticas sociales.

El modelo de redes presenta una distribución de responsabilidades con un fuerte énfasis en la figura del Estado, legitimado por el voto ciudadano, quien mantiene su vigencia en el marco de una fuerte cultura democrática característica de nuestro país, también a la hora de construir bienestar entre muchos. Es posible que esta característica, sumada a la innovación en materia de articulación, sea lo que posiciona al Estado como un actor clave y vigente en el ejercicio de la gobernanza.

También se identifica una sociedad civil más involucrada que en el pasado, la que es llamada a participar incluso para transferir sus aprendizajes a instituciones públicas. Su status se ha elevado como actor referente en prácticas adecuadas al contexto de vulnerabilidad social y en contacto directo con los destinatarios. Sin embargo, la articulación Estado – sociedad civil es horizontal. Para lograr mayores niveles de horizontalidad debería integrarse a la sociedad civil en la fase de diseño de los programas sociales, incluyendo la discusión inicial acerca del problema y la forma en que éste podría ser solucionado por el conjunto de los actores de la sociedad. Sin embargo, tal como lo mencionara Bifarello, ampliar la participación significaría también ceder espacios de poder y nivelar la distribución de las responsabilidades, lo que podría significar un freno a un mayor involucramiento de la sociedad civil.

En caso de no ampliarse a futuro el involucramiento de la sociedad civil, se eleva como fundamental un manejo juicioso de las expectativas de la sociedad civil por parte del Estado. La

institucionalidad construida puede ser puesta en riesgo por un rol poco claro de las OSC en instancias de discusión acerca del diseño. A su vez, es importante alcanzar un consenso negociado entre Estado y sociedad civil para una gobernanza de redes. El diálogo entre estos dos actores merece ser fortalecido, así como una toma de decisiones más horizontal que propicie la búsqueda de consensos. De esta manera se superarían los dilemas de no coincidir en los objetivos que se persiguen y la forma de medir los resultados, se fortalecería la coordinación, y así la confianza y el conocimiento mutuo. Vale la pena incluso invertir en una sistematización cualitativa que permita extraer los aprendizajes que se generan en las políticas sociales en las OSC, y así contribuir a que estos puedan ser institucionalizados y compartidos por la red. Así se lograría una mejor construcción de bienestar entre los actores que hoy son protagonistas.

### **Oportunidades para involucrar a más actores de la trama social**

Actualmente no están oficialmente involucradas las familias, los jóvenes como destinatarios ni las empresas en la operacionalización de los programas.

En los casos en que se trabaja con las familias, los programas sociales son más efectivos según el análisis realizado, por lo que sería muy importante incluirlas en el diseño central de los programas. La iniciativa de articularse no emana hoy espontáneamente de las familias, por lo tanto, requeriría de un involucramiento construido desde las OSC, un mayor volumen de trabajo, y también una mayor transferencia de fondos desde el Estado.

Los jóvenes podrían ser involucrados en instancias de toma de decisiones, así como en la definición del problema a ser resuelto por el programa social. Queda pendiente el diseño de mecanismos de participación adecuados a las características de los adolescentes y la voluntad de incorporar esta participación en el diseño o perfil de los dispositivos.

No hay claridad sobre las oportunidades de elevar el nivel de involucramiento de las empresas, más allá de la filantropía. Es posible que ninguna de las partes esté interesada en propiciarlo. El Estado y la sociedad civil pueden ver en ello una pérdida de autonomía, sin un retorno significativo, ya que el financiamiento entrega autoridad a la entidad que lo otorga, siendo ésta la única legitimada para poner límite a la autonomía tan ambicionada, inclusive a la hora de definir objetivos. Es muy probable que esta sea la principal razón de reticencia a incluir a empresas en la construcción de bienestar. Podrían explorarse formas de involucramiento que no impliquen financiamiento, lo que no significaría un riesgo claro para la autonomía.

### **Futuras líneas de investigación**

Habiendo dado respuesta a nuestra pregunta de investigación, no se cierra comprensión del problema que la origina. La articulación de los diversos actores en la construcción de bienestar podría ser estudiada en otros sectores, por ejemplo las políticas de salud o de vivienda o incluso de la primera infancia. También podría estudiarse si esta innovación en la cogestión entre instituciones del Estado, o la estrecha articulación entre el Estado y la sociedad civil para introducir mejoras en el Estado podría ser útil en otras políticas sociales de juventud, como por ejemplo las que están orientadas a adolescentes en conflicto con la ley. Esta investigación demuestra que vale la pena investigar en estos temas y generar condiciones para una sociedad más articulada que maximiza esfuerzos para la construcción de bienestar.

## Bibliografía

- Barba**, Carlos, 2004, "Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington", en *Espiral*, septiembre-diciembre, año/vol. XI, nº 031, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, pp. 85-130
- Bifarello**, Mónica, 2002, *From Delegation to Participation. The Third Sector and the State in Associative Networks*, presentación en la 5<sup>th</sup> Conference of the International Society for Third-Sector Research, Ciudad del Cabo, Sudáfrica
- Cariola**, Patricio, y **Rojas**, Alfredo, 1986, "Experiencias de educación popular y reflexiones para su masificación", en *del macetero al potrero (o de lo micro a lo macro) El aporte de la sociedad civil a las políticas sociales*, UNICEF, Santiago de Chile
- Durston**, John, 2001, "Introducción" en *Protagonismo juvenil en proyectos locales: lecciones del Cono Sur*, CEPAL y UNESCO, Santiago de Chile
- Esping Andersen**, Gosta, 2001, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Editorial Ariel, Barcelona
- Filgueira**, Fernando, 1998, *Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*
- Franco**, Rolando, 1996, *Los paradigmas de la política social en América Latina*, CEPAL
- Fukuyama**, Francis, 1992, *El fin de la historia y el último hombre*, Ed. Planeta
- Herrera Gómez**, Manuel, y **Castón Boyer**, Pedro, 2003, *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Editorial Ariel, Barcelona
- Kliksberg**, Bernardo, 2000, *Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina*, Washington
- Martínez Franzoni**, Juliana, 2006, *Regímenes de bienestar en América Latina: ¿Cuáles y cómo son?*, Universidad de Costa Rica con el apoyo de Fundación Carolina (CEALCI)
- Midaglia**, Carmen, 2001, "Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales", Calame P. Y Talmant A., *Con el Estado en Corazón*, .Ed. Trilce, Montevideo
- Narbondo**, Pedro, y **Ramos**, Conrado, 2001, "Reforma Administrativa y capacidad estatal de conducción", Calame P. Y Talmant A., *Con el Estado en Corazón*, .Ed. Trilce, Montevideo
- Nef**, Jorge, 1995, "Paradigmas emergentes en políticas sociales: Una perspectiva para el análisis comparativo de políticas públicas", en *Cuadernos de Administración Pública*, Colegio de Administradores Públicos, Chile
- Serrano**, Claudia, 2005, *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile
- Stake**, Robert E., 1994, "Case studies", Denzin, Norman K., Lincoln, Yvonna S., *Handbook of Qualitative Research*, Sage publications, California, pp. 236-247
- Tapia**, Leonel, 2001, "Jóvenes y proyecto: una estrategia de doble filo", en *Protagonismo juvenil en proyectos locales: lecciones del Cono Sur*, CEPAL y UNESCO, Santiago de Chile
- Vergara**, Carlos, 1986, *El nuevo escenario de la política social en Chile y el espacio de los organismos no gubernamentales*, en "del macetero al potrero (o de lo micro a lo macro) El aporte de la sociedad civil a las políticas sociales", UNICEF, Santiago de Chile