

# *El sujeto juvenil de la política pública de participación.*

*Estudio sobre las acciones del eje  
Participación, Ciudadanía y Cultura del  
Instituto Nacional de la Juventud*

*Tesis de maestría para optar al título de  
Magister en Derechos de Infancia y Políticas  
Públicas*

*Autora: Lic. Psic. Rossana Blanco Falero  
Tutora: Prof. Adj. Mag. Daniela Díaz Santos*

*Abril, 2015*

*Dedicatoria*

---

A Luca

## *Agradecimientos*

---

A mi tutora Daniela, por su apoyo, su gusto por el trabajo y su orientación precisa.

A Marita, porque cuando tuve el impulso de abandonar esta tarea para siempre, me advirtió que no hiciera locuras y que me iba a arrepentir.

A Elina, que me mostró en un espejo que esos fragmentos desparramados podían llegar a ser una investigación.

A Maricel, que me mandó a comenzar a escribir sin demoras.

A los docentes de la Maestría de Derechos de Infancia y Políticas Públicas por lo que me enseñaron.

## *Resumen*

---

Este estudio tiene por tema de investigación las políticas públicas de promoción de la participación juvenil del eje Participación, Ciudadanía y Cultura del Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay a partir de las definiciones del Plan Nacional de Juventudes (2011-2015). Su problema de investigación se sitúa en torno al sujeto de la política que estas acciones construyen y pretenden. Para hacer viable esta problematización se optó por un diseño de tipo cualitativo que conjugó fuentes primarias (entrevistas en profundidad a los efectores de la política del componente estudiado) y fuentes secundarias (el documento Plan Nacional de Juventudes 2011-2015). Las dimensiones indagadas y analizadas fueron las concepciones de ciudadanía, las concepciones de participación juvenil, el posicionamiento del organismo como efector de política pública de participación juvenil y el sujeto juvenil de estas acciones. Los resultados obtenidos apuntan a una concepción de ciudadanía activa en que el ejercicio del derecho a la participación es fundamental. El ejercicio de tal ciudadanía implica a unos sujetos juveniles con capacidad de proponer transformaciones en lo social a partir de la acción colectiva. El estudio concluye en que los requerimientos en relación a las competencias necesarias para ello resultan habilitantes para algunos sujetos y ciertamente restrictivos para otros.

1. Introducción	6
2. Justificación del estudio y problema de investigación	13
2.1. Problema de investigación	19
3. Antecedentes de investigación	21
4. Marco teórico	28
4.1. El Estado y la cuestión pública	29
4.1. a. Modelos de Estado de Bienestar y ejercicio de la ciudadanía.	30
4.1. b. El Estado de Bienestar en su versión latinoamericana.	35
4.1. c. Cuestionamientos al Estado de Bienestar y su versión regional.	38
4.1. d. La ciudadanía activa	43
4.2. Los sujetos juveniles: ciudadanos y sujetos de política pública.	52
4.2. a La participación juvenil como derecho humano y prácticas de la participación juvenil	57
4.3. Contextualización institucional del INJU en el marco del Estado uruguayo.	63
4.3. a. Los Ministerios de Desarrollo Social en la región.	66
4.3. b. El Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay (MIDES)	68
4.3. c. El INJU en la órbita del MIDES. Organización y programas.	69
4.3. d. El eje Participación, Ciudadanía y Cultura.	70
5. Objetivos generales y específicos	73
6. Diseño metodológico	74
7. Análisis de los resultados	80
7.1. Análisis de los documentos	80
7.2. Análisis de las entrevistas	85
8. Conclusiones	140
Anexos	151



## *1. Introducción*

---

El tema de esta tesis refiere al estudio del derecho a la participación juvenil desde la óptica de la política pública, específicamente desde un organismo del Estado como es el Instituto Nacional de la Juventud que tiene la función de promover la participación y ciudadanía juveniles. El problema de investigación pretende dilucidar cuál es el sujeto de la política pública de participación juvenil al que van dirigidas las acciones del organismo en cuestión.

El derecho a la participación en tanto componente político del ejercicio ciudadano hace a los modos en cómo se distribuye el poder en una sociedad, a las pujas por el mismo y al proceso de toma de decisiones en torno a las cuestiones públicas, siendo por lo tanto un componente clave para el desarrollo y la consolidación de la democracia en un país.

Uruguay posee en su pasado reciente la experiencia trágica de un proceso dictatorial que avasalló las instituciones democráticas y perpetró violaciones graves a los derechos humanos de sus ciudadanos. En ese periodo se atacó en forma generalizada el derecho a la participación política desde la prohibición del derecho al voto hasta la persecución de las actividades de organizaciones sociales tales como partidos políticos, sindicatos y gremios estudiantiles.

Estos hechos constituyen un antecedente que tiene hasta el presente efectos dañinos en el tejido social y en la calidad de la democracia uruguaya. Este estudio parte de la premisa de la importancia de la promoción y el fortalecimiento del derecho a la participación como forma de restañar los daños ocasionados por el proceso dictatorial y fortalecer la construcción de una democracia sólida. De este modo se plantea el derecho a la participación como una condición indispensable para la defensa de los derechos humanos en su totalidad.

En esta tarea de fortalecimiento y consolidación democrática los adolescentes tienen un lugar en tanto sujeto de derecho que construyen cotidaneidades y sentidos en los distintos

ámbitos por los que transitan. Se optó por el estudio de políticas públicas destinadas a la promoción de la participación adolescente en el entendido de que las potencialidades de maduración cognitiva y social de la etapa adolescente la sitúan en condiciones de mayor autonomía en el ejercicio del derecho a la participación.

La Convención de los Derechos del Niño (ONU, 1989) ratificada por el Parlamento uruguayo en 1990 sitúa a todos los sujetos menores de 18 años como sujetos de derecho en base al principio de autonomía progresiva. Esto significa que salvando las características y condiciones de cada etapa evolutiva, los niños y los adolescentes tienen derecho a participar en los asuntos de interés público en tanto éstos tienen impacto en sus vidas. El Estado uruguayo ha ratificado también la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes (2008). Ambos instrumentos colocan a los niños, adolescentes y jóvenes como sujetos de derecho desplazando a las doctrinas tutelares que los ubicaban como objetos de protección y de control. A su vez la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia (Uruguay, 2004) adecua la legislación interna al paradigma de la protección integral sostenida por la CDN.

Estos movimientos desde el orden jurídico hacen a una interpelación de las prácticas: hacer que los derechos sean hechos trasciende a la transformación de las normativas legales e implica la puesta en marcha de acciones que hacen al efectivo ejercicio de los derechos consagrados. El Estado en tanto garante de los derechos es el responsable de la implementación de acciones para su cumplimiento.

Este estudio parte de tres afirmaciones. La primera de ellas es que Uruguay cuenta con sólidas políticas de protección, educación y salud para los adolescentes uruguayos que tienen larga data en la historia del país. La segunda es que a partir de la re apertura democrática la matriz de bienestar ha experimentado fuertes cambios y que la adolescencia no ha escapado a éstos. Desde el año 2005 con la asunción del primer gobierno de izquierda se producen re

definiciones importantes que incluyen una mayor dotación presupuestal. La tercera y que hace a la justificación de ese estudio es que a pesar de la larga y sólida tradición de políticas públicas y de la mayor dotación presupuestal a partir del 2005 las acciones para la promoción del derecho a la participación siguen siendo escasas así como los estudios realizados sobre las mismas.

En esta oportunidad se sostiene que la posibilidad de desplegar acciones asertivas de promoción de la participación adolescente por parte de los organismos del Estado responde a distintos órdenes de determinación:

- Las concepciones de ciudadanía juvenil en las que se sustentan.
- Las concepciones de participación juvenil.
- La construcción del sujeto joven como sujeto de las políticas públicas
- Las características de las acciones que los organismos proponen.
- El lugar del organismo responsable de estas acciones dentro de la institucionalidad estatal.

A partir de estas afirmaciones se despliegan ciertas interrogaciones que este estudio pretende analizar y discutir y que giran en torno a la participación juvenil desde la óptica de la política pública. Es desde ese punto de mira, el de la política pública de participación juvenil que se plantea la interrogación acerca de las concepciones de ciudadanía y derecho a la participación, sus facilitadores y sus obstáculos, los modos en que se presenta la participación juvenil en el marco de ciertas acciones del Estado y las características de los adolescentes que resultan convocados por estas acciones. El problema de investigación se sitúa en dilucidar cuál es el sujeto de la política pública de participación juvenil al que van dirigidas las acciones del INJU y cuáles son las competencias ciudadanas que deben poseer o desarrollar los adolescentes para participar en estas acciones.

Para dar respuesta a estas preguntas se ha optado por un diseño de investigación de tipo cualitativo que conlleva la realización de entrevistas en profundidad a efectores de política pública del Instituto Nacional de la Juventud así como el análisis documental de algunos capítulos del Plan de Juventud 2010-2015. La investigación se llevó a cabo entre setiembre del año 2013 y abril del año 2015 por lo cual es contemporáneo al proceso de consulta realizado a nivel nacional a adolescentes y jóvenes entre 14 y 29 años para la formulación del Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Este contexto se puso de manifiesto de modo vívido en las entrevistas realizadas.

En éstas se partió de preguntas pertinentes a los objetivos de esta investigación buscando que en cada una de estas instancias los sujetos entrevistados pudiesen desarrollar sus puntos de vista así como asociar con experiencias concretas y plantear sus dudas y sus anhelos. Las entrevistas en profundidad permitieron la expresión de las concepciones acerca de la ciudadanía y la participación, así como la reflexividad acerca del diseño y la implementación de las acciones. A su vez puso de manifiesto la expresión de posturas políticas, ideológicas y afectivas acerca de las temáticas indagadas.

La muestra elegida para las entrevistas fue de tipo intencional. Se entrevistó en principio al responsable de la División de Desarrollo y Participación de la cual dependen las acciones de promoción de la participación juvenil en INJU. A partir de esta entrevista se siguió con los responsables de tres programas de participación juvenil: Fondo de Iniciativas Juveniles, Impulsa y Encuentro de Arte y Juventud. Luego se entrevistaron a los encargados del Área de Articulación y Estudios y la División de Descentralización y Territorio buscando situar las acciones específicas de promoción de la participación juvenil en el entramado institucional del organismo y ubicar la particularidad de las mismas en el territorio nacional respectivamente. De esta forma se conjugaron contenidos referentes a aspectos transversales del INJU en tanto Dirección Nacional del Ministerio de Desarrollo Social con elementos

particulares y característicos de los programas específicos (Fondo de Iniciativas Juveniles, Impulsa y Encuentro de Arte y Juventud).

En cuanto al análisis documental del Plan Nacional de Juventudes 2011-2015 se estudiaron las categorías de ciudadanía, participación y juventud contenidos en los mismos así como los énfasis propios de los dos documentos.

Este estudio se dividirá en los siguientes capítulos:

1. Justificación, tema y problema de investigación: refiere a la importancia del estudio de las de las políticas públicas de participación juvenil llevadas a cabo por el Instituto Nacional de la Juventud a partir de la implementación del Plan Nacional de Juventudes 2010-2015. Destaca la importancia del derecho a la participación como factor de consolidación de la democracia. Ubica la especificidad del organismo estudiado en el marco de la institucionalidad del Estado. Define al problema de investigación en torno al sujeto de la política de participación juvenil que estas acciones proponen y sustentan en sus prácticas.
2. Antecedentes de investigación: presenta estudios realizados sobre participación juvenil y políticas públicas haciendo énfasis en los trabajos específicos en relación al Instituto Nacional de la Juventud.
3. Marco teórico: presenta el marco conceptual desde el cual se analizarán los datos recogidos. Contiene desarrollos acerca del debate sobre ciudadanía y Estado de Bienestar y algunos cuestionamientos a los sustentos ideológicos del Estado de Bienestar buscando contextualizar estas discusiones en la región y en Uruguay. Sitúa al Instituto Nacional de la Juventud dentro de su contexto histórico de surgimiento y en la especificidad de su diseño institucional.
4. Objetivos generales y específicos de la investigación.

5. Estrategia metodológica: se fundamenta el diseño de investigación y las técnicas de recolección de datos seleccionadas. Se explicitan las dimensiones de análisis.
6. Análisis de los resultados: presenta los resultados del análisis documental y del análisis de entrevistas de modo discriminado. En cada uno de los apartados los resultados obtenidos son analizados a partir de las dimensiones seleccionadas y desde los aportes conceptuales del marco teórico.
7. Conclusiones: se integran los resultados del análisis documental y del análisis de entrevistas presentando las respuestas obtenidas con respecto al problema de investigación.

Anexos

Referencias bibliográficas

## *2. Justificación del estudio*

---

Este estudio parte de una interrogante genérica: *¿Qué acciones ha realizado el Estado uruguayo para promover el derecho a la participación adolescente?*, para luego operativizarla en la siguiente: *¿Cuáles son las acciones de promoción de la participación juvenil desde un organismo especializado en la franja juvenil como es el Instituto Nacional de la Juventud?* Es por lo tanto un estudio sobre política pública de participación juvenil y específicamente sobre las llevadas a cabo por el INJU.

Se justifica en base a tres ítems:

1. La importancia del derecho a la participación en tanto derecho político.
2. El derecho a la participación en el marco de la doctrina de la protección integral.
3. Las políticas públicas de participación juvenil del INJU en tanto organismo del Estado.

### **El derecho a la participación**

El derecho a la participación en tanto derecho político se relaciona con la distribución de la toma de decisiones en una sociedad. La definición de las cuestiones públicas (disposiciones jurídicas, económicas, ambientales, etc.), impacta en la vida cotidiana de las personas, por lo cual las posibilidades de los sujetos organizados de incidir en el proceso de toma de decisiones es un derecho humano fundamental. El derecho a la participación es un elemento clave del ejercicio de la ciudadanía, es decir de ser parte de una comunidad ejerciendo derechos y obligaciones.

En consonancia con las razones expuestas es posible afirmar que el ejercicio del derecho a la participación por parte de la ciudadanía es un elemento de consolidación y fortalecimiento de la democracia. En un país como Uruguay con un pasado reciente de avasallamiento de las

instituciones de la democracia, persecución política a distintas organizaciones sociales y violaciones sistemáticas a los derechos humanos, el ejercicio por parte de la ciudadanía del derecho a la participación es una acción de reparación y construcción del tejido social.

### **El derecho a la participación en el marco de la doctrina de la protección integral**

En la sociedad uruguaya los adolescentes son sujetos de derecho a partir de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño por el Parlamento nacional en 1990 (Ley N° 16.137) y la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia en el año 2004 (Ley N° 17.823). Otro reconocimiento importante se da a partir de la ratificación parlamentaria de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes en el año 2008 (Ley N°: 18.270), para las personas entre 15 y 24 años. Esta norma obliga al Estado a garantizarles el derecho a participar en la vida política de su país. (UNICEF, Uruguay, 2010).

Efectivamente, en tanto las personas menores de 18 años son consideradas sujetos de derecho, se le reconocen todos los derechos inherentes a la persona humana, entre ellos el derecho a la participación quedando su ejercicio solamente condicionado al desarrollo de sus capacidades según el principio de autonomía progresiva sostenido desde la doctrina de la protección integral. Esto implica sostener que los adolescentes son capaces de ejercer el derecho a la participación de acuerdo al principio de autonomía progresiva. Son personas que tienen el derecho a participar en las cuestiones de interés público porque éstas les conciernen en tanto integrantes de una comunidad y porque serán afectadas por estas decisiones.

Al respecto de la importancia del ejercicio del derecho a la participación y del papel del Estado como garante y promotor de políticas definidas para ese fin Ernesto Rodríguez (2004) afirma que:

Mientras que en las políticas de infancia la palabra clave es protección, y en las políticas

hacia la mujer la palabra clave es igualdad, en las políticas de juventud esa palabra clave es participación. Por ello, y por su contribución al fortalecimiento democrático, resulta imperioso promover la participación ciudadana de los jóvenes, modernizando las prácticas y las instituciones políticas, educando para y desde la participación, promoviendo nuevos espacios participativos, apoyando las organizaciones y los movimientos juveniles en su rol de representación de intereses, y evitando celosamente la manipulación y el clientelismo (p.17).

La ratificación de los tratados de derecho internacional de carácter vinculante por parte del Estado hace a la adecuación de los instrumentos de derecho nacional así como a la efectivización de los mismos mediante políticas públicas que se traduzcan en prácticas eficaces. La consagración del derecho a la participación adolescente se convierte en una tarea de Estado, el cual es garante de velar por su cumplimiento y de generar acciones propositivas para su ejercicio.

### **Las políticas públicas de participación del INJU en tanto organismo del Estado**

El INJU fue creado a partir de la Ley 16.170 en diciembre de 1990 dentro de la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Su antecedente inmediato fue el Centro de Información a la Juventud (CIJ) que funcionaba en Montevideo desde fines de la década de 1980. En el año 2000 pasa a ser una estructura dependiente del Ministerio de Deporte y Juventud.

En el año 2005 se transforma en una Dirección Nacional dentro del recién creado Ministerio de Desarrollo Social en el contexto político del primer gobierno de izquierda en Uruguay. Su misión se define del siguiente modo:

...planificar, diseñar, asesorar, articular, supervisar y ejecutar políticas de juventud,

además de velar por su cumplimiento. Es competencia del instituto revitalizar el papel de los y las jóvenes como actores sociales estratégicos y potenciar la participación en las diversas áreas desde una concepción integral, solidaria y de igualdad social (INJU, 2009).

Se trata por lo tanto de un organismo estatal específico de lo juvenil de creación reciente. Despliega sus acciones en el marco de un ministerio que posee el sentido político de atender cuestiones relativas a los nuevos riesgos vinculados a la pobreza y exclusión (producto de las transformaciones de los modos de acumulación capitalista y de la crisis del Estado de Bienestar) así como de dar respuestas a cuestiones de género, etnicidad, etc.

Se diferencia, por lo tanto de la oferta de políticas públicas de corte sectorial clásicas del bienestar uruguayo a lo largo del siglo XX (como la salud y la educación) en la cual las poblaciones más jóvenes se ubican como receptores de unos bienes sociales que se ofertan a la población en general. Se diferencia, a su vez del organismo estatal específico de lo infantil y lo adolescente y rector de las políticas para esta franja como es el Instituto de la Niñez y la Adolescencia en Uruguay (INAU) en la definición del sujeto de la política clásicamente enfocado a la niñez y la adolescencia definidas desde la minoridad, es decir desde la infracción y el abandono.

El INJU nace en el contexto general de la crisis y cuestionamiento del Estado de Bienestar, de su ordenamiento sectorial y de sus políticas de corte universalista. Su concreción en el marco de la institucionalidad estatal es contemporánea a la emergencia de nuevos actores sociales que no ubican sus puntos de disputa en el eje capital-trabajo sino en reivindicaciones relativas a la igualdad y la identidad. El INJU es un organismo específico de lo juvenil que ha estado bajo la órbita de tres ministerios ubicándose en el Ministerio de Desarrollo Social a partir de la creación del mismo en el año 2005. A su vez su surgimiento es contemporáneo a la progresiva instalación de la perspectiva de derechos en el debate social y

político con lo cual se reconocen situaciones de discriminación a ciertas poblaciones en virtud de su pertenencia de género, de grupo de edad o étnico. Por último y no menos importante, INJU surge en el contexto de la aprobación de instrumentos de derecho internacional que reconocen a estos grupos una situación particular y desfavorable que amerita la producción de un discurso jurídico que los defina como sujetos de derecho. En relación a la población juvenil se destacan la Convención de los Derechos del Niño (1989) y la Convención Interamericana de los Derechos de los Jóvenes (2005).

A partir del año 2008 INJU ha experimentado importantes transformaciones siendo, además el impulsor del *Plan Nacional de Juventudes 2011-2015* y del *Plan de Acción de Juventudes 2015-2025*. Ambos planes han convocado a distintos actores del aparato estatal para su construcción e implementación así como a organizaciones juveniles y jóvenes de todo el país.

A su vez, en el Plan 2010-2015 se sostiene que las personas jóvenes constituyen un sector sometido a relaciones de poder por lo cual son, frecuentemente, estigmatizadas como problema o amenaza. En este sentido propone que la construcción de ciudadanía juvenil:

"...exige una política de juventud que promueva que las personas jóvenes conozcan sus derechos y sean capaces de reclamarlos cuando son vulnerados. Es necesario respetar y promover la vocación de ejercicio de la ciudadanía, eliminando los obstáculos que puedan desalentar las múltiples expresiones juveniles."(p.23)

Esta concepción de la ciudadanía redefine, a su vez, el carácter de los derechos políticos. Estos derechos deben trascender las acciones de elegir o ser elegido o de participar en eventos de democracia directa para construir diversos y mayormente frecuentes modos de participar en la vida política. Se plantea, a su vez, la necesidad de un Estado que interviene mediante

sus políticas a promover y garantizar el máximo ejercicio de los derechos en diálogo con la sociedad civil.

De este modo, la importancia de este estudio radica en la pertinencia de analizar las políticas públicas de promoción de la participación juvenil de un organismo especializado en la población juvenil y de creación reciente. El derecho a la participación se entiende como un derecho humano fundamental que ha sido consagrado en los instrumentos jurídicos internacionales y ratificados por el Estado uruguayo. Se hace necesario indagar los modos en que el INJU entiende al ejercicio ciudadano juvenil y a la participación juvenil así como ubicar a que paradigma de política pública juvenil responden sus acciones y cuál sujeto de la política está implícito en sus definiciones. Se trata de situar cuál es el sujeto juvenil de la política que se pretende y se produce a de partida de las definiciones planteadas en el Plan Nacional de Juventudes (2010-2015) y del diseño e implementación de los programas específicos de promoción a la participación juvenil. La diversidad de acciones planteadas desde los programas que utilizan diferentes modos y canales de expresión para promover el derecho a la participación de la población juvenil es un incentivo para este estudio ya que permite obtener distintas miradas que confluyen y confrontan al interior de un organismo.

A su vez, las políticas públicas de participación juvenil son de reciente creación en Uruguay, por lo cual los estudios al respecto son escasos. Esta investigación pretende construir un antecedente en el estudio de estas políticas que pueda ser insumo para futuras indagaciones que amplíen acerca de la relación entre las políticas públicas y la promoción del derecho a la participación juvenil.

## *2.1 Problema de investigación*

---

Situada la pregunta en un organismo específico esta investigación se plantea ciertas interrogaciones:

1. ¿Cuáles son las concepciones de participación que subyacen a estas acciones de promoción de la participación juvenil?
2. ¿En qué concepciones de ciudadanía se sustentan?
3. ¿Cómo se define a la participación juvenil?
4. ¿Cómo se ubica INJU en tanto organismo estatal de lo juvenil en torno a estas cuestiones?
5. ¿Qué estrategias de implementación se han puesto en práctica para hacer viables sus acciones?
6. ¿Qué sujeto de la política pública de participación juvenil se pretende y se construye a partir de las acciones de este organismo al respecto?

A punto de partida del análisis de las respuestas a estas interrogaciones el problema de investigación apunta a situar al sujeto de la política pública de participación juvenil que INJU construye y pretende a punto de partida de sus acciones. Situar al sujeto de la política implica definir cuáles serían las competencias y capacidades tanto necesarias como posibles de ser desarrolladas por los sujetos juveniles que transitan por los programas de participación de INJU.

El INJU es una Dirección Nacional del Ministerio de Desarrollo Social lo cual implica que no posee autonomía institucional ni presupuestal. Tiene a su vez el objetivo de llevar adelante acciones de promoción de la participación juvenil de carácter universal. ¿Cómo se conjuga esta pretensión de universalidad con un peso institucional que sitúa a esta agencia dentro de un ministerio recientemente creado y cuyo objetivo son grupos sociales definidos

como vulnerables? ¿Cómo construye INJU su política pública de participación juvenil en una franja etaria que va desde los 14 a los 29 años en un contexto de profunda desigualdad estructural y en el marco del Ministerio de Desarrollo Social? ¿Cuál es el joven ciudadano al que apunta y pretende construir?

En definitiva el problema de investigación refiere a como se conciben la ciudadanía y la participación juveniles desde el lente de una agencia que tiene la misión de construir política pública de juventud, en el entendido que las concepciones hacen a las prácticas y también definen a los sujetos juveniles de estas prácticas.

### *3. Antecedentes de investigación*

---

El objeto de este estudio es el sujeto juvenil de la política pública de los programas de promoción de la participación juvenil llevados adelante por INJU a partir de la implementación del Plan Nacional de Juventudes 2010-2015. Las preguntas de investigación se orientaron hacia las concepciones de ciudadanía, participación juvenil y sujeto de la política en marco de unas acciones específicas de promoción de la participación juvenil desde un organismo del Estado. Por lo tanto la búsqueda de antecedentes de investigación estuvo orientada hacia los siguientes descriptores: estudios sobre lo juvenil, estudios referidos a la participación juvenil, estudios acerca de las políticas públicas de participación juvenil y ciudadanía juvenil.

A partir de estos descriptores se realizó un rastreo de antecedentes de investigación que abarcara estudios europeos, regionales y nacionales. En relación a este último punto se dio especial importancia a investigaciones que tuvieran por objeto al Instituto Nacional de la Juventud.

Cabe destacar que los temas relativos a lo juvenil y la participación han sido objeto de pronunciado interés por parte de investigadores de las ciencias sociales tanto en lo internacional, regional y nacional. Sin embargo la relación entre participación juvenil y política pública de participación juvenil es menos evidente. Este apartado se presentará a partir de tres ítems:

1. Antecedentes de investigación en Europa
2. Antecedentes de investigación en la región
3. Antecedentes de investigación en Uruguay.

## 1. Antecedentes de investigación en Europa

En el año 2008 la Revista de Estudios de INJUVE (España) dedica un número al tema que se llamó *Jóvenes y participación política: investigaciones europeas*. Esta publicación reúne estudios acerca de la participación juvenil de distintos países europeos tales como España, Francia, Austria, Reino Unido e Italia. Estas investigaciones giran en relación a la preocupación acerca de las magnitudes de la participación juvenil en la vida política a partir del involucramiento de los sujetos juveniles en distintas manifestaciones de lo político tales como el sufragio, la pertenencia a partidos políticos, la actividad protestataria, la integración a movimientos sociales y comunitarios, el voluntariado, etc. En una lectura general es posible afirmar que si bien estos estudios admiten un cierto alejamiento, indiferencia y desafección de la vida política por parte de los sujetos juveniles, relativizan la comparación con la participación de generaciones anteriores pretendidamente más comprometida con los asuntos públicos. Más bien apuntan a que los cambios civilizatorios asociados a la globalización, la fragmentación social y las disímiles transiciones a la adultez de los sujetos juveniles actuales, presentan un marco que transforma las pautas de participación.

Uno de estos estudios *¿Desafección y uniformidad? Participación política juvenil en el Reino Unido* (Wörsching, 2008) propone una nueva lectura de las investigaciones al respecto de la participación juvenil. Realiza una crítica a los enfoques cuantitativos que no toman en cuenta las experiencias sociales de los sujetos juveniles y diagnostican una indiferencia hacia lo político definido únicamente a partir de los espacios formalizados y representativos. La autora propone repensar otras acciones de política informal ligándolas al concepto de ciudadanía. A su vez señala las situaciones de severa vulneración de derechos que padecen las poblaciones juveniles pertenecientes a las minorías étnicas y al trabajo no calificado. Señala que en el marco del laborismo inglés el tema de la ciudadanía juvenil ha sido abordado por la política pública como promoción de unas conductas individuales que harían a unas

prácticas virtuosas de la ciudadanía.

Otro artículo de la misma publicación, *Significados y formas de la participación política juvenil en Italia* (Bontempi, M. 2008) analiza las transformaciones de la participación juvenil en la actualidad de ese país señalando que alcanza niveles importantes. Se trata de una participación en que las instituciones representativas y los actores políticos tradicionales no son lo central, sino que adquieren relieve el ámbito familiar y la socialización entre pares como ámbitos de aprendizaje y valoración de la participación política. El autor subraya la necesidad de indagar en los sentidos asignados a la participación por parte de las generaciones jóvenes en el sentido que no necesariamente están alineadas con lo sostenido por generaciones anteriores. Por otra parte presenta iniciativas por parte de los organismos estatales para la promoción de la participación juvenil en los distintos niveles de gobierno.

## **2. Antecedentes de investigación en la región**

La búsqueda de antecedentes en la región halló una profusa producción vinculada al tema de lo juvenil. Se destaca el interés de algunos investigadores por sistematizar los estudios realizados y situar las diferentes construcciones del sujeto juvenil que subyacen en los proyectos políticos y sociales en América Latina. En relación estricta con la participación juvenil, Krauskopf (2008) plantea que se trata de un interés tanto político como académico y que ha tomado tres posibles modos de abordaje: la perspectiva de identidad que enfoca su atención hacia la sensibilidad, expresión y producción de sentido juveniles; la perspectiva de derechos que se asocia al ejercicio de la ciudadanía juvenil y su impacto en el desarrollo de la democracia; y los estudios de participación política juvenil que se relacionan con los niveles de adhesión de los sujetos juveniles a las instituciones vinculadas a la vida política.

Aguilera Ruiz (2009) en su artículo *Los estudios sobre juventud en Chile: coordinadas para un estado del arte* afirma que en este país los estudios sobre lo juvenil por parte de las

ciencias sociales tienen breves antecedentes en la década de 1970 y comienzan a desarrollarse fuertemente a partir de la década de 1980. Dado el contexto político represivo de la época, estos estudios se llevaron a cabo por organizaciones no gubernamentales en base a una metodología cualitativa que tenía por objeto explorar la actoría juvenil en la tarea de reconstrucción del tejido social dañado por la experiencia dictatorial. A su vez se dibuja al sujeto juvenil signado por la exclusión social que carecería de los capitales culturales necesarios para ejercer una cierta actoría en los asuntos políticos. El autor señala que a partir de la década de 1990 comienzan a perfilarse un sujeto juvenil al que la sociedad debe reparar por los daños políticos y económicos causados por el proceso dictatorial, lo cual va de la mano de la implementación de políticas públicas enfocadas a esta franja etaria. La investigación de lo educativo como herramienta de inclusión social (educación formal para las capas medias y programas de formación para el trabajo para los sectores populares) se vuelve protagónica. La *apatía* juvenil respecto a lo político se considera amenazante para el proceso de reconstrucción democrática.

Desde Argentina, Macri y Guemureman publican en el año 2013 el artículo *La configuración del campo de estudios sobre juventud, adolescencia e infancia en Argentina a partir de la recuperación de la democracia* en el intento de sistematizar y ubicar los estudios sobre lo juvenil. Estas autoras plantean que la investigación relativa a lo juvenil en la región está fuertemente enlazada al avance de la perspectiva de derechos a partir de la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (1989) y a la financiación de las agencias internacionales. Estas transferencias económicas se destinaron tanto a la investigación local como a la implementación de políticas públicas para la población juvenil.

Los autores y autoras mencionados aluden a la novedad de lo juvenil como objeto de investigación en la región y plantean que este interés epistemológico tiene fuertes conexiones con los momentos políticos y también con la puesta en práctica de políticas públicas

específicas. La investigación (por parte de la academia, de organismos estatales de lo juvenil y por organizaciones no gubernamentales) construye un sujeto juvenil con distintos énfasis (como sujeto de la educación, de la inclusión laboral, de la marginalidad, del consumo, etc.) que a su vez es abordado por acciones de política pública.

En el artículo *Estudio sobre construcción ciudadana en política pública: La participación ciudadana del sector juvenil en la construcción de la política pública de juventud de Bogotá durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón, 2005-2008*, Avila Hernández y Brinez (2012) presentan los resultados de una investigación sobre la participación juvenil en la construcción de política pública. Las investigadoras plantean que a partir de un contexto normativo que alienta la participación y que implementa acciones de promoción de la ciudadanía y la participación por parte del Estado en la ciudad de Bogotá, se vuelve pertinente estudiar la incidencia de la participación juvenil en la política pública. Es un estudio de caso que indaga a través de entrevistas semi-estructuradas el discurso de los distintos sujetos involucrados en el proceso de la política pública.

### **3. Antecedentes de Uruguay**

Para los antecedentes nacionales se presentarán principalmente aquellos vinculados al INJU. Sin embargo se considera necesario exponer una mirada panorámica al tema de la participación juvenil uruguaya. En este sentido el artículo de Romero (2010) *Participación social de la juventud uruguaya en los últimos 20 años* permite trazar algunas líneas consonantes con el enfoque de esta tesis. El artículo historiza acerca de la construcción del sujeto joven como objeto de estudio de las ciencias sociales desde la década de 1980 hasta la fecha. Por otra parte, analiza las características de la participación juvenil uruguaya a partir de la comparación entre la Encuesta Nacional de Juventud de 1990 y la Encuesta Nacional de

Adolescencia y Juventud del año 2008. El autor plantea que la comparación entre ambas mediciones permite establecer un descenso del 7% en la participación juvenil en el lapso 1990-2008 así como plantear distintos comportamientos según edad, sexo y pertenencia territorial. La participación masculina sería mayor que la femenina en ambas mediciones. La actividad participativa se concentraría en el tramo etario comprendido hasta los 19 años. A nivel de las regiones del país se destaca la mayor participación masculina en el interior por sobre la capitalina.

A partir de los resultados de la búsqueda sobre antecedentes de investigación acerca de INJU es posible concluir que el interés académico sobre este organismo y sus acciones ha sido escaso. Entre ellos se destaca *La percepción del Instituto Nacional de la Juventud en el imaginario juvenil* de Carlos Filgueira y Guillermo Amoroso (1997). Los autores señalan que al momento de la publicación no se contaba con evaluaciones integrales sobre sus acciones ni tampoco con la opinión del sector juvenil acerca de la institución. El estudio exploró acerca del conocimiento de las acciones de INJU por parte de los sujetos juveniles, la cobertura y el aprovechamiento de los programas del organismo. Se utilizó a la encuesta como técnica metodológica sobre una muestra representativa conformada por 1500 jóvenes de Montevideo y zonas aledañas. Los resultados del estudio indican que INJU es reconocido como organismo específico de lo juvenil si bien existe un importante desconocimiento de sus programas. Solamente las acciones vinculadas a la promoción del empleo y la Tarjeta Joven son mayormente conocidas primando la segunda por sobre la primera. Al respecto los autores plantean que el carácter universalista de la Tarjeta Joven permite visualizarla como un derecho ciudadano asignado a una categoría poblacional, mientras que los programas de empleo constituyen acciones de índole focalizada y de cobertura restringida en que los sujetos juveniles deben comprobar ciertos requerimientos para acceder. Otro resultado significativo de este estudio es acerca del perfil socio económico y educativo de los sujetos juveniles que

perciben a INJU como una institución referente y un espacio de participación. La investigación señala que este universo estaría compuesto por sujetos pertenecientes a las capas medias y a los sectores integrados a la educación media. El estudio concluye que si bien INJU tiene una pretensión universalista, el único programa que cumple con una cobertura acorde es la *Tarjeta Joven*. Esta es una herramienta de consumo por lo cual será mayoritariamente por sujetos que tengan los medios económicos para hacerlo. Los autores señalan que si el organismo pretende hacer efectivo su enfoque universalista debe redefinir sus acciones de modo que no excluya a los sectores juveniles signados por la pertenencia a hogares de bajos ingresos y la desvinculación del sistema educativo.

Recientemente Falkin (2014) presenta su tesis de grado en Sociología, *¿Jóvenes, un asunto político?: el INJU y las políticas de juventud en Uruguay*. Este estudio analiza las concepciones de lo juvenil que subyacen a los programas del organismo relacionándolos con la población a la que se enfocan. La autora analiza tres programas de INJU: *Tarjeta Joven*, *Projovent* e *Impulsa* vinculándolos con el modelo político en que estas acciones se enmarcan. *La Tarjeta Joven* como programa fundacional de corte universal tiene la función de visibilizar y legitimar al organismo como referente de lo juvenil y se centra en una construcción del sujeto de la política como un *consumidor*. *Projovent* es un programa focalizado de inserción al mundo del empleo y se enfoca hacia un *sujeto de la política que accede a la redistribución económica* en un marco estructural de desigualdad intergeneracional e intrageneracional en relación a los ingresos materiales. Por último *Impulsa* es un programa de tipo selectivo que busca la promoción de la participación en función de un sujeto de la política construido como un *actor político*.

#### 4. Marco teórico

---

El problema de investigación de este estudio implica analizar cómo se conciben a la ciudadanía y a la participación juvenil desde el lente de un organismo del Estado que tiene el cometido de promover política pública en esa dirección. Las concepciones contenidas en el Plan Nacional de Juventudes (2010-2015) así como en el discurso de los efectores del organismo merecen ser investigadas ya que hacen a las prácticas y a los sujetos juveniles que por ellas transitan.

El análisis de contenido de los documentos oficiales y de lo expresado en las entrevistas efectuadas se analizará en función de un marco teórico que incluye y articula ciertos debates que hacen a la relación entre Estado y ciudadanía, el Estado de Bienestar y su crisis, los paradigmas dominantes en política pública juvenil y la participación juvenil en tanto derecho humano. Por lo tanto esta tesis se inscribe en una discusión más amplia que se vincula con el debate acerca del lugar del Estado en las cuestiones públicas y los modos de hacer del Estado con la cuestión juvenil.

El debate de la relación Estado-cuestiones públicas estuvo ligado a los distintos modelos de Estado de Bienestar de la posguerra europea que supo plantear un ideal de ciudadanía ligado a la posesión de derechos y obligaciones. La crisis del Estado de Bienestar a partir de la década de 1970 impacta en los modos en cómo se comprende la relación Estado-cuestiones públicas y también hace a un profundo cuestionamiento del concepto de ciudadanía. En este sentido este estudio incorpora y discute el concepto de *ciudadanía activa* como un aporte sustantivo para el análisis de las políticas públicas de participación juvenil del INJU. Con el cometido de brindar un marco conceptual que permita el análisis de los datos recogidos para responder al problema de investigación se explicitarán los siguientes contenidos:

#### 4.1. El Estado y la cuestión pública

- 4.1. A. Modelos del Estado de Bienestar y ejercicio de la ciudadanía.
- 4.1. B. El Estado de Bienestar en su versión latinoamericana.
- 4.1. C. Cuestionamientos al Estado de Bienestar y su versión regional
- 4.1. D. La ciudadanía activa

#### 4.2. Los sujetos juveniles: ciudadanos y sujetos de política pública

- 4.2. A. Paradigmas de política pública juvenil en la región.
- 4.2. B. La participación juvenil como derecho humano: marco jurídico y prácticas de participación juvenil.

#### 4.3. Contextualización institucional del INJU en el marco del Estado uruguayo.

- 4.3.A. Los Ministerios de Desarrollo Social en la región
- 4.3.B. El Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay (MIDES)
- 4.3.C. El INJU en la órbita del MIDES. Organización y programas.
- 4.3.D. El eje Participación, Ciudadanía y Cultura.

#### 4.1. El Estado y la cuestión pública

La relación entre el Estado y las cuestiones públicas durante el siglo XX y principios del siglo XXI se ha anudado de modo persistente a los debates políticos y económicos en torno al Estado de Bienestar y la ciudadanía. La ciudadanía ha sido un concepto central para dar cuenta de las relaciones entre los individuos y el Estado en las democracias occidentales concediendo a los primeros unos derechos y obligaciones que los ubican como miembros de una comunidad (Benedicto y Morán, 2002). Kymlicka y Wayne (1997) sostienen que en el

marco del Estado de Bienestar de la posguerra europea, la ciudadanía quedó entendida como posesión de derechos desde los planteos teóricos de Marshall. Esta forma de entender a la ciudadanía hacía al reconocimiento y ejercicio de unos derechos extensivos subrayando el componente social de los mismos (Benedicto y Morán, 2002).

Este modo de comprender a la ciudadanía está firmemente enlazado al desarrollo y auge de los Estados de Bienestar de la posguerra europea. Hacia la década de 1970 las transformaciones del capitalismo impactan en las bases materiales del Estado de Bienestar lo que trae aparejado el cuestionamiento del mismo. Esta interpelación, (según Benedicto y Morán ,2002) ha revitalizado la discusión acerca del concepto de ciudadanía contenido en los supuestos marshallianos del Estado de Bienestar. Estos cuestionamientos parten de diferentes (y por momentos antagónicas) posiciones ideológicas: una nueva derecha que critica a una ciudadanía que defiende los derechos por encima de las obligaciones y movimientos sociales que reivindican el derecho a la diferencia, cuestionando severamente el carácter universalista de igualdad (implícito en la visión clásica de la ciudadanía) que invisibiliza desigualdades de otros grupos sociales definidos desde el género, la etnia y la franja etaria.

#### **4.1. A. Modelos del Estado de Bienestar y ejercicio de la ciudadanía.**

El Estado de Bienestar es definido desde los clásicos aportes de Esping Andersen (1990) como la responsabilidad de asegurar las coberturas sociales básicas para los ciudadanos a partir de un marco legal y organizativo entre el Estado y la economía. Este marco normativo no es neutro sino producto de las pujas y coaliciones entre actores sociales y clase política, lo que implica considerar a estos ordenamientos como producto de la peripecia histórica de las naciones. Para Esping Andersen el Estado de Bienestar se definiría según el grado de desmercantilización (la posibilidad de los sujetos de acceder a los insumos materiales y

simbólicos necesarios por fuera de la lógica de mercado), la estratificación social (la implementación del aparato legal y administrativo genera formas más o menos pronunciadas de estratificación social) y la regulación del empleo (diferencial según el modelos de Estado de Bienestar). La conjugación de estos tres elementos hace a ejercicios diferenciales de la ciudadanía e implica decisiones políticas. Si el acceso a los bienes materiales y simbólicos depende en gran medida del mercado, aquellos sujetos que no puedan comprar se verán vulnerados en el ejercicio de sus derechos. Si la estratificación social en el acceso a las coberturas es pronunciada se abrirán brechas de desigualdad al interior de la comunidad y ejercicios diferenciales de los derechos. Si en la regulación del mercado de empleo el Estado no está presente o lo está en forma débil se producirán fenómenos vinculados a la informalidad y la precariedad laborales.

Esping Andersen (1990) propone tres modelos del Estado de Bienestar en el sistema capitalista (hace la salvedad sobre la cualidad modélica del planteo señalando que en los distintos países se encuentran elementos de uno y otro modelo). Estos tres modos del Estado de Bienestar son el liberal, el corporativo-conservador y el socialdemócrata que son identificables en distintos países.

Cada uno de estos ordenamientos establece una relación distinta entre el Estado, el mercado y la familia. El bienestar liberal se centra en una economía de mercado y éste en tanto concepto rector. El Estado no debe intervenir en la provisión de estos servicios salvo en casos de extrema y comprobada pobreza. De este modo se propicia una ética del trabajo por lo cual el recibir subsidios ubica a la persona en un lugar de incapacidad y estigma. Por otra parte los subsidios son modestos. En el esquema teórico de Esping Andersen la desmercantilización tiene un lugar residual y se construye un sistema de estratificación severo que resulta en un status político y jurídico diferencial en la ciudadanía.

El bienestar corporativo-conservador desestima al mercado como proveedor del bienestar

social y mantiene ciertas estructuras precapitalistas como la Iglesia y la familia en la provisión de los mismos. Las prestaciones sociales son diferenciales según criterios de status y de clase por lo cual se asemejan más a privilegios propios de ciertas pertenencias corporativas. La familia es un baluarte del bienestar social por lo cual las mujeres que no trabajan están excluidas de la seguridad social pasando a ser las agentes del cuidado de niños, enfermos y ancianos, trabajo no remunerado. Es un sistema con rasgos patriarcales cuyo valor es la disciplina. El Estado interviene cuando la familia se muestra incapaz de asumir sus funciones de proveedora de bienestar.

El bienestar social demócrata se basó en una alianza de la clase obrera y los productores rurales buscando un Estado que proveyera la universalización de estándares elevados en la oferta de servicios sociales de modo que sujetos que se encuentren en lugares diferentes de la estructura productiva accedan a los mismos servicios y también a los mismos derechos. Los subsidios son universales y el Estado se hace cargo del cuidado de niños, enfermos y ancianos liberando a la familia de esos roles. Estas tareas y los costes que acarrear son socializados.

Los diferentes modelos del Estado de Bienestar instituyen modos diferenciales de las relaciones entre el Estado, el mercado y la familia así como en los modos de acceso al ejercicio de los derechos. Estos modos establecen ejercicios diferenciales de la ciudadanía a partir de la posesión de los derechos.

El planteo del ejercicio de la ciudadanía como ejercicio de derechos está en la raíz del pensamiento de Marshall (1997) y es el sustento ideológico-político del Estado de Bienestar que tuvo su auge en la Europa de la posguerra así como versiones particulares en América Latina. Los planteos de Marshall (1997) en cuanto a la ciudadanía la sitúan como un ideal de igualdad entre los individuos miembros de una comunidad que implica el goce de determinados derechos así como el cumplimiento de ciertas obligaciones.

Marshall sustenta sus planteos en el caso inglés y su preocupación es el equilibrio entre la desigualdad de clase propia del capitalismo y el ejercicio de la ciudadanía. Para ello, tomando el caso de Inglaterra, traza los modos de institución de la ciudadanía en este país entre los siglos XVIII y XX. La institución de la ciudadanía en Inglaterra se anuda con el surgimiento y la consolidación del capitalismo como sistema económico. Marshall está interesado en la relación entre ciudadanía y desigualdad social.

El autor propone un tríptico de derechos que siguen una evolución histórica: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales. Los primeros surgen en el siglo XVIII y aluden al derecho a la libre expresión, a la propiedad y a la justicia. Los segundos corresponden al siglo XIX y tienen que ver con la participación en el ejercicio del poder político en su doble vertiente de elegir o ser elegido para ocupar cargos políticos. Los terceros tienen que ver con el acceso al patrimonio material y cultural que asegure los mínimos para una vida digna. El ejercicio de estos derechos está asociado a determinadas instituciones públicas: el componente civil a los tribunales, el componente político a órganos de lo representativo, el componente social se os derechos políticos, que, desde esta mirada aluden a la acción de elegir y ser elegido, el componente social a las instituciones de la seguridad social, la salud y la educación.

Marshall sostiene que el surgimiento y la consolidación de estos derechos en el sistema capitalista inglés se dan a partir de una transformación del *status* de clase propio del sistema feudal. En éste los derechos no estaban asociados al status de ciudadanía sino al status de clase ya que no existía principio de igualdad. En el naciente capitalismo inglés el status de ciudadano en su componente civil fue asociado al poder otorgado a los individuos a implicarse en las luchas por la riqueza y en ese sentido fue legitimador y funcional al sistema capitalista. El ciudadano era aquel capaz de participar en la lucha económica sin hacerse acreedor a unas protecciones sociales, ya que era capaz de proveerse de los insumos

materiales y simbólicos necesarios para vivir. Las protecciones sociales eran pasibles de asignación a aquellos que demostrasen su comprobada incapacidad de proveerse a sí mismos ya sea por edad, por género o enfermedad. Esta conjunción de presencia y ausencia de estos derechos en la constitución del estatuto ciudadano dibuja un ideal liberal de la ciudadanía, encarnado en personas que en base a sus capacidades y a su actividad económica solventan sus necesidades. Los otros, al recibir las ayudas sociales, ven canceladas sus potestades ciudadanas tanto en lo civil como en lo político. El status de desigualdad propia del sistema de clases se trocó por la desigualdad como ciudadano. En el contexto capitalista liberal inglés el derecho de igualdad resulta como legitimador de la desigualdad ya que opera invisibilizando las desigualdades. Marshall señala que el derecho a la igualdad no se tradujo, por ejemplo, en la igualdad ante la ley. Esta concepción de una ciudadanía de elite basada en el status de clase tuvo su traducción en el campo de lo político asociada al liderazgo de las elites económicas en la conducción política.

En relación al problema de investigación el aporte de Marshall tiene la virtud de presentar a la ciudadanía como un estatuto en tensión con la desigualdad de clase lo cual permite plantear dos cuestiones conflictivas a la hora de implementar políticas de participación juvenil. Por un lado el ejercicio de participación juvenil implicaría ciertos acumulados culturales y formativos que se distribuyen en forma desigual a la interna de la población juvenil según su ubicación socio-económica. Por otro lado, como se defina ciudadanía juvenil delimitaría un cierto ideal del ejercicio de la misma, unas acciones esperables. Los modos y los contenidos que definen ciudadanía no son inocuos en el efectivo ejercicio de la misma sino performativos.

Si la desigualdad socio económica atenta contra el ejercicio de los derechos civiles y políticos, para Marshall la solución pasaba por promover políticas de redistribución de los bienes materiales y simbólicos. En esta tarea el papel del Estado era fundamental y la

intervención estatal debía manifestarse en la consolidación de unos derechos sociales que operativizados en políticas sociales actuarían corrigiendo los desbalances en la distribución de la riqueza. Para Marshall el obstáculo para el ejercicio de la ciudadanía se hallaba en una posición subordinada de clase que impedía el acceso a los bienes materiales y simbólicos necesarios. Tales bienes debían erigirse como derechos sociales a fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de la ciudadanía. Estas ideas están en la base del concepto de Estado de Bienestar. Según Klymlicka y Wayne (1997) para Marshall “la más plena de las ciudadanía requiere un Estado de Bienestar liberal-democrático” (p.7).

#### **4.1. B El Estado de Bienestar en su versión latinoamericana**

Esta concepción clásica, occidental y europea acerca de la relación entre Estado y ciudadanía ha sido un aporte sustancial a la hora de proveer un marco teórico para la discusión. A su vez, autores latinoamericanos como Fleury, y Filgueira entre otros, han cuestionado la aplicabilidad de este esquema para la región, proponiendo relecturas y adaptaciones según las particularidades del proceso histórico, económico y político.

Lechner (1992) plantea que una particularidad de América Latina es que el desarrollo del sistema capitalista no preexiste a la instauración de los Estados nacionales sino que por el contrario los Estados han sido un actor clave en ese desarrollo. Este autor plantea que en la región el intervencionismo del Estado no estaría definido en principio desde una función correctora hacia los excesos del mercado sino que “se ha dedicado explícitamente para desarrollar un modelo de desarrollo para la sociedad en su conjunto”. Este modelo de desarrollo, sostiene Lechner (1992), es observable en América Latina desde 1930 a 1990 y se basa en un Estado promotor de la industrialización a partir de la sustitución de importaciones. Es un Estado que realiza inversiones en infraestructura para hacer posible el desarrollo

económico y que a su vez atiende las demandas de una clase media emergente proporcionando servicios públicos. Es por lo tanto un Estado que estructura la actividad económica desde la iniciativa política, tomando algunos elementos del modelo de Estado de Bienestar.

A este proceso político del que habla Lechner, Fleury (2004) lo denominará *desarrollismo* y lo define como un proyecto de modernización que lideró el Estado en ausencia de una clase burguesa lo suficientemente fuerte para llevarlo a cabo. Proyecto económico, social y político que alimentó un imaginario de progreso social para los sectores urbanos y convivió con gobiernos autoritarios y democráticos dejando intocada la explotación de la tierra. Los sistemas de protección social se basaron en la incorporación al mercado de empleo formal en un régimen de ciudadanía controlada por el Estado en base a un sistema corporativista que transforma derechos en privilegios asociados a la pertenencia a determinado grupo social. Por otra parte se adjudicaron protecciones asistenciales a aquellos excluidos del empleo formal. Esto último es considerado por la autora como un mecanismo de ciudadanía invertida ya que se basa en la comprobación de la incapacidad de la persona. Este patrón de estratificación social habría tenido efectos depresores en el desarrollo de una cultura democrática ya que no promueve ciudadanía ni gobernabilidad en el sentido de la articulación de intereses sociales.

Otros autores como Huber (2005) subrayan que el modelo corporativo- conservador (según la tipología de Esping Andersen) fue el sustento conceptual del diseño en la región pero que solo en algunos países como Uruguay, Argentina y Chile lograron una cobertura extensa. Al respecto, Filgueira (1997) destaca que más allá de este diseño en común se observaron y se observan importantes variaciones en los distintos países de la región según sus variables económicas y políticas. Filgueira (1997) plantea que en la región es necesario analizar los sistemas de bienestar tanto desde un enfoque cualitativo (como se gasta) como cuantitativo (cuanto se gasta) ya que se observan diferencias sustantivas en este sentido en los distintos

países, y esta dispersión en el gasto debe ser tenida en cuenta. A su vez la variación del diseño del Estado de bienestar en la región amerita una tipología basada en la cobertura, el gasto, la distribución sectorial y la prestación de servicios. Es así que para la región Filgueira plantea tres modos de Estado de Bienestar observables desde las primeras décadas del siglo XX hasta 1980 aproximadamente: el universalismo estratificado, los regímenes duales y los regímenes excluyentes.

En los países con un régimen de *universalismo estratificado* se encuentran Uruguay, Argentina y Chile. Hacia 1970 estos países protegían de diversos modos a la mayoría de la población mediante sistemas de seguro social, servicios de salud y con una oferta educativa de tipo universal para primaria y secundaria. Los servicios, sin embargo, estaban fuertemente estratificados en beneficios, acceso y rango de protección accediendo en primera instancia los profesionales y trabajadores del estado y luego los trabajadores de la industria. El sector urbano informal y los trabajadores rurales accedieron posteriormente y con acceso y beneficios inferiores. Filgueira (1997) señala que más allá de esta estratificación este sistema amortiguó la pauta de desigualdad social.

De acuerdo al marco teórico expuesto el Estado de bienestar uruguayo se enmarca dentro del modelo corporativo conservador (Esping Andersen), desarrollando una arquitectura del bienestar que responde a la conceptualización de universalismo estratificado (Filgueira). Midaglia (2009) plantea que el Estado uruguayo implementó una seguridad social articulada al empleo formal del varón sustentador (asignaciones familiares, seguro de paro, jubilaciones, pensiones) que se combinó con sistemas extensivos de educación y salud. La autora sostiene que este modelo en el cual el Estado tuvo un rol central entró en crisis a finales de la década de 1970 cuando la matriz proteccionista propia de la sustitución de importaciones se trocó por la orientación económica neoliberal, pauta que se profundizó durante la década de 1990.

Con respecto al problema de investigación planteado en este estudio cabe señalar el rol

protagónico concedido al Estado en la literatura mencionada acerca de su agencia en la producción de políticas reguladoras de las cuestiones sociales en América Latina. El Estado latinoamericano, como sostiene Lechner, crea condiciones de posibilidad y esto incluye a sus acciones en relación a las poblaciones juveniles. Las acciones de política pública efectuadas por los organismos del Estado hacia los sujetos juveniles los ubican en determinadas posiciones que tienen el poder de posibilitar y obstruir el ejercicio de una ciudadanía entendida desde la óptica de los derechos.

A su vez cabe señalar que en el ordenamiento de seguridad y servicios sociales extensivos que plantea Midaglia para el caso uruguayo, las poblaciones juveniles carecían de una institucionalidad definida desde el sujeto juvenil. Las protecciones sociales eran brindadas desde un ordenamiento sectorial del Estado en que la centralidad está en la prestación brindada (salud, educación) más que en los sujetos destinatarios. Por lo cual los sujetos juveniles son uno de los tantos beneficiarios de estas prestaciones que a su vez no poseen definiciones y prácticas de abordaje específicas para ellos.

#### **4.1. c. Cuestionamientos al Estado de Bienestar y su versión regional**

Hacia la década de los 70 la transformación del sistema de producción capitalista impacta sobre el proyecto político del Estado de bienestar (Benedicto y Morán, 2002) lo cual interpela la concepción de ciudadanía propia de este sistema. Estos autores indican que las críticas de la nueva derecha hacia la noción de ciudadanía desprendida del Estado de Bienestar, y los cuestionamientos del pensamiento feminista hacia la naturaleza universal de la ciudadanía permiten que el debate sobre ésta se sitúe no solo en un plano académico sino en la especificidad de la formulación de políticas en relación al mercado de trabajo, la educación, la protección familiar, etc.

Según Bellamy y Greenaway (1995, citado por Benedicto y Morán, 2002) las críticas de la nueva derecha apuntarán con firmeza hacia una ciudadanía comprendida como el goce de unos derechos, especialmente los derechos sociales. Entienden que el derecho a la propiedad y a la libertad es incompatible con los derechos sociales ya que éstos implican un intervencionismo del Estado que pone en entredicho al componente civil de los derechos. A su vez denuncian que la pretendida universalidad del goce de estos derechos no es tal y que los que efectivamente se han beneficiado son los grupos con mayores posibilidades de presión. Por último realizan una fuerte crítica a una ciudadanía basada en el disfrute de unos derechos sociales que el individuo recibe como beneficios y que lo convierten en un receptor pasivo de los mismos.

Según Parsons (2007) comienzan a tomar fuerza posturas que cuestionan en forma contundente a la idea de la provisión de prestaciones públicas por parte del Estado proponiendo al mercado como alternativa de satisfacción del interés público. Afirman que el mercado funciona mejor sin la intervención estatal. Se da un cuestionamiento de la relación entre lo público y lo privado que cuestiona el vínculo entre el Estado y la sociedad así como la real eficacia de los formatos administrativos en la provisión de términos justos en las pugnas que hacen a la vida social. En contraposición se apoya al mercado como protagonista en la frontera de lo público y lo privado, lo cual trae como consecuencia la mayor valoración de la figura de la política pública y el enfoque de la gestión de la misma por sobre el modelo de la administración pública.

Kymlicka y Wayne (1997) plantean que las críticas al Estado de Bienestar conllevan un cuestionamiento del concepto de ciudadanía derivado de aquel. Estas críticas el autor las agrupa en dos clases. La primera, asociada a la nueva derecha, señala que el Estado de Bienestar ha hecho hincapié en un ciudadano que es poseedor de derechos y acreedor de prestaciones sociales dejando de lado la obligación de la persona a involucrarse en la vida

civil y política. En este sentido proclaman la necesidad de una *ciudadanía activa*. A su vez sus defensores son profundamente críticos del Estado de Bienestar como productor de ciudadanía y consideran que la integración social de los más desfavorecidos no puede basarse en la posesión de unos derechos que no impliquen responsabilidades como contraparte. De este modo, sostienen, se propicia una *ciudadanía pasiva* que desalienta a las personas a luchar por su supervivencia. Benedicto y Morán (2002) por su parte indican que lo que se da es un corrimiento del polo de los derechos al de las obligaciones: los individuos deben hacerse responsables de sus obligaciones especialmente en el terreno de la vida privada (por ejemplo la familia) sin regulaciones estatales que impliquen tanto el beneficio de ciertos bienes como intromisiones en la libertad de las personas.

La otra es un cuestionamiento del *principio de igualdad* de la ciudadanía ya que no daría cuenta de la situación de exclusión del goce de ciertos derechos ciudadanos para ciertos grupos y en este sentido defienden la necesidad de agregar disposiciones particulares que afronten las diferencias y desigualdades. Para Marshall la desigualdad socio-económica debía combatirse mediante la asignación de derechos y el disfrute de los bienes a partir de un Estado de Bienestar que daría garantías de igualdad. Sin embargo esto no funcionaría para ciertos grupos que se identifican como *diferentes* más allá de su situación socioeconómica.

Young (1989, citada por Klymlicka y Wayne, 1997) plantea que la concepción universal de la ciudadanía anclada en el principio de igualdad es injusta y refuerza las desigualdades que existen a nivel de la vida social ya que serán los intereses y las ideas sobre ciudadanía de los grupos privilegiados las que se volverán dominantes. Los grupos excluidos tendrían mayor dificultad para participar del proceso político lo cual podría corregirse según esta autora, mediante la provisión de medios institucionales para su reconocimiento explícito y su representación. Esto implica también la asignación de recursos públicos, la representación en las instituciones y el derecho al veto cuando haya disposiciones que afecten negativamente al

grupo.

Desde esta óptica, los jóvenes, en tanto colectivo excluido de la participación política por su identidad de joven, requieren antes que nada de su reconocimiento como tal. A su vez este reconocimiento de la diferencia y de la situación de exclusión necesita medidas de política pública que implican recursos materiales, representación institucional y capacidad de veto.

A la luz de estas teorizaciones es interesante analizar las habilitaciones para una ciudadanía juvenil que proveen las acciones de promoción de la participación juvenil del INJU. Los sujetos juveniles en tanto población objeto de relaciones de jerarquía que la ubican en un lugar de subordinación necesita de acciones diferenciales para el ejercicio de la ciudadanía y ello implica la puesta en marcha de políticas públicas que reconozcan la diferencia y actúen para corregirla.

El debate en torno al Estado de Bienestar también hizo cuerpo en América Latina. Según Lechner (1992) en la región la cuestión se ancla en como compatibilizar la democracia y el desarrollo económico en un capitalismo globalizado. Esta compatibilización de la esfera de lo político y de lo económico determina a su vez un orden social. Habiendo sido el Estado un actor fundamental del desarrollo económico en la región, la conversión hacia la actoría del mercado en la vida económica, implica un cuestionamiento al lugar de aquel en esta nueva coyuntura. El viraje hacia un modelo basado en el mercado fue un movimiento que involucró las esferas de lo económico y lo político.

Lechner (1992) señala que el Estado se debilita en función del costo financiero que implica la reconversión hacia una economía de mercado a la vez que asume el costo político de la reducción de los servicios públicos de sesgo universal y se hace cargo de generar políticas focalizadas de corte asistencial. El autor señala con agudeza que la implantación del modelo de mercado en América Latina comprendió la puesta en práctica de acciones represivas hacia las reivindicaciones sociales y un cambio en las políticas crediticias al empresariado. La

conversión al mercado se implantó en el marco de dictaduras y regímenes autoritarios.

Filgueira, Molina, Papadópulos y Tobar (2009) señalan que en los países de América Latina signados por una fuerte segmentación social y con grandes porciones de la población que nunca han tenido acceso a los mercados (por razones no solo económicas sino también culturales) el viraje hacia una economía de mercado exacerbó la fragmentación social y minó la ya frágil cohesión social. Estos autores hacen referencia a que la pauta neoliberal latinoamericana se basó en la descentralización en un contexto de Estados débilmente consolidados a nivel central, y una privatización de los servicios públicos con escasa regulación estatal. La pauta o pretensión de una seguridad social de tipo corporativo-conservador sustentada en contribuciones asociadas al empleo se vio afectada por la desregulación y la flexibilización laboral. La variación de la pauta universalista a las políticas focalizadas tuvo un impacto en la provisión de servicios públicos que los citados autores presentan del siguiente modo:

1. Un primer piso compuesto por políticas focalizadas destinadas a la población pobre.
2. Un segundo piso de políticas de tipo corporativo-conservador.
3. Un tercer piso de oferta de servicios mercantilizados consumidos por la población de mayores ingresos.

Lechner (1992) indica que en América Latina la cuestión no está en la antinomia entre Estado y mercado asumiendo el deber de una opción entre ambos, sino en la integración social a la interna de los países en un contexto de globalización de la economía. Integración social que se vio afectada por el retiro del Estado de las regulaciones a la vida económica cuando había sido históricamente un factor de construcción de condiciones que hicieron viable el desarrollo económico y la integración social. Este doble proceso de fragmentación

social y globalización es especialmente marcado en la región. Por un lado una globalización que hace a pautas de consumo y a acciones políticas referidas al campo de los derechos humanos, de las políticas de género, de la lucha contra la pobreza y la democracia. Por otro lado la fragmentación social a la interna de los países que abre brechas de desigualdad entre distintos sectores sociales a la vez que emparenta las condiciones de vida de los distintos sectores en diferentes países. Una fragmentación que agudiza desigualdades previas rigidizándolas y fragmentando el tejido social. Estos fenómenos llevan a la conformación de sociedades duales e impactan en la posibilidad de democracias sustentables. Literalmente Lechner (1992) expresa:

“En estas condiciones resulta difícil asegurar aquella cohesión social mínima para poder hablar de una sociedad en tanto orden colectivo. En particular, es difícil compartir aquel sentimiento de “comunidad” que sustenta el reconocimiento de procedimientos democráticos”

#### **4.1. d. La ciudadanía activa**

Benedicto y Morán (2002) sostienen que el debate acerca de la ciudadanía se revitaliza a partir de la crisis del Estado de Bienestar y de la transformación del sistema capitalista a partir de los años 1970. Estos hechos conducen a nuevas producciones acerca del vínculo entre el Estado y la sociedad. Estos autores plantean que tanto desde el discurso académico como desde el discurso político se dibuja en forma persistente la noción de *ciudadanía activa*.

Se trata de una noción difusa en sus límites a la vez que contiene en su interior distintas posturas ideológicas y políticas que remiten a la cuestionada relación entre el Estado y la sociedad. Benedicto y Morán (2002) expresan que más allá de lo difuso y controversial del

término habría dos ideas centrales que perfilarían a la ciudadanía activa:

1. la complementariedad entre derechos y obligaciones con el consiguiente compromiso de las personas a interesarse y actuar en el ejercicio de la participación.
2. En las sociedades actuales las personas desean hacer oír su voz en las cuestiones que los afectan y esto implica la readaptación de las estructuras representativas y la generación de canales que lo permitan.

Estas ideas hacen a una concepción de ciudadano que “esté más presente, desarrolle actividades en entornos colectivos y mantenga interacciones con las instituciones. En suma, un ciudadano que se convierta en agente de influencia política” (Benedicto y Morán, 2002, p. 20). En este sentido, y a los efectos de este estudio, esta concepción de ciudadanía hace énfasis en el componente político de los derechos más que en el componente social y destaca dos elementos fundamentales para el ejercicio de una ciudadanía activa: la presencia y el protagonismo. En relación a la primera Benedicto y Morán (2002) plantean que se hace necesario repensar a la ciudadanía como un atributo adulto y completo para situarla como algo del orden de lo procesual en que la etapa juvenil se conciba como productora de ciudadanía. Desde esta óptica la ciudadanía en la etapa juvenil debería signarse por el desarrollo de competencias para su ejercicio más que en la transmisión de contenidos valorativos.

Según Benedicto y Morán (2002) este movimiento del debate sobre la ciudadanía en torno al eje activo-pasivo se enlazaría con una preocupación más profunda en torno al debilitamiento de los regímenes democráticos. Tal debilitamiento tendría como una de sus manifestaciones el alejamiento de los individuos de las cuestiones públicas y la desconfianza hacia la capacidad de respuesta desde lo gubernamental a amplios sectores y demandas

sociales reduciendo la democracia a la repetición de unos rituales formales que no se perciben como significativos y eficaces. Esta actitud ha sido definida con el término de *desafección* (Montero, Gunther y Torcal 1998 citados por Benedicto y Morán, 2002) y puede concebirse en términos de extrañamiento de los individuos hacia los canales clásicos de toma de decisiones en las democracias occidentales.

Junto a esta desafección de los individuos en relación a los canales e instituciones clásicas de la vida democrática, Benedicto y Morán (2002) sostienen que se asiste desde la década de los años 1980 a la aparición de movimientos sociales que han revitalizado la agenda política. En este sentido refieren a los planteos de Norris (1989), autora que plantea la convivencia de cierto extrañamiento hacia instituciones públicas como gobiernos, parlamentos y partidos junto a una valoración importante de la democracia como sistema político. Tal situación traería como resultado unos ciudadanos críticos según Norris o activos según Benedicto y Morán que abrirían la posibilidad de emergencia de nuevas demandas y nuevos canales de participación incrementando el protagonismo y la presencia en las cuestiones públicas re politizando espacios no convencionales de participación. Esto trae aparejado la aparición de un nuevo tipo de actor político que es:

...diferente al prototipo tradicional de ciudadano comprometido ideológicamente que encontraba en la esfera de la política institucional su ámbito preferente de expresión. El ciudadano reflexivo no participa de manera constante y uniforme, sino que lo hace en función de los temas, de los 'issues' concretos que en cada momento se estén tratando. Unas veces es un ciudadano activo y otras se convierte en espectador atento de lo que ocurre en la esfera pública (Benedicto 1992), lo cual no implica una participación meramente instrumental. (Benedicto y Morán 2002, p. 18)

Se hace necesario repensar el concepto mismo de ciudadanía admitiendo que existirían múltiples y cambiantes modos de ejercicio así como intereses temáticos dinámicos que por

momentos se pueden activar y por momentos replegar (Eder, 2000, citado por Benedicto y Morán, 2002).

Para el caso que ocupa a este estudio, estos planteos resultan sustantivos porque permiten reflexionar sobre las diversas modalidades de participación juvenil vinculadas a la acción comunitaria, el voluntariado y los colectivos artísticos como espacios políticos. El desafío desde las políticas públicas de participación juvenil es generar espacios de encuentro y diálogo con estos colectivos de modo que los sujetos juveniles tengan confianza en que su voz será escuchada y tendrá incidencia en el curso de los acontecimientos. Si esto ocurre en alguna medida es más probable que los sujetos juveniles opten por la opción de la voz y no de la salida o sea del abandono de estos espacios por considerarlos “sordos” a sus demandas (Hirshman, 1977 citado por Benedicto y Morán, 2002).

El término *ciudadanía activa* no es neutro sino que “adquiere significados diferentes en función de la matriz ideológica e intelectual del discurso en el que tenga lugar su enunciación” (Benedicto y Morán, 2002, p.28). Los autores señalan tres vertientes: la nueva derecha, la concepción democrática radical de la izquierda y la tercera vía del laborismo británico. Estas tres matrices disponen distintas relaciones entre Estado, individuo y sociedad así como les adjudican diferentes funciones y contenidos.

Las posturas neoliberales (en lo económico) y neoconservadoras (en lo cultural) de la nueva derecha consideran que el Estado de bienestar y sus políticas de protección y regulación del mercado laboral generan gastos a nivel de los impuestos que perjudican la inversión y rentabilidad de los mercados. A su vez acusan a las políticas de protección de desestimular el trabajo. Abogan por aligerar el peso del Estado en la actividad económica y ubicar al mercado como regulador y motor del bienestar social y personal. Frente a la responsabilidad estatal en la administración de la puja política de la desigualdad proponen un modelo de

responsabilidades individuales. El ciudadano es “un individuo que ejerce y reclama sus derechos para preservar su esfera de autonomía personal y disfrutar de los servicios proporcionados por el Estado (bien directamente o indirectamente a través de agencias reguladas) que le corresponden en cuanto consumidor” (Benedicto y Morán, 2002, p. 32).

En el caso de las poblaciones juveniles que padecen exclusión el problema será construido desde una perspectiva de responsabilidad personal del sujeto y no como un tema estructural de la sociedad. Por lo cual se brindarán respuestas de tipo individual y focalizado que buscan reintegrar al sujeto a la vida social.

Para esta vertiente la ciudadanía activa es un tema de responsabilidad y elección voluntaria de los individuos en participar de actividades comunitarias cercanas a su entorno inmediato sin discusión política. Es una obligación individual que depende de la motivación personal y que no implica el reclamo o la lucha por los derechos. Esta vertiente ideológica de la ciudadanía activa estaría en consonancia con los cuestionamientos al Estado de Bienestar expresados en el apartado anterior que devienen en una reforma de la pauta regulatoria y proteccionista del mismo y la instalación de políticas públicas acordes a una economía centrada en el mercado.

La postura democrática radical reivindica en cambio a la dimensión política e ideológica del concepto de ciudadanía. Aboga por una profundización de los derechos en el marco de las democracias liberales (Benedicto y Morán, 2002). Por lo tanto el concepto de ciudadanía es central ya que se trata de “extender los principios de igualdad y libertad a un número cada vez mayor de relaciones sociales” (Mouffle, 1992 citado en Benedicto y Morán, 2002, p.35).

Este cometido implica tanto una crítica hacia las concepciones neoliberales de ciudadanía como hacia los mecanismos usuales de la democracia representativa. Estos últimos, anclados en el conflicto de clases y en la pugna capital-trabajo, se vuelven inoperantes frente a los movimientos sociales vinculados a las nuevas demandas (medio-ambientales, de género,

étnico-raciales, de juventud) que no se anudan al conflicto redistributivo.

La sociedad civil es el ámbito privilegiado de estos movimientos ya que en allí “los individuos hablan, se reúnen, se asocian y razonan juntos sobre asuntos de interés público, además de actuar en concierto con el fin de influir en la sociedad política e indirectamente en la toma de decisiones” (Cohen y Arato, 2000 citado en Benedicto y Moran, 2002, p.35). La sociedad civil tiene el sentido de democratizar y transformar la esfera pública abriéndola a nuevos actores políticos.

Desde esta postura, la ciudadanía activa implica a un individuo que se siente parte de una comunidad política en la que no solo discute sino que forma parte de los procesos y crea condiciones políticas desde lo colectivo. Asociadas a esta idea se encuentran distintas prácticas tales como las instancias de consulta para la creación de políticas públicas y los presupuestos participativos. El Estado es un promotor de instancias de participación a través de políticas públicas destinadas a este fin.

Por su parte, la tercera vía toma algunos matices de la nueva derecha y otros de la postura democrática radical combinando rasgos de la social democracia europea y sesgos de las concepciones neoliberales de la década de 1980. Según Cieslik y Pollok (2002, citado por Benedicto y Morán 2002) posee tres pilares fundamentales: una concepción de la ciudadanía activa en que cada derecho conlleva una obligación; la defensa de una economía mixta en que el Estado, el empresariado y las organizaciones voluntarias cooperan en la prestación de servicios y en la marcha de la economía; y la colaboración asociativa que implica incluir a la sociedad civil en la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas. A estos tres puntos Benedicto y Morán agregan un cuarto que es el aporte del voluntariado y la acción social comunitaria como elemento fundamental de esta postura.

Las políticas públicas juveniles sustentadas en esta concepción se basan en una ciudadanía entendida como inclusión social en que el individuo y el Estado se comprometen a lograrla

dejando de lado las causas estructurales de la desigualdad. No obstante es una postura que sostiene un Estado activo y la acción solidaria-comunitaria no es producto de individuos aislados sino de colectivos.

Sobre esta tercera vertiente de la ciudadanía activa Luque (2002) plantea que anida en ella una cierta versión localista del concepto de *capital social* de Putman (1993 citado por Luque, 2002). El concepto de capital social se define como: “el grado de confianza existente entre los actores de una sociedad, sus normas de comportamiento cívico y el nivel de asociacionismo imperante en ella” (Benedicto y Morán, 2002, p.61). Según Benedicto y Morán (2002) este concepto (atesorado por los organismos internacionales, y utilizado en múltiples ámbitos de aplicación) remite a una vieja cuestión que es la relación entre la fortaleza de la democracia y las virtudes cívicas.

Luque (2002) revisa este término amplio y difuso realizando una lectura crítica del mismo e identificando tres posibles corrientes: la *economicista*, la *localista* y la *crítica*. Luque (2002) cuestiona la corriente localista (que defiende Putman) dado el carácter fundamental que esta posición atribuye al asociacionismo y a la confianza como productoras de virtudes cívicas (que implicarían la participación y el compromiso de los individuos en las cuestiones públicas). El autor señala que en la propuesta putmaniana el asociacionismo y la confianza aparecen como condiciones previas para el desarrollo de la democracia y no como productos de las condiciones materiales y sociales. A su vez Luque cuestiona su relevancia en la generación de competencias para el ejercicio de lo ciudadano frente a otros elementos como la educación, la pertenencia a ciertos estratos socio-económicos o la existencia de contextos favorables para la participación ciudadana.

Este tipo de comunitarismo despolitizado, afirma Luque, está en consonancia con un contexto de retirada del ideario de la social democracia y de la crisis del Estado de Bienestar que inaugura una época de corrosiva crítica por parte de liberales y conservadores. Es un

modo de pensar lo comunitario que “reemplaza lo público por lo interindividual, lo justo por lo emotivo, lo articulado en común por lo experimentado en el espacio cercano” (Luque, 2002, p.18). En este marco conceptual y político que Luque asocia con la “tercera vía” del laborismo británico la figura de la confianza adquiere particular relieve entendida en clave de unas relaciones interpersonales descentradas de determinaciones estructurales signadas por relaciones de asimetría y desigualdad social. En este marco de la “tercera vía” subraya Luque aquellos sujetos que padecen situaciones desfavorables del punto de vista social, tales como la exclusión, deberán con el fin de superarlas “partir de la adquisición de los rasgos requeridos por un mercado y una estructura socioeconómica que queda incuestionada y separada de la intervención política”(p. 28).

Desde esta postura la ciudadanía de tipo marshalliano que conjugaba los componentes civil, político y social desarrollándose a partir de la pertenencia a una comunidad de ciudadanos:

...recae en la reciprocidad social a escala de la comunidad local, la sociabilidad y las capacidades de sanción y control ligadas a dicho espacio; en las familias y redes asociativas no políticas...Existe un claro desplazamiento desde las temáticas ligadas a la redistribución económica y la extensión de los derechos sociales a la promoción del voluntariado y el voluntarismo, de la solidaridad como criterio de articulación de una sociedad política a la solidaridad como actividad basada en un altruismo personalizado. (Luque, 2002, p.30).

A partir de la revisión y la crítica al concepto de capital social este autor planteará otra alternativa para pensar las competencias que hacen a unas prácticas virtuosas de participación y de ejercicio de ciudadanía a la que llamará *capacidades públicas* a las cuales define como: “competencia(s) críticas, herramientas o repertorios para el reconocimiento de la pluralidad, del debate y del compromiso” (p.91).

En lo que refiere a este estudio tanto el concepto de capital social como el de capacidades públicas aportan al problema de investigación. Según se verá en el apartado siguiente sobre los paradigmas de la política pública juvenil la pretensión de la generación de capital social (en el sentido de competencias para una actoría juvenil) se vuelve protagónica en aquellos sustentados en la perspectiva de derechos. A su vez las anotaciones de Luque resultan significativas para esta investigación porque apuntan a que estas competencias o repertorios, en definitiva herramientas para la participación, están estrechamente vinculadas a los espacios de socialización con mayor densidad cultural (tales como los circuitos de la educación formal) y política.

A su vez, la noción de ciudadanía activa, con toda su variación ideológica, constituye un marco útil dado que:

- Descentra la clave de la ciudadanía de la lucha de clases y del conflicto redistributivo poniendo en escena otras desigualdades sociales además de la socio-económica (por ejemplo la pertenencia etaria).
- Presenta una alternativa en relación a los ámbitos legítimos de participación política vinculados a la representatividad tradicional. Permite pensar la actividad política vinculada a las organizaciones de la sociedad civil y al asociativismo. Permite por lo tanto indagar sobre los modos de participación juvenil en estos ámbitos.
- Trasciende la idea de ciudadano como receptor de derechos y lo sitúa como actor político que incide en la cuestión pública. Por lo tanto el ejercicio de la participación se vuelve sustantiva en esta concepción de ciudadanía.
- Sostiene (al menos en su vertiente de democracia radical) a un ciudadano que actúa en forma colectiva.
- Implica (desde la vertiente de democracia radical) a un Estado que es promotor de políticas públicas de participación.

Por otro lado la idea de la ciudadanía activa conlleva ciertos riesgos y desafíos. Según Wallace (2001, citado por Benedicto y Morán, 2002) estos riesgos y desafíos se sitúan en los siguientes puntos:

- Habilitar la expresión de las voces juveniles significa desafiar los principios adultos acerca de lo que implica ser ciudadano.
- La ciudadanía activa puede derivar en una mayor responsabilización de los individuos ante los problemas sociales en detrimento de las responsabilidades del Estado.
- Las acciones diseñadas para promover una participación juvenil basada en la presencia y el protagonismo pueden devenir en medios de control social de los mismos.
- La ciudadanía activa implica la puesta en juego de ciertas competencias y capacidades que no necesariamente poseen todos los sujetos juveniles. Por lo tanto políticas públicas centradas en este enfoque pueden resultar excluyentes.

#### 4.2. Los sujetos juveniles: ciudadanos y sujetos de política pública

Las políticas públicas no operan aisladas sino que son parte de un ordenamiento jurídico y administrativo. Las acciones de política pública sustentan visiones y decisiones políticas acerca de las poblaciones destinatarias. Definen, describen, realizan mediciones y diseñan unos modos que consideran acordes para su tratamiento privilegiando algunos organismos y/o articulaciones interinstitucionales para la ejecución de las acciones. El sujeto de la política pública es un producto de las relaciones del Estado con la sociedad en la que interviene.

Las políticas públicas orientadas a la población juvenil no escapan a estas consideraciones de modo que la construcción del sujeto juvenil (como sujetos en desarrollo, como sujetos

problema, como promotores de cambio, etc.) “tiene consecuencias en los arreglos legislativos y de política pública” (CEPAL, AECID, SEGIB, OIJ, 2008, p. 311).

La construcción del sujeto juvenil de la política pública encierra algunos desafíos que hacen por un lado a la delimitación de la franja etaria y por otro a la superposición de los conceptos de adolescencia y juventud para dar cuenta de los eventos vitales de una franja etaria. En relación a lo primero se asiste en los países de la región a una dispersión importante en la delimitación etaria. Países como Costa Rica, México y Honduras marcan el comienzo a la edad de 12 años mientras que otros como República Dominicana extienden el límite hasta los 35 años.

Con tal amplitud se genera la cuestión de cuales serían unas acciones que efectivamente encarnen en un lapso tan extendido y en el cual suceden una multiplicidad de eventos en la vida de los sujetos. Uno de los acontecimientos que suceden durante este tramo es la línea de los 18 años que hace a la dualidad de los sujetos juveniles ya que la mayoría de edad implica un status jurídico diferente que conlleva ejercicios diferenciales de los derechos y entre ellos el derecho a la participación. (CEPAL, AECID, SEGIB, OIJ, 2008).

Las definiciones conceptuales de adolescencia y juventud se superponen a la hora de nombrar el periodo vital que transitan estos sujetos juveniles. Tal superposición es un nudo teórico (la adolescencia ha sido un objeto de estudio tradicional de la psicología mientras que la juventud lo ha sido de las ciencias sociales) dado que conlleva un debate disciplinar acerca de cómo se entienden y se estudian los eventos que suceden a lo largo de la etapa juvenil.

En relación al problema de investigación de esta tesis, la tensión entre los conceptos de adolescencia y juventud tiene efecto en el sentido que estas definiciones conceptuales operan definiendo sujetos adolescentes o sujetos jóvenes y esto tiene traducción en las rectorías de los organismos encargados de las políticas públicas específicas. En el caso de Uruguay el Instituto de la Niñez y la Adolescencia (INAU) detenta la rectoría de las acciones de política

pública de los sujetos adolescentes que se encuentran comprendidos entre los 13 y los 17 años. Sin embargo el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) es quien asume las acciones específicas de los sujetos denominados jóvenes que se encuentran entre los 14 y 29 años. Ambos organismos efectúan acciones destinadas a unos sujetos de las mismas edades pero lo definen conceptualmente de modo diferente.

En lo que refiere a la relación entre los sujetos juveniles (sean definidos como adolescentes o jóvenes) y el Estado, Krauskopf (2005) plantea que el posicionamiento de aquellos en una sociedad se vincula con su posibilidad de ser o no ser reconocidos en su condición de personas capaces de incidir en la construcción de los marcos jurídicos y de las políticas públicas que le son específicas.

Krauskopf (2005) historiza acerca de las políticas de juventud en la región a partir de la noción de juventud que encierran. Es así que la autora habla de políticas tradicionales que conciben al *sujeto joven como un ser en transición que debe prepararse para la adultez*. Los sujetos juveniles son signados desde la *inmadurez y la incompletud*, por lo cual la participación en la toma de decisiones es escasa. En este caso el sujeto juvenil de la política pública es *objeto* de acciones. La educación es el programa central de este modelo.

Según la misma autora de este paradigma en que el sujeto joven es promesa de futuro en base a un adulto modélico, se pasa fácilmente al *paradigma de la juventud como etapa problema*. Desde la óptica del joven como problema (asociado al consumo problemático, al embarazo adolescente, deserción escolar, infracción penal) se establecen políticas que sitúan la causa de los problemas en el propio sujeto tendiendo a invisibilizar los contextos. El sujeto joven se torna amenazante, lo cual permite la puesta en marcha de estrategias *tutelares* relativas a la situación de abandono o de infracción lo cual se traduce en respuestas asistenciales o represivas. En ambos paradigmas el sujeto juvenil de la política pública es alguien de quien no se esperan conductas propositivas, sino que es objeto de unas acciones, ya

sean educativas (para quienes estén integrados a estas propuestas) o tutelares-represivas (para aquellos considerados desviados).

La autora sostiene que a partir de la década de 1990 se empieza a difundir el enfoque de derechos en la región, y que éste impacta en las políticas públicas destinadas a niños, adolescentes y jóvenes. Sin embargo las representaciones acerca de los sujetos juveniles como seres en transición hacia una adultez ciudadana o como seres pasibles de tutela y represión conviven con el enfoque de derechos en las prácticas sociales.

Krauskopf (2003, citada por CEPAL, AECID, SEGIB, OIJ, 2008) indica que en los últimos 30 años en Iberoamérica se ha ido creando y/o fortaleciendo una institucionalidad que tiene por objeto desplegar acciones hacia el sujeto juvenil de la política. Se diferencian de las acciones de política pública que operan sobre la etapa juvenil desde una perspectiva sectorial (como la salud o la educación) por tener un sesgo hacia el sujeto de las políticas y no hacia las competencias sectoriales (Balardini, 2003, citado por CEPAL et al., 2008).

Krauskopf (2003, citada por CEPAL et al., 2008) señala que este tramo se caracteriza por la impronta de la perspectiva de derechos de los niños, los adolescentes y los jóvenes. Tal perspectiva encuentra su sostén jurídico en la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (1989) y en la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes (2008). La ratificación de estos instrumentos de derecho internacional de carácter vinculante por gran parte de los países de la región ha tenido impacto en la generación de políticas para las poblaciones más jóvenes. Las políticas se han desarrollado a partir de distintos enfoques por lo cual han diseñado e implementado acciones diversas que apuntan a la construcción de sujetos juveniles también diferentes. La autora distingue los siguientes cuatro paradigmas de política pública en este lapso advirtiendo que éstos coexisten y se superponen (Cuadro I en Anexos):

1. La etapa juvenil como preparación a la adultez: el sujeto juvenil de estas políticas son los jóvenes integrados que se convertirán en adultos también integrados. Se trata de prestaciones de corte universalista que construyen un sujeto de las políticas homogéneo que excluye a las poblaciones juveniles excluidas.
2. La etapa juvenil como problemática: el sujeto juvenil de la política está definido desde el riesgo por lo cual se trata de políticas diferenciadas que buscan la ampliación de los servicios. El sujeto juvenil de la política es objeto de acciones.
3. La ciudadanía juvenil: el sujeto de la política es sujeto de derechos civiles, políticos y sociales. Se prioriza la participación juvenil.
4. Políticas de promoción del capital social: se aspira a un sujeto juvenil de la política que se empondere y genere competencias para negociar con distintos actores sociales, entre ellos los tomadores de decisión.

En relación a esta última postura, Benedicto y Morán (2002) expresan:

La consecuencia de todo lo anterior es, en nuestra opinión, que en vez de seguir centrandolo como hasta ahora toda la discusión sobre los problemas de los jóvenes y su situación de dependencia hay que preguntarse cómo podemos formar sujetos autónomos, con voz propia en la sociedad política y con capacidad para intervenir en la esfera pública. No se trata ni mucho menos de obviar los graves problemas derivados de la situación en que los jóvenes se incorporan al mercado de trabajo o de los obstáculos que encuentran en países como España para emanciparse de sus familias. Por el contrario, se trataría de atacar los problemas desde otra óptica: que los jóvenes puedan llegar a tener un mayor protagonismo en la esfera pública para que así participen en la solución de sus propios problemas. Un protagonismo, además, que -como ya

señalábamos al inicio de este informe- siempre estará mediado por las determinaciones estructurales que pesan sobre sus acciones. (p.23)

#### **4.2. a. La participación juvenil como derecho humano: marco jurídico y prácticas de participación juvenil.**

La participación es un derecho humano de carácter político. Juanche y González (SERPAJ, 2007) señalan que los derechos humanos (desde una mirada socio histórica) son producto del conflictivo interjuego entre unos valores éticos y el ordenamiento jurídico del derecho positivo. Desde este punto de vista la capacidad de conciencia y de movilización de los distintos grupos sociales son fundamentales para su consolidación. El terreno de los derechos humanos es un espacio de disputas entre distintos grupos y sentidos: en ocasiones se logran consensos mientras que en otros priman la confrontación y la dispersión de estas luchas.

La participación implica el derecho de los individuos a formar parte del proceso de toma de decisiones en las cuestiones públicas. Históricamente se asocia a la emergencia de la burguesía como clase social propietaria de los medios de producción de la riqueza, que comienza a reclamar participación en las decisiones políticas durante los siglos XVII y XVIII especialmente en Inglaterra y Francia. Maronna (2007, SERPAJ) traza un itinerario que tiene mojones fundamentales en la Inglaterra del siglo XVII tales como la Petición de Derechos (1628) que establece frenos al poder real y la Bill of Rights (1689) que consolidaba al parlamentarismo en Inglaterra ( resultado de la Revolución Gloriosa de 1688 que apartó a los Estuardo del trono inglés). Francia realizará aportes fundamentales en la consolidación de estos derechos durante el siglo XVIII (Maronna, 2007, SERPAJ). El hombre como un ser universal con derechos sagrados e inalienables se conjugó con un cuestionamiento del poder real absoluto en tanto poseedor de todos los atributos de la soberanía. Se situó a la voluntad

de los hombres como componente imprescindible en la tarea de gobernar y a la división de poderes como un modo de contrarrestar el poder absoluto de las potestades del monarca. En la Francia del siglo XVIII, sostenida en el Antiguo régimen, la confrontación tuvo una particular densidad que si bien fue protagonizada por la burguesía francesa tuvo un arraigo popular generalizado (Maronna, 2007, SERPAJ). La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 consagra los derechos del hombre francés y el hombre en general y realiza una crítica corrosiva a las jerarquías del régimen de la monarquía absoluta.

Este ideario sería heredado por los movimientos independentistas latinoamericanos del siglo XIX que conjugaron en sus discursos la experiencia revolucionaria de Inglaterra, Francia, Estados Unidos así como componentes de la propia historia española (Maronna, 2007, SERPAJ). La Constitución de 1830 de Uruguay recoge en su texto el derecho a la vida, a la propiedad, al trabajo, a la igualdad, a la libre expresión. La participación en la vida política quedaba restringida a la posibilidad de elegir o ser elegido mediante el voto que estaba a su vez acotado al varón, adulto, alfabetizado, ni sirviente, ni peón, ni soldado raso. Estas restricciones fueron retiradas progresivamente en los siguientes textos constitucionales. En el caso de los sujetos juveniles, la posibilidad de elegir y ser elegido para ocupar cargos públicos comienza a la edad de 18 años.

El derecho a la participación en la toma de decisiones de las cuestiones públicas es en principio el reclamo de una clase burguesa que teniendo el poder económico está excluida del proceso de la toma de decisiones (Marshall, 1997, Maronna, 2007). Este origen de los derechos políticos dibuja a un ejercicio de la participación ligada a las acciones de elegir (voto) y ser elegido para cargos públicos. Como apunta Marshall (1997) en este contexto, los canales del ejercicio al derecho a la participación en su doble vertiente de elegir y ser elegido para cargos públicos, fueron severamente restrictivos y el protagonismo quedó en manos de las élites burguesas.

En relación al objeto de este estudio es pertinente señalar que tanto los niños, como los adolescentes y los jóvenes no han tenido lugar alguno en la toma de decisiones sobre las cuestiones públicas dado la construcción que se ha hecho de ellos como objetos de protección-control y seres en transición hacia lo adulto. Es muy reciente la denominación de niños, adolescentes y jóvenes como sujetos de derecho en el ordenamiento jurídico internacional. Al respecto Krauskopf (2008) plantea:

El cambio histórico que se ha dado con la inclusión democrática de niños y adolescentes en la Convención de los Derechos de la Niñez (1989) junto con los procesos para la reciente ratificación de la Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud, son avances significativos. Pero entre el de jure y el de facto las distancias son grandes, sobre todo cuando implican cambios culturales y valorativos. En el imaginario social adulto la juventud no goza de buena prensa y tiene a sufrir diversas estigmatizaciones. Las políticas no han sido muy proclives a abrir canales de expresión y procesamiento de demandas para la juventud. En este contexto, la resistencia juvenil a través de la desconexión activa connota la ausencia de propuestas realmente incluyentes para estos actores (p.173).

Estos instrumentos jurídicos internacionales de carácter vinculante remueven el orden de los discursos en relación a las poblaciones juveniles (Bustelo, 2010). La Convención de los Derechos del Niño (1989) es el primer tratado de derecho internacional que con carácter vinculante define al a todas las personas menores de 18 años como sujetos de derecho. Por su parte la Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud (2005) se instituye como otra herramienta de derecho internacional que instala a las personas entre 15 y 25 años como sujetos de derecho. Estos documentos reconocen y consagran la titularidad del ejercicio de los

derechos inherentes a la persona humana a los niños, adolescentes y jóvenes de acuerdo a los antecedentes establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948). Se trata de herramientas jurídicas específicas a unas franjas etarias que implican el reconocimiento de su particularidad y diferencia como sujetos de derecho en un intento de superación de la idea de la universalidad propia de otros documentos como la Declaración de 1948, el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos (1966). Estos instrumentos se centran en la definición de los derechos, mientras que la Convención de los Derechos del Niño y la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes se enfocan en la definición de nuevos sujetos de derechos y contienen una perspectiva de integralidad de los componentes políticos, civiles y sociales. Ambas herramientas fueron ratificadas por el Parlamento uruguayo e incorporadas al ordenamiento jurídico nacional en forma de leyes.

Sin embargo, como refiere Krauskopf en el párrafo anteriormente citado, más allá de la importancia fundamental de la titularidad de derechos en un sentido jurídico, el pleno reconocimiento necesita de transformaciones culturales acerca de la construcción del sujeto joven y del sujeto joven de las políticas. Según la autora asumir a los sujetos juveniles como sujetos de derecho conlleva:

La discusión... sobre las nuevas prácticas juveniles de participación social, y el reconocimiento de la participación como un derecho ciudadano, llevan a reconocer la importancia de la participación de los jóvenes en relación con la democracia, el sistema político, las modalidades de institucionalización y legitimación de la participación, la resolución de las distancias generacionales y la redistribución del poder político y económico (Krauskopf, 2008 p. 165).

Por lo tanto la disputa es de índole política y hace a un cuestionamiento de la distribución de los bienes materiales y simbólicos entre las distintas generaciones, disputa en que las poblaciones juveniles estarían en condiciones de pujar por el ejercicio del derecho a la participación en espacios de construcción de la cuestión pública y de la toma de decisiones.

Estos asuntos conllevan según Krauskopf (2008) a un cuestionamiento de la distribución generacional del poder y de las bases de la autoridad en la sociedad lo cual genera resistencia. Asimismo crean posibilidades de inaugurar nuevos modos de relacionamiento entre lo adulto y lo juvenil que se basen en una cooperación intergeneracional en la toma de decisiones. Desde esta perspectiva el adulto se deslizaría de su posición central y modélica hacia una función de acompañamiento, apoyo y asesoría (Krauskopf, 2003, citada en CEPAL et al, 2008)). Este corrimiento resitúa los lugares y ubica al sujeto juvenil en una posición de protagonismo y de propuesta en las cuestiones públicas:

La colaboración intergeneracional para la toma de decisiones, la solución de los problemas y la promoción de iniciativas no es sólo tema de la vida cotidiana y de la sociedad civil. Tiene que encarnar en las lógicas institucionales de los gobiernos que operan en relación a los jóvenes, tanto en políticas sectoriales (educación, salud) como transversales (género, etnia, violencia, drogas). Así se avanza en ciudadanía activa y en ejercicio de derechos por los jóvenes. (Krauskopf, 2008, p.172).

A su vez asumir al sujeto juvenil en tanto sujeto político necesita del reconocimiento de sus potencialidades y capacidades como agente de construcción y transformación de lo social. Es así que Krauskopf (2008) expresa que:

... (requiere del) reconocimiento de las dimensiones culturales y subjetivas en la vida de los jóvenes, de su capital cognitivo y de sus pautas de asociatividad. Todo ello implica negociar nuevas normas organizativas e innovar las modalidades de promoción de la acción colectiva. (p.175).

La irrupción de los sujetos juveniles en el mundo de la titularidad de los derechos y de la agencia en la construcción y transformación de lo social obliga a enfocar la mirada hacia las formas en que se manifiesta la participación juvenil. Es necesario interrogar y cuestionar formas unívocas ligadas al estatuto adulto admitiendo que existen otras expresiones válidas. Krauskopf (2008) define a la participación juvenil del siguiente modo:

En un sentido básico, la participación se expresa cuando adolescentes y jóvenes contribuyen activamente en los procesos y actividades de sus vidas y ámbitos con capacidad para decidir, intervenir en las decisiones o influir en ellas. Así, la participación deja de ser un concepto unívoco, ahistórico y desvinculado de otras dimensiones (p.170).

Krauskopf (2008) plantea que según encuestas realizadas en distintos países de América Latina se registran importantes niveles de asociatividad juvenil vinculadas a lo religioso, lo deportivo y el voluntariado. Otras formas de agrupabilidad estudiada en las últimas décadas se relacionan a los fenómenos de tribalización ubicables en los espacios urbanos y que se caracterizan por una transformación del espacio público y una estética de diferenciación del propio cuerpo. Estas prácticas van de la mano de un cierto escepticismo hacia las instituciones clásicas de la democracia y de nuevos modos de entender lo político

como fenómeno que se juega en múltiples espacios y no solo en aquellos restringidos al Estado.

#### 4.3. Contextualización institucional del INJU en el marco del Estado uruguayo

En este apartado se plantea la ubicación de este organismo dentro del ordenamiento institucional del Estado (en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social) y la descripción de sus funciones y dependencias a fin de situar las acciones de política pública de participación juvenil específicamente. Se expondrán las coordenadas históricas y conceptuales que permiten ubicar a este organismo específico de lo juvenil dentro de las transformaciones del Estado de Bienestar a partir de la década de 1980 en la región. En principio, corresponde puntualizar que durante los aproximadamente los últimos 30 años los países iberoamericanos han construido o fortalecido la institucionalidad especializada en las políticas enfocadas a la población juvenil (organismos, planes, leyes, reformas del sistema de justicia). Estas transformaciones se sustentan en ideas de optimización de la gestión de lo público en un marco general que defiende la focalización, la descentralización, la eficiencia y la integralidad de las acciones. (CEPAL et al., 2008).

A su vez, se destaca que estos organismos tienen un estatuto institucional divergente y débil en los distintos países. En algunos casos se trata de secretarías dependientes de las presidencias, otras veces tienen mayor autonomía constituyendo ministerios. En todos los casos estos organismos se caracterizan por una dotación presupuestal insuficiente, por la dificultad de realizar acciones a mediano y largo plazo, la escasa autonomía de las acciones y la coordinación y articulación de las mismas con otros sectores del Estado. (CEPAL et al., 2008).

En el caso de Uruguay se trata de una Dirección Nacional dependiente del Ministerio de

Desarrollo Social que Tiene la función de coordinar y articular iniciativas de política pública en el área social del Estado. La misión de INJU se define del siguiente modo:

*Planificar, diseñar, asesorar, articular, supervisar y ejecutar políticas de juventud, además de velar por su cumplimiento. Es competencia del instituto revitalizar el papel de los y las jóvenes como actores sociales estratégicos y potenciar la participación en las diversas áreas desde una concepción integral, solidaria y de igualdad social*

INJU surge en 1990 mediante la Ley 16.170 y comienza a funcionar dentro de la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) siendo su antecedente inmediato el Centro de Información a la Juventud que operaba en Montevideo desde finales de la década de 1980 (Bombarolo, 2008). En el año 2000 pasó a ser parte del Ministerio de Deporte y Juventud. Desde el año 2005 hasta el presente integra el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) creado en el mismo año en el contexto político de la asunción del primer gobierno de izquierda en Uruguay.

El surgimiento de INJU se ubica en el Uruguay de la post-dictadura y del proceso de implantación de la economía de mercado con el consiguiente viraje en el rol del Estado en las políticas públicas desde finales de la década de 1970. Específicamente INJU nace en el contexto del gobierno blanco y su carta de presentación fue la Tarjeta Joven. El anuncio de esta herramienta de acceso universal a ciertos beneficios, mayormente de consumo cultural, coexistió con una fuerte movilización de los estudiantes universitarios por una mayor dotación presupuestal para la Universidad.

Esta etapa del país, signada por la implantación del modelo económico y social basado en el mercado impactó fuertemente en la política pública. Se produce un viraje desde la figura del trabajador formal hacia la del pobre, quien se convirtió en el sujeto de la política de

acciones de tipo focal, con perspectiva integral (no sectorial), mediante mecanismos de tercerización y/o privatización (Franco 1996, Barba 2003, Serrano2005 citado por Midaglia et al 2011). Estas políticas no lograron, en principio, ubicarse de modo sólido en un Estado concebido en forma sectorial (ministerios de trabajo, de salud, de educación) ya que su sujeto de la política implicaba acciones integrales que trascendían los modos clásicos de la intervención sectorial. Por lo tanto se ubicaron en forma frágil en la institucionalidad del Estado quedando adscriptas a oficinas dependientes de las presidencias por lo cual su existencia, sesgo y continuidad están condicionados por las decisiones políticas política del gobierno de turno.

Estas políticas que surgen en torno al sujeto pobre y que construyen a su vez un sujeto pobre de la política se instalaron en una institucionalidad frágil en el contexto del cuestionamiento del Estado y la mudanza de un modelo estado-céntrico a otro mercado-céntrico. Cabe destacar que durante la década de 1990 surgieron y se establecieron progresivamente, además del sujeto pobre, otros sujetos de política tales como la infancia, las mujeres, la juventud. Estas nuevas figuras de política pública se ubicaron en ordenamientos institucionales débiles y contingentes, desplegando acciones de tipo focal. Esta precariedad tuvo efectos negativos en la acumulación de experiencia tanto de la gestión como acerca de la complejidad de los problemas de los grupos sociales atendidos (Midaglia et al, 2010). Es en este contexto en que van a surgir y consolidarse los ministerios de desarrollo social de la región.

#### **4.3. a. Los Ministerios de Desarrollo Social en la región**

Los ministerios de desarrollo social se instalan en la región durante la década de los 90 y los primeros años de este siglo: “se especializan en el tratamiento de problemáticas sociales

en los que predominan criterios de insuficiencia socioeconómica y/o de atributos particulares de sectores poblacionales –grupos étnicos, de género y etarios, entre otros” (Midaglia, Castillo, Fuentes. 2010, p.126). Tienen el propósito institucional y político de reunir las diversas y dispersas acciones de índole focal implementadas en la etapa de reforma liberal del Estado pudiendo considerarse un indicador político de institucionalización de tales iniciativas (Midaglia et al., 2010). Tratan acerca de problemáticas sociales asociadas a la pobreza y sobre las demandas asociadas a ciertos grupos poblacionales (infancia, juventud, mujeres, afrodescendientes) en que la pobreza tiende a perpetuarse.

Según Székely (2006, citado por Midaglia et al., 2010,) la creación de un ministerio implica que:

...se asume explícitamente una responsabilidad que no necesariamente está delimitada por un horizonte de tiempo, y que es independiente de coyunturas políticas de corto plazo. La creación de una instancia del más alto rango que vele por el cumplimiento del mandato de combatir la pobreza, es quizá la manifestación más clara de compromiso dada la estructura política de los países de América Latina (p.131)

En materia social, los ejes organizadores de ese nuevo Estado Social aún en etapa de construcción. Estos ejes refieren a : la privatización y/o tercerización de empresas y servicios públicos; la integralidad de las intervenciones sociales y la focalización hacia los segmentos más pobres (Franco, 1996; Barba, 2003; Serrano, 2005citado en Midaglia et al. 2010). A esto se agregan formatos de gestión en los que prima una pauta descentralizadora y territorializada de la provisión pública y un intento de incrementar la participación civil en la ejecución y seguimiento de los programas sociales.

Estos ministerios o secretarías se distinguen por pretender superar la sectorialidad en la que se ordena la estructura estatal impulsando estrategias de *transversalización, articulación*

y *coordinación* en la provisión de las prestaciones ofrecidas a los grupos vulnerables.

Tales estrategias se operativizan a partir de *gabinetes sociales* en las que participan los más altos responsables de las sectoriales vinculadas al área social (educación, salud, trabajo) y del área económica. En otras oportunidades se convoca a *consejos de políticas sociales* que reúnen a los mandos medios responsables de direcciones y servicios. Esta articulación y coordinación de acciones también tiene su traducción en el nivel micro y territorial a fin de implementar acciones concretas (Székely, 2006, citado por Midaglia et al. 2010). Las acciones de coordinación intersectoriales conjugan procesos políticos y técnicos a la vez (ya que ponen en juego relaciones de poder entre las diferentes culturas institucionales y los actores convocados a la puesta en marcha de una política social que se pretende integral) así como la experticia asociada a los problemas que se pretende abordar (Repetto 2005 citado por Molina y Licha 2005). Suponen una *coordinación vertical* en la que el nivel superior de gobierno da el marco normativo, el financiamiento y la regulación mientras que la *coordinación horizontal* implica la acción conjunta de las distintas agencias sectoriales (Molina y Licha 2005).

Estas estrategias se consideran fundamentales para la provisión de prestaciones integrales que involucran a distintos sectores del Estado (interviniendo en pie de igualdad). Presentan, sin embargo dificultades y desafíos dado el ordenamiento sectorial del mismo. Entre estos escollos es pertinente señalar que un modo de ejercicio del poder político que implique la cooperación entre agencias estatales también instala territorios de disputa entre ellas. Estas disputas se asocian a la pugna por las asignaciones presupuestales y por los réditos políticos que se generan en la puesta en práctica de las acciones planteadas. Así es que un sector históricamente proveedor de determinados servicios sociales debe adaptar sus acciones en clave de coordinación intersectorial. Si esto no le genera réditos políticos tangibles, es probable que tenga respuestas resistenciales a estas iniciativas (Midaglia et. al. 2010).

#### **4.3. b. El Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay (MIDES)**

Se crea en el año 2005 mediante la Ley 17. 866 y tiene por cometido:

*Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación.(...) Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social.*

El MIDES consta de ocho direcciones nacionales entre las que se destacan la Dirección General de Secretaría (que se encarga de las relaciones internacionales y por lo tanto de los vínculos con la cooperación internacional) y de la Dirección Nacional de Políticas Social (que preside el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales) (Midaglia et al, 2010). El MIDES integra y coordina al Gabinete social (Ministerios de Economía y Finanzas, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y Turismo y Deporte, Salud Pública) el cual es su ámbito principal de coordinación y articulación dentro del Estado.

Fue el organismo encargado de llevar adelante dos planes de impacto en políticas integrales de provisión social como el Plan de Emergencia Social y el Plan de Equidad además de albergar distintas agencias que se hallaban dispersas en distintas dependencias del Estado. Entre ellas se cuenta INMUJERES, INJU, INFAMILIA (hasta 2012), INAU. Sin embargo estas agencias están provistas de diferentes estatus institucionales: las dos primeras son Direcciones Nacionales dependientes del MIDES mientras que INAU es un servicio descentraliza-

do.

#### **4.3. c. El INJU en la órbita del MIDES**

INJU se encarga de realizar acciones de articulación y coordinación con los distintos ministerios para la implementación de iniciativas dirigidas a la población joven. No es el responsable último de su implementación sino que estas acciones están bajo la órbita de los ministerios. INJU participa en estos ámbitos de coordinación y articulación introduciendo la perspectiva de juventud. Es una agencia articuladora dentro del MIDES que opera en el marco del área social del Estado con una lógica inter-sectorial.

Como fue planteado anteriormente el INJU se enmarca como una iniciativa que nace con la pretensión de ser referente de las políticas de juventud. Sin embargo su historia ha estado signada por la falta de claridad acerca del lugar que tiene dentro del ordenamiento del Estado uruguayo, hecho visible en su pasaje por distintas secretarías ministeriales. A su vez se caracteriza por una fragilidad institucional que se relaciona por la escasa autonomía para definir políticas, dada su condición de Dirección Nacional dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

Se organiza a partir de tres divisiones que despliegan distintos programas: la Unidad de Análisis y Estudios de Juventud, la División Desarrollo y Participación y la División de Descentralización y Territorio.

#### **4.3. d. El eje Participación, Ciudadanía y Cultura (PCC)**

El eje Participación, Ciudadanía y Cultura está contenido dentro del Plan Nacional de Juventudes (2008) con el siguiente objetivo:

Promover la participación activa, el desarrollo y protagonismo de la juventud en todo el territorio, posibilitándoles el impulso de sus iniciativas, recursos, formación y asistencia técnica, para encaminar su involucramiento en las políticas públicas y en la defensa de sus derechos (p.76)

Se operativiza a partir de la acción de la *División de Desarrollo y participación* a partir de los siguientes programas y acciones:

La carrera *5 k: Ser joven no es delito* es una iniciativa de frecuencia anual que se destaca como evento que visibiliza al INJU en la opinión pública por el alcance masivo, de carácter nacional que la caracteriza. Es un evento con sentido político que busca disputar acerca de la asociación de la juventud y los discursos relativos al delito a partir de una actividad de carácter deportivo. Está destinada a toda persona mayor de 13 años.

La *Tarjeta Joven* es el programa fundacional de INJU que opera desde 1990. Su alcance es universal para la franja etaria comprendida entre 14 y 29 años. Es un instrumento que tiene por objetivo facilitar el acceso a servicios y productos (culturales, educativos, de salud, de tiempo libre, financieros, etc.) mediante bonificaciones en sus costos.

Los *Impulsa* corresponden a los *Centros de Ciudadanía Juvenil* en el texto del PNJ y comenzaron su labor en el año 2012. Son espacios que tienen como objetivo promover la participación juvenil mediante una estrategia de ir en busca de expresiones de asociativismo en el territorio y potenciar sus acciones. Funcionan a partir de convenios con la sociedad civil y las intendencias en 13 departamentos del interior del país. Proveen un espacio físico y un equipo técnico que sirve de soporte para articular distintas acciones hacia la promoción de la participación.

Los *Fondos de Iniciativas Juveniles (FIJ)* son instancias concursables para proyectos a partir de grupos de 5 integrantes que implican una transferencia monetaria, asesoramiento técnico y

seguimiento. Estos grupos deben ser capaces de presentar una propuesta que mediante contenidos recreativos y culturales tenga incidencia en la transformación de su entorno inmediato. Desde el año 2010 al 2013 se han aprobado 343 propuestas incluyendo dos modalidades de presentación (Modalidad A en la que se presentan grupos de 5 integrantes y Modalidad B que implica la conjunción de más de un grupo en la integración de la propuesta). El *Encuentro de Arte y Juventud (EAJ)* es un fondo concursable para participar de un evento cultural y social que convoca y reúne grupos de jóvenes de 14 a 29 años del interior del país. Estos grupos deben presentar una propuesta artística que de ser evaluada en forma positiva habilita la participación en el evento. Éste tiene un lapso de tres días en que los grupos de jóvenes dar a conocer su trabajo y conviven con otros jóvenes. Junto a las actividades artísticas se ofrecen propuestas de integración. Cada convocatoria reúne efectivamente unos 1500 jóvenes.

Los *Juegos Nacionales de Juventud* constituyen un evento deportivo que involucra a la Dirección Nacional de Deporte (DINADE), el Ministerio de Turismo (MINTUR), la Comisión de Deportes Intermunicipal y la Confederación Uruguaya de Deportes. Se realiza cada dos años.

Las acciones implementadas por el PCC poseen una orientación de tipo universal para la franja etaria comprendida entre los 14 y 29 años. Sin embargo esta orientación se hace efectiva en su cobertura únicamente en el programa Tarjeta Joven. Los demás componentes presentan un alcance limitado en el número de jóvenes que acceden dadas las condiciones presupuestales e institucionales. El Fondo de Iniciativas Juveniles o el Encuentro de Arte y Juventud se hallan disponibles para que todos los jóvenes de la franja etaria definida presenten sus propuestas. Sin embargo la dotación presupuestal permite el financiamiento de un número limitado de iniciativas. A su vez las definiciones sobre las cualidades de los proyectos implican ciertos requerimientos para llevar adelante la propuesta. Por lo tanto, si

bien estos programas están definidos para todos los sujetos comprendidos entre los 14 y 29 años, los niveles de cobertura son limitados.

## *5. Objetivos y preguntas de investigación*

---

### Objetivo general

Contribuir a la comprensión y estudio de las políticas públicas de participación juvenil realizadas por el Instituto Nacional de la Juventud a partir de la implementación del Plan Nacional de Juventudes (2011-2015).

### Objetivos específicos

1. Analizar las concepciones acerca de ciudadanía juvenil que sustentan las acciones de promoción del derecho a la participación del INJU.
2. Analizar las concepciones de participación juvenil que se hallan presentes en las políticas públicas de participación juvenil del INJU.
3. Indagar acerca de INJU en tanto organismo que implementa acciones de promoción de la participación juvenil.
4. Identificar al sujeto juvenil de la política pública de participación de INJU.

Las preguntas que guiarán esta investigación son las siguientes:

1. ¿Qué concepciones de ciudadanía están implícitas en las políticas públicas de participación juvenil de INJU?
2. ¿Qué concepciones de participación juvenil se sostienen en las políticas de participación juvenil de INJU?
3. ¿Mediante que acciones de implementación lleva adelante este organismo del Estado sus políticas de promoción de la participación juvenil?
4. ¿Cuál es el sujeto de la política pública de participación juvenil de las acciones de INJU?

## *6. Diseño metodológico*

---

Este es un estudio de carácter cualitativo que a través del análisis del contenido textual de las entrevistas en profundidad (datos primarios) y de extractos del Plan Nacional de Juventudes 2010-2015 (datos secundarios) pretende el estudio de las políticas públicas de participación juvenil del INJU. Busca responder a los objetivos de la investigación y al problema de la misma situando al sujeto juvenil de la política pública.

Según Navarro y Díaz (1995) el análisis de contenidos se sustenta en la expresividad de las acciones humanas, las cuales son pasibles de interpretación por parte del investigador. La expresividad se manifiesta a partir de distintos lenguajes, que se concretan en ciertos objetos tales como juegos, arte, lenguaje hablado y lenguaje escrito. Mediante estos lenguajes los individuos se hacen posible la interacción humana y se dan sentido a las acciones. Estos objetos del lenguaje pueden estudiarse, investigarse, clasificarse.

En esta investigación el objeto del lenguaje estudiado es tanto oral como escrito con la salvedad que el lenguaje oral de la entrevista se transforma en transcripción escrita, por lo cual es un texto pasible de análisis e interpretación en base a elementos intertextuales (los datos que emanan de las distintas entrevistas y de los documentos oficiales) y extra textuales (la ubicación de INJU en la institucionalidad estatal, los paradigmas dominantes de política pública juvenil en la región, los debates en relación a Estado de Bienestar, ciudadanía y participación que están contenidos en el marco teórico).

El texto como unidad de análisis comprende a su vez distintos niveles. El nivel sintáctico que refiere a las características formales (lo alfabético, lo morfológico y lo sintáctico), el nivel semántico (que refiere a los significados) y el nivel pragmático (que implica al lenguaje en tanto acción con sus correspondientes emisores y receptores).

El análisis de contenidos no alude al texto en sí mismo sino:

...a algo en relación con lo cual el texto funciona, en cierto modo como instrumento. Desde este punto de vista, el contenido de un texto no es algo que estaría localizado dentro del texto en cuanto tal, sino fuera de él, en un plano distinto en relación con lo cual este texto define y revela su sentido (Navaro Díaz, 1995, p.179).

En un texto pueden distinguirse tres niveles: el sintáctico, el pragmático y el semántico. El análisis de contenidos se centra para la tarea analítica en la relación entre el nivel sintáctico del texto en sentido lato y las referencias semánticas y pragmáticas que le dan sentido.

En este trabajo se privilegia al análisis de los contenidos en su componente semántico dado que los objetivos de investigación son las concepciones sobre ciudadanía, participación y sujeto juvenil de la política de participación juvenil. En el marco de esta investigación se entiende por *concepciones* como "... organizadores implícitos de los conceptos, de naturaleza esencialmente cognitiva y que incluyen creencias, significados, conceptos, proposiciones, reglas, imágenes mentales, preferencias, etc., que influyen en lo que se percibe y en los procesos de razonamiento que se realizan" (Moreno y Azcárate, 2003, p. 267).

En el caso de esta investigación la opción por el término *concepciones* alude a que tanto los textos de los documentos oficiales como producidos a partir de las entrevistas incluyen formulaciones teóricas y conceptuales sobre los objetos a indagar. En el caso específico de los efectores de la política las concepciones enlazan conceptos teóricos, experticias técnicas, experiencia de trabajo en las políticas, imágenes acerca de lo juvenil, opciones ideológicas y posiciones afectivas respecto a los objetos de esta investigación.

La opción metodológica se inclinó por un diseño cualitativo entendiendo que lo central es la comprensión de estos fenómenos. Por lo tanto la elección y el número de los grupos a investigar siguió una pauta de pertinencia (con los objetivos y problema de investigación) buscando establecer relaciones relevantes (Dávila, 1995). Como expresa Dávila (1995):

...se trata de una muestra estructural, no estadística: es decir con el diseño hay que localizar y saturar el espacio simbólico, el espacio discursivo sobre el tema a investigar. Por eso mismo en el momento del diseño técnico se intenta saturar la estructura (es decir los lugares de enunciación de discurso). (pp. 77-78)

En este sentido, el autor plantea que en este diseño la composición de los grupos debe primar por sobre la cantidad ya que un mayor número no implicaría necesariamente nuevos conocimientos sino redundancia. En esta investigación enfocada en unas políticas públicas de participación juvenil en un organismo específico del Estado se buscó definir las relaciones entre tres grupos: los documentos que sustentan las políticas, los efectores de encargados de las funciones de diseño de las políticas y los efectores encargados de la implementación de los programas específicos de participación juvenil. De este modo se pretendió saturar los discursos sobre participación, ciudadanía y sujetos juveniles de la política pública del organismo del Estado en cuestión.

### **Las entrevistas en profundidad a los efectores de política pública del INJU**

Según Alonso (1995), las entrevistas en el marco de la tarea de investigación se definen:

...como una conversación entre dos personas, un entrevistador y un informante, dirigida y registrada por el entrevistador con el propósito de favorecer la producción de un discurso *conversacional, continuo y con una cierta línea argumental* (...) del entrevistado sobre un tema definido en el marco de una investigación. (p.228)

En la entrevista en profundidad el material son las palabras del entrevistado que aluden a una porción de su experiencia biográfica. En este caso, las concepciones acerca de

ciudadanía, participación y sujetos juveniles de la política pública, constituyen una porción de la biografía de los entrevistados dada su función como efectores de política pública del INJU. Según Greele (1990, citado por Alonso, 1995) el tema de la investigación es analizado a partir de la experiencia de los sujetos entrevistados, los cuales son parte y producto de lo estudiado. Por lo tanto lo que expresan en la entrevistas son construcciones singulares de discurso en un contexto dado: un texto en un contexto (Alonso, 1995). Los entrevistados, en su función de efectores de política pública de participación juvenil, producen un discurso que no se explica solo en sí mismo, sino que remite a elementos tales como: su tarea en un organismo que tiene una ubicación específica dentro del Estado, su lugar en el organigrama del organismo, las definiciones políticas e ideológicas de las acciones que realiza el INJU en esta temática.

A su vez, dado el carácter comunicacional de la entrevista, se ponen en juego dos operaciones básicas de la comunicación (Bateson 1984, citado por Alonso 1995): lo relacional y lo referencial. Esto implica que el entrevistador abre la entrevista con la consigna inicial y el entrevistado produce respuestas que pueden tender tanto a agotarse como a alejarse de los temas de la investigación. El entrevistador deberá intervenir desde un registro que le permita interpretar las expresiones verbales y preverbales a fin de proseguir, detenerse, insistir ante lo que allí suceda.

Las entrevistas en profundidad fueron una herramienta útil en esta investigación dado que permitieron que los entrevistados pudieran manifestar sus posiciones al respecto del tema de la investigación en un contexto no estructurado previamente. Pudo así indagarse acerca de las concepciones acerca de la ciudadanía juvenil, la participación juvenil, los sujetos juveniles de la política pública, el lugar del INJU, así como de acciones concretas de las que habían formado parte en tanto efectores de política pública.

Las categorías de análisis estudiadas fueron:

- Las concepciones de ciudadanía
- Las concepciones de participación juvenil
- El INJU como organismo efector de políticas de participación juvenil.
- El sujeto juvenil de la política de participación.

### **El análisis de contenidos de los documentos oficiales**

El análisis del documento oficial Plan Nacional de Juventudes 2011-2015 la contextualización histórica y política del tema y problema de investigación (Vallés, 2007). Este documento define a la participación, a la ciudadanía juvenil y al sujeto joven, por lo cual es una fuente necesaria que habilita y enriquece el análisis de contenido de las entrevistas en relación intertextual con lo expresado en ellas.

En relación al Plan Nacional de Juventudes 2011-2015 se analizarán las siguientes dimensiones:

- Las concepciones de ciudadanía
- Las concepciones de participación juvenil.
- El INJU como organismo efector de políticas de participación juvenil.
- El sujeto juvenil de la política pública de participación.

En suma y en consonancia con lo anteriormente expuesto esta investigación consta de:

- Análisis de contenidos del Plan Nacional de Juventudes 2010-2015.
- Análisis de contenidos de las entrevistas en profundidad a los efectores de

política pública del INJU encargados de las tres divisiones administrativas del organismo (ED1, ED2, ED3)

- Análisis de contenido de las entrevistas en profundidad a los efectores de política pública encargados de la implementación de los programas de promoción de la participación juvenil Impulsa, Fondo de Iniciativas Juveniles y Encuentro de Arte y Juventud. (EP1, EP2, EP3, EP4). Cabe explicitar que la elección de estos programas se definió a partir del diseño de los mismos que implica a la participación juvenil entendida como propuesta colectiva de acción sobre cuestiones públicas.

## *7. Análisis de los resultados*

---

El análisis de los resultados se desglosará en dos apartados. En primer lugar el análisis del documento Plan Nacional de Juventudes (2011-2015) dado que es el texto donde se explicitan las definiciones políticas de las categorías de la investigación de este estudio así como la presentación de los programas de INJU. Luego se procederá al análisis de los contenidos de las entrevistas en las cuales los efectores expresaron sus experiencias y sus posicionamientos en relación a las categorías estudiadas. En las conclusiones se abordarán los contenidos de ambos capítulos de modo integrado.

### *7.1 Análisis de los documentos*

Este capítulo tiene por objetivo el análisis del contenido del Plan Nacional de Juventudes (2011-2015) a partir de las dimensiones establecidas en la estrategia metodológica. Este documento constituye un elemento central en las acciones políticas de INJU dado que en su proceso de producción se conjugan las estrategias de coordinación y articulación intersectorial e interinstitucional así como acciones de consulta territorial a sujetos y organizaciones juveniles. El producto sitúa la posición política del organismo en relación a lo juvenil abarcando concepciones de juventud, ciudadanía, derechos, participación, salud, trabajo, educación, género, etc.

#### **El Plan Nacional de Juventudes (PNJ) (2011-2015)**

El PNJ es un documento de política pública para los adolescentes y jóvenes uruguayos producto de una mesa de trabajo liderada y coordinada por el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de la Juventud en tanto Dirección Nacional de este ministerio. Se

compuso por las más altas jerarquías de las sectoriales de la salud, la educación (así como de los consejos de secundaria y formación técnico profesional), los organismos específicos de tratamiento de la infancia, la adolescencia y la juventud tales como INAU, INJU e Infamilia, la Junta Nacional de Drogas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Contó con el apoyo financiero y asesoramiento del Sistema de Naciones Unidas y la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo. Está sostenido, por lo tanto en un consenso amplio de diversas agencias y es una manifestación política de representantes de lo estatal y del gobierno de turno hacia los sujetos juveniles como sujetos de derecho:

Este Plan Nacional de Juventudes es entonces un documento que reúne un conjunto de decisiones, acciones e instrumentos de política pública, pero por sobre todas las cosas debe entenderse como un mensaje público de confianza hacia los y las jóvenes, para estimular, provocar y desarrollar procesos garanticen el ejercicio de derechos.(p.14)

El PNJ se presenta como uno de “los componentes estratégicos del Plan de Equidad” (p.13) y plantea tres ejes principales de propuesta: la universalización de la educación media, la inserción al mercado de trabajo de los sujetos juveniles más desfavorecidos y la participación “con el objetivo de ciudadanía, protagonismo y empoderamiento juvenil” (p.13)

El documento cuenta con una Introducción y siete capítulos. En el primer capítulo *Elementos para la construcción de la ciudadanía de las y los jóvenes* se discuten principalmente nociones asociadas a lo juvenil tales como *juventud, adolescencia, trayectorias y autonomía* así como las especificidades de unas *políticas públicas de construcción de la ciudadanía juvenil*.

El segundo capítulo plantea un diagnóstico en relación a la situación de la educación, la emancipación y la salud de los sujetos juveniles. El tercer capítulo *Líneas estratégicas para*

*garantizar los derechos de los y las jóvenes* dispara los términos de discusión y de acción de las políticas públicas de lo juvenil: integración educativa, emancipación, salud y participación ciudadanía y cultura. El cuarto capítulo apunta al fortalecimiento del INJU como agencia específica de lo juvenil bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Los capítulos cinco y seis establecen condiciones de evaluación y proyecciones a futuro. Por último el capítulo siete da cuenta de la profusa bibliografía utilizada y del sustento teórico del documento.

En función del tema de esta investigación se procedió al análisis de las dimensiones propuestas en el capítulo metodológico:

- Las concepciones de ciudadanía juvenil
- Las concepciones de participación juvenil
- El INJU en tanto organismo efector de políticas públicas de lo juvenil
- El sujeto de la política pública que INJU pretende constituir a partir de sus acciones y definiciones
  
- *Las concepciones de ciudadanía juvenil*

El documento sostiene una concepción de ciudadanía entendida desde la titularidad del ejercicio de los derechos de los sujetos juveniles en el marco de una comunidad. Defiende una posición de los derechos humanos (fundada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, 1993) entendidos como universales, interdependientes e indivisibles por lo cual no es válido establecer jerarquías entre los componentes civiles, sociales y políticos. Prima una concepción de ciudadanía activa (Benedicto y Morán, 2002) en que el componente político del derecho a la participación adquiere relevancia a la vez que trasciende las clásicas opciones de elegir y ser elegido en el sistema representativo para ampliarse hacia diversas y más frecuentes oportunidades de ejercicio. Se trata de la promoción de una ciudadanía integral

que sitúa al sujeto juvenil como un actor estratégico del desarrollo (Krauskopf, 2003 citada en CEPAL et al. 2008) con protagonismo e incidencia en las políticas públicas, con posibilidad de concretar proyectos colectivos y de crear y dar a conocer sus producciones. El acceso a la cultura y al arte se considera un componente esencial del ejercicio de la ciudadanía de acuerdo a la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes. Las situaciones de discriminación basadas en factores económicos, étnicos, de género y orientación sexual constituyen un obstáculo para el ejercicio de una ciudadanía plena.

- *Las concepciones de participación juvenil*

A partir del paradigma del sujeto juvenil como actor estratégico (Krauskopf, 2003, citado en CEPAL et al. 2008), el derecho a la participación se vuelve protagónico. La participación trasciende a los ámbitos representativos formalizados así como a organizaciones ligadas a lo partidario, sindical y gremial, ganando otros terrenos emparentados con el asociativismo comunitario, el voluntariado, las expresiones artísticas, y los usos del espacio público (Krauskopf, 2008). El Estado tiene un rol fundamental en la promoción de acciones de diálogo con la diversidad de organizaciones vinculadas a las organizaciones de lo participativo. Es un Estado interventor en la producción de condiciones de posibilidad para el pleno ejercicio de los derechos (Maronna, 2007).

- *El INJU en tanto organismo efector de políticas públicas de lo juvenil.*

Asumir que los sujetos juveniles poseen la titularidad de sus derechos y que el derecho a la participación merece ampliarse en modalidades y frecuencia implica a un Estado con fuerte sesgo de intervención. Esto significa:

*“...producir información sobre la situación de los derechos; a garantizar la participación, la transparencia y la rendición de cuentas en las políticas públicas; así como a proveer recursos judiciales accesibles a toda la ciudadanía. La efectivización de derechos no debe ser concebida como límite al accionar del Estado sino como obligación positiva de adoptar medidas para transformar las situaciones de injusticia”*  
(p. 23).

El Plan se asume como un componente dentro del marco general del Plan de Equidad del MIDES. Como documento específico acerca de políticas públicas juveniles expresa ciertas prioridades: integrar la perspectiva de lo juvenil en la matriz de protección social, incorporar la perspectiva de derechos humanos, perspectiva de género y diversidad sexual, superar a abordajes sectoriales hacia lo juvenil en pos de diseños de políticas basados en la integralidad y la transversalidad. En este sentido expresa la asunción por parte del Estado de la agenda de derechos de nuevos actores sociales vinculados a grupos de población (Midaglia et al, 2011). Estos grupos presentan demandas que ameritan intervenciones complejas de parte del Estado cuestionando el formato de sectorialidad y apelando a acciones integrales que implican la coordinación intersectorial (Molina y Licha, 2005).

- *El sujeto de la política pública*

El PNJ propone una definición de lo juvenil como una construcción socio-histórica a partir de las variables que hacen a lo cultural, social, político y económico más que como una etapa definida según una franja etaria. Según este documento aquello que se defina como adolescencia o juventud a partir de unos límites etarios sería producto de la peripecia social. Las condiciones estructurales de desigualdad (tales como el nivel socio-económico y el género) y las pertenencias geográficas constituyen factores que determinan los modos de

transitar por una etapa de la vida.

A su vez el documento destaca la pluralidad de condiciones de vida y de eventos, que hacen insuficiente tanto la definición de lo juvenil desde un punto estrictamente etario como modos unívocos de entenderlo por lo cual más que hablar de juventud se estima acertado hablar de juventudes. Los modos totalizadores de comprender lo juvenil opacan la diversidad de condiciones de vida de los sujetos juveniles y resultan obstaculizantes para la realización de políticas públicas que atiendan esta diversidad. De todas formas se considera a esta franja poblacional como sujeta a unas relaciones de poder que la convierten en depositaria de contenidos estigmatizantes lo cual resulta en respuestas resistenciales por parte de las instituciones hacia sus iniciativas.

El sujeto juvenil es considerado un sujeto de derechos y un actor estratégico por lo cual se privilegian políticas integrales que promuevan la generación de capital social y las competencias necesarias al desarrollo personal y productivo (Krauskopf, 2003, citado en CEPAL, AECID, SEGIB, OIJ, 2008).

## *7.2. Análisis de las entrevistas*

Se realizaron siete entrevistas en profundidad a efectores de política pública del Instituto Nacional de la Juventud. Las personas entrevistadas ocupan cargos de distinta jerarquía y función: los responsables de las tres unidades en que se organiza INJU (codificados como ED1, ED2, ED3) y los encargados de los programas específicos de participación juvenil del eje *Participación, Ciudadanía y Cultura* dependientes de la División Desarrollo y Participación (codificados como EP1, EP2, EP3, EP4). Las entrevistas permitieron explorar las concepciones de los entrevistados acerca de la ciudadanía juvenil, la participación juvenil, el INJU como organismo estatal específico de lo juvenil, las estrategias de implementación de

las acciones y el sujeto juvenil de la política.

Estas dimensiones de análisis fueron examinadas señalando los matices y los énfasis que se expresan según las funciones desempeñadas por los entrevistados en el organismo: los responsables de la División Desarrollo y Participación, la Unidad de Análisis y Estudios de Juventud y la División de Descentralización y Territorio aportaron acerca de las dimensiones planteadas en tanto definiciones políticas, al dialogo intersectorial y con los múltiples actores involucrados en la participación juvenil. A su vez los resultados obtenidos en las entrevistas realizadas a los responsables de las acciones específicas de los programas Fondo de Iniciativas Juveniles, Impulsa y Encuentro de Arte y Juventud abren la perspectiva de lo particular, de las experiencias concretas de los adolescentes y los jóvenes, y de la operacionalización de las definiciones políticas según sea el programa.

En función de la claridad expositiva estas dimensiones se agruparan del siguiente modo:

*Módulo sobre ciudadanía y participación juvenil*

1. Concepciones de ciudadanía
2. Concepciones de participación juvenil

*Módulo sobre política pública*

1. *El INJU como efector de políticas públicas*
2. *Los sujetos juveniles de la política pública*

1. *Concepciones de ciudadanía*

Las concepciones acerca del ejercicio de la ciudadanía juvenil en las entrevistas a los efectores de INJU se enlazan permanentemente con la función de la política pública en la promoción de la misma así como con el ejercicio del derecho a la participación juvenil. En principio tal asociación es esperable a partir de las preguntas realizadas en virtud de los objetivos de este estudio y de la importancia concedida por este organismo a la participación juvenil. Desde el punto de vista teórico la participación es un elemento fundamental de la ciudadanía activa (Benedicto y Morán, 2002), concepción que prevalece en el discurso de los entrevistados.

La ciudadanía activa concibe un sujeto ciudadano que de modo colectivo realiza acciones propositivas para transformar una porción de su entorno social y disputar sentidos en sus comunidades de pertenencia. Es un ejercicio de la ciudadanía que alude a la implicación y al protagonismo de los individuos en las cuestiones públicas, en la discusión de los problemas y en la toma de decisiones por lo cual el derecho a la participación se ubica en un lugar central. Términos tales como *activo*, *incidencia*, *compromiso*, *preocupación* asociados al ejercicio ciudadano y a las prácticas de participación resultan recurrentes en las entrevistas. A su vez los términos de ciudadanía y participación están estrechamente vinculados en la palabra de los entrevistados y según manifiesta una de ellas “*la participación es poder construir ciudadanía*” (EP2).

El ejercicio de la ciudadanía alude a participar en las cuestiones públicas y los sujetos juveniles tienen ese derecho en la medida en que se ven afectados por las decisiones políticas que construyen la vida cotidiana de las comunidades e instituciones que habitan. En este

sentido son portadores de un saber que merece un lugar en la toma de decisiones y en la construcción de la política pública. Como afirman Benedicto y Morán (2002) se perfilan dos ideas centrales de la ciudadanía activa: la complementariedad entre el derecho a la participación en tanto goce con el consiguiente interés de las personas por interesarse y actuar en las cuestiones públicas; así como la necesaria readaptación de los canales de expresión de las demandas. Al respecto una de las entrevistadas hace referencia al proceso de consulta en el Plan Nacional de Juventudes (2011-2015) y al Plan de Acción de Juventudes (2015-2025) como instancias de participación juvenil y de construcción de política pública:

*“...creo que es dar la oportunidad de lograr de escuchar su voz y sus puntos de vista con el peso que debieran tener, más cuando son circunstancias que los involucran, nosotros por ejemplo para la elaboración de los dos planes, el plan que está en ejecución y el que quedará escrito para las siguientes administraciones, con los aciertos y los errores que hayamos tenido pero algo que estaba claro es que debía ser escrito en dialogo con ellos...que nadie mejor que ellos iba a saber en Aigúa las dificultades que habían y como se podían mejorar las condiciones del liceo, solo esos gurises, o sea solo esos gurises podían hablar de su experiencia, entonces, digo , no implicaba decir “esto es lo que hay que hacer”, pero esto es una voz que hay que escuchar, sin lugar a dudas, son los principales perjudicados , son los protagonistas... nosotros podríamos haberlos convocado en esto de “los jóvenes dijeron” pero no, realmente fue ponerlos a laburar...la ciudadanía juvenil implicaría como cierto nivel de visibilidad y de importancia de lo que tienen para aportar desde sus experiencias, desde sus aprendizajes, sus vidas y... creo que implicaría una ciudadanía como más activa, digamos...con otro nivel de responsabilidad también, en la medida que yo puedo plantear, me implica a mí la responsabilidad de hacerme cargo, de aportar y no verlo desde afuera” (EP3)*

La discusión política e ideológica acerca de la ciudadanía se hace presente en las entrevistas por el cual el sentido de este término está atravesado por distintas posturas conceptuales. Posiciones más cercanas al paradigma marshalliano en que la ciudadanía es una suerte de membrecía a una comunidad de iguales que reconoce derechos y obligaciones dialogan con una ciudadanía de la diferencia que hace crítica al paradigma de la igualdad en tanto postura homogeneizante y negadora de las asimetrías sociales.

La ciudadanía activa es una constante en el decir de los entrevistados y se hace presente su complejidad y sus riesgos. Las potencialidades, complejidades y riesgos de promover una ciudadanía activa entre los sujetos juveniles adquieren distintos matices de preocupación y desafío según el entrevistado o entrevistada sea un efector ubicado en la encargatura de las divisiones o en la encargatura de los programas específicos. Si bien todos subrayan la importancia de las transformaciones e incidencia en la cuestión pública, los encargados de las divisiones hacen hincapié en la vinculación entre los colectivos juveniles con lo social amplio (instituciones estatales y diversos actores sociales). Los encargados de los programas específicos sin embargo ponen el énfasis en las transformaciones y vivencias subjetivas e intersubjetivas que se dan a la interna de los colectivos juveniles que participan de los programas. Es así que en estos últimos se hacen presentes nociones de ejercicio de la ciudadanía asociados a la intersubjetividad y a las transformaciones que se producen en relación a las capacidades colectivas y singulares de enunciación y empoderamiento. Al decir de una de las entrevistadas el ejercicio ciudadano *“es la política de uno mismo que se va construyendo a través de los efectos que también generan los demás, uno se construye a través de los demás y de los efectos que genera en los demás”*. (EP2)

Sin embargo, más allá de la concepción de ciudadanía expresada, todos los entrevistados, producen respuestas que expresan el enorme desafío de implementar unas políticas de promoción de la ciudadanía y de participación juvenil. Estos desafíos se vinculan con el lugar

del INJU en la institucionalidad (tanto dentro del MIDES como con las demás sectoriales y con los gobiernos departamentales), con la dificultad de las instituciones de habilitar y escuchar la voz de los sujetos juveniles, con la multiplicidad de actores juveniles con los cuales el organismo trata, con las condiciones de desigualdad estructural, con el reconocimiento acerca de que la naturaleza de las propuestas del organismo son difícilmente asequibles para numerosos adolescentes y jóvenes.

Es así que en uno de los entrevistados, efector encargado de una división, la ciudadanía se conceptualiza como un elemento central de la democracia que implica a las acciones del Estado en las cuestiones públicas y a una comunidad de la cual los individuos son parte. Es una concepción clásica, de corte marshalliano, que supone una comunidad de iguales y un Estado que actúa en los asuntos públicos de la misma. Este modelo clásico de ciudadanía trae aparejadas sus intrínsecas contradicciones que remiten a la tensión no resuelta de la convivencia de un estatuto de igualdad (la ciudadanía) con condiciones de profunda desigualdad material. Se concibe un Estado que actúa e interviene, que produce acciones desde el reconocimiento de la desigualdad y que pretende transformar en alguna medida estas condiciones materiales y simbólicas que tienen la potencialidad de situar al estatuto ciudadano como una ficción. A su vez, como sostienen Benedicto y Morán, (2002), el debate sobre la cuestión de la ciudadanía se ha revitalizado a partir de la década de 1970 trascendiendo el plano académico y situando la discusión en el marco de las acciones de la política pública:

*“la ciudadanía es un concepto muy central de la democracia...del ejercicio del Estado actuando en distintos asuntos..., de ciudadanía como membresía a una comunidad política, a un espacio público construido..., de formar parte de una comunidad pública, de una comunidad política, implica un sentido de construcción conjunta de esa comunidad..., digamos, de un orden social que es construido entre iguales, casi que un concepto ficcional, porque la ciudadanía implica una esfera en la que todos somos iguales en el marco de un*

*conjunto de relaciones de un marco material, simbólico en el que somos profundamente desiguales...el gran desafío es pasar de ese plano de abstracción a un plano de la vida más cotidiana... de políticas públicas que pretenden generar transformaciones y operar en asuntos concretos, tangibles de la sociedad” (EDI)*

El mismo entrevistado sostiene que la oferta de políticas públicas brindada por INJU hace a un ejercicio ciudadano colectivo que implica el encuentro con otros y que se expresa en distintas escalas y modalidades. Estos espacios son habitados desde diferentes situaciones que hacen a la vida material de los individuos. Los sujetos juveniles comparten el dato etario pero se *diferencian* en otros aspectos. El ejercicio de la ciudadanía trasciende a la idea de una comunidad de iguales y hace necesario incorporar una concepción de la *ciudadanía desde la diferencia* (Young, 1989, citada por Klymlicka 1997). Habitar el espacio de la ciudadanía implica el reconocimiento de la diferencia. En efecto los sujetos juveniles necesitan del reconocimiento de su particular situación como grupo de población sobre la que operan ciertas restricciones y operaciones sociales específicas. Asumir a la ciudadanía como una comunidad de iguales resultaría en una invisibilización de las restricciones que operan sobre lo juvenil. Pero, a su vez, el compartir el dato etario no puede obturar de reconocer que la diferencia también define a lo juvenil y a las prácticas diversas en que los sujetos juveniles se agrupan y realizan acciones colectivas:

*“ese concepto, tan, tan, tan central se produce como en muchas escalas, en algunas muy pequeñas... desde generar instancias de encuentro entre jóvenes para compartir, lo que hacen a través del arte como modo de expresión, como puede ser el Encuentro de Arte y Juventud ese espacio de encuentro, de puesta en colectivo de esos modos de expresión, de los distintos jóvenes de distintos puntos del país, de distintos sectores sociales, con distintas trayectorias de vida, con distintos horizontes de futuro... O cuestiones que pueden ser de jóvenes que se juntan como se juntaron hace menos de un mes en una conferencia, la*

*Conferencia Nacional de Juventudes, que reunió a unos 1500 jóvenes...también lo que cotidianamente vemos que ocurre en un barrio que un grupo de jóvenes está preocupado y busca la manera de mejorar un espacio, de otorgarle sentido a un espacio público, de recuperar un espacio público de la comunidad” (ED1).*

Estas últimas, “*ocurre en un barrio que un grupo de jóvenes está preocupado y...*” se presentan como un punto de tensión en el discurso del entrevistado. Se trata de acciones comprometidas con las cuestiones públicas en que un grupo de adolescentes y/o jóvenes propone realizar unas acciones en forma colectiva y que sin embargo tienen el riesgo de invisibilizarse y perder sentido político quedando embretadas en espacios micro, sin tener la posibilidad de generar un efecto de incidencia:

*“unas acciones que de repente son muy pequeñas, que pueden estar muy dispersas, que pueden ser muy pequeñas en la escala de su impacto y sobre todo de su visibilidad.*

*Generalmente la enorme cantidad de acciones de este tipo y que demuestran un ejercicio comprometido con la transformación de por lo menos una parcela de la realidad cotidiana que afecta a los jóvenes y a otros miembros de la comunidad queda muy invisibilizado”* (ED1).

Acciones que pueden quedar capturadas en el entorno más inmediato o inclusive en el propio proceso de sociabilidad del grupo que las lleva adelante. Sin embargo como señalan Benedicto y Morán (2002) se trata de reconocer a un nuevo actor político que:

*“... decide ser activo en el espacio público, aunque lo hace de una manera diferente al prototipo tradicional de ciudadano comprometido ideológicamente que encontraba en la esfera de la política institucional su ámbito preferente de expresión. (p.18)*

Esta actoría juvenil se enlaza con la decisión de algunos individuos que se asocian para llevar a cabo unas acciones en el entorno inmediato. El punto de tensión es el sentido

político de esta experiencia y la posibilidad incierta acerca de su incidencia más allá de ese entorno. Se trata de acciones voluntarias en un ámbito comunitario que se basan en la sociabilidad y componentes de tipo ético asociados al compromiso social. Según Benedicto y Morán (2002) este tipo de acción se encuadra dentro de una de las vertientes de la ciudadanía activa: la tercera vía. Desde esta postura las tareas de voluntariado e implicación comunitaria:

*“...no (son) algo que hacen individuos aislados sino individuos insertos en grupos y asociaciones; una forma de intervenir en la marcha de la sociedad. La acción voluntaria constituye, pues, un componente imprescindible del protagonismo que los ciudadanos tienen en la esfera pública y que comparten con múltiples agencias, organizaciones, poderes públicos, etc.”(p.40)*

Sin embargo, como señala Luque (2002) las acciones de tipo voluntario y de sesgo *localista* pueden inscribirse en unos modos de entender las cuestiones que allí suceden como descentradas de determinaciones sociales más amplias y de orden político. Es así que uno de los entrevistados insiste en que el ejercicio de la ciudadanía alude a *“esos modos de lo colectivo (que) tienen determinados modos de trascender de determinados ámbitos y de incidir en esa comunidad en forma más amplia” (ED1)*. Es decir que considera que no todo modo de ser parte de una comunidad ni toda forma de sociabilidad puede catalogarse como ejercicio ciudadano.

Las concepciones de ciudadanía se entrelazan con las concepciones de participación juvenil y es necesario repensarlas a ambas. Este ejercicio de la ciudadanía, conformado en espacios pequeños y múltiples, habitado desde la diferencia de trayectorias y situaciones de vida que atraviesan a esta franja etaria, que tiene la particularidad de buscar transformar o construir un sentido diferente a lo dado, implica repensar modelos clásicos de participación

asociados a lo partidario, sindical o gremial. Por otro lado también asumir ciertos riesgos que conllevarían estas acciones. Unas acciones “novedosas” pero intrascendentes como hecho político. Acciones pequeñas no solo por su impacto sino porque han sido definidas como tales desde la asignación presupuestal de los recursos públicos. El entrevistado plantea esta tensión como problema, como un nudo a la hora de pensar que espacios de participación juvenil se promueven desde la política pública. El entrevistado se pregunta acerca de la conveniencia de establecer unos espacios particulares para los sujetos juveniles desde la política pública. Estos espacios no generan mayor incidencia en la cuestión pública. Por lo cual el entrevistado se interroga sobre la necesidad de apuntar a que los sujetos juveniles sean parte de colectivos más amplios. Estas cuestiones giran en relación al lugar que se asigna a los sujetos juveniles en la cuestión pública y en la posibilidad de ejercer el derecho a participar en la toma de decisiones, en palabras del entrevistado “*a cortar el bacalao*”:

*“(es necesario) el cuestionamiento a los paradigmas únicos y clásicos de la participación, que si no militás en un partido político o no participás de un movimiento estudiantil o sindical es como que no formaras parte de la vida cívica o a lo sumo yendo a votar una vez cada 5 años...ha habido un movimiento interesante (en) reconocer desde distintos movimientos sociales los distintos modos de participación juvenil...creo que también a veces hemos perdido el eje...nos hemos aferrado a unas cuestiones que nos tranquilizan y que hablando claro, digamos, podemos hablar de determinados aperturas de espacios de participación de jóvenes más en esta clave más de lo novedoso, pero en general las decisiones que afectan a grandes conjuntos de la población están muy lejos del mundo de la decisión de los y las jóvenes ... cuestiones que yo problematizo pero que son difíciles de formular, un ejemplo concreto son estas tensiones clásicas que se presentan cuando se piensan algunos espacios específicos para jóvenes. El Presupuesto participativo joven en*

*tal lado versus la nada, muchas veces, cuando quizá lo que deberíamos pensar muchas veces es como hacemos para que los y las jóvenes tengan mayores herramientas y capacidad de incidencia en el presupuesto participativo general, por ejemplo, que es donde de alguna manera se corta un bacalao mayor, digamos.” (ED1)*

Repensar los modos del ejercicio a la participación abre el horizonte para el reconocimiento de lo novedoso y habilita otros modos de hacer. Sin embargo son las clásicas figuras de la participación, del ejercicio al derecho político de la participación tales como los partidos políticos, los sindicatos e inclusive el voto los que predominan tanto conceptualmente como operativamente por su capacidad de incidencia en los espacios de toma de decisiones. Estas “otras” acciones pequeñas, diversas, dispersas generan algo del siguiente orden:

*“en lo hace a abrir las puertas a la generación de un colectivo, a esa necesidad humana de socializar, de ser parte de algo con otros, pero en estos términos más de ciudadanía o de participación como construcción de esa comunidad digamos muchas veces es un encapsulamiento tal que ...” (ED1)*

La participación y la incidencia en las cuestiones públicas implican decisiones teóricas, políticas y presupuestales de los tomadores de decisión en la política pública de participación juvenil. Decisiones que se relacionan con la concepción acerca del sujeto juvenil de la política pública y de los espacios en que se considera legítima su participación. La opción seleccionada tiene consecuencias políticas y construye acerca de ese sujeto juvenil y a sus posibilidades de incidencia. Sitúa al sujeto juvenil en unos espacios especialmente diseñados y caracterizados por la fragilidad presupuestal y el encapsulamiento o en espacios públicos más amplios de mayor incidencia. En las palabras del entrevistado ésta es una tensión clave de la política pública de participación juvenil. La pregunta y/o desafío que emerge es el cómo generar las herramientas para que los sujetos

juveniles puedan transitar hacia espacios de decisión de lo público e incidir significativamente en ellos:

*“... tener los mejores mecanismos y los dispositivos para que los y las jóvenes como ciudadanos de una comunidad política puedan hacer algunos caminos y algunos itinerarios o cuenten con herramientas más virtuosas para poder incidir en la vida de esa comunidad, verdad? Ahí creo que hay un debate que es fuertemente teórico pero que también tiene connotaciones prácticas enormes, eso incide mucho desde el momento cero de pensar una política y bueno “queremos promover que los jóvenes tomen decisiones en cuanto a recursos en la comunidad, bueno, vamos a pensar en diseñar un presupuesto participativo joven y vamos a ver como conseguimos 5 pesos, o vemos como los 5 mil pesos que se distribuyen en el presupuesto general, los jóvenes tengan una mayor capacidad de incidencia, creo que ahí hay como un nudo...” (ED1)*

Desde los efectores encargados de los programas específicos el ejercicio de la ciudadanía hace a una dimensión tanto subjetiva como intersubjetiva en que los individuos en modo colectivo realizan acciones propositivas sobre una porción de lo real y estas mismas acciones tienen efectos sobre ellos mismos, sobre los modos en que dicen de sí. El sentido de la transformación apunta hacia los propios sujetos juveniles, a sus procesos, a los modos en cómo se nombran a sí mismos, a las formas en cómo se ubican en relación a sus comunidades. El ejercicio de la ciudadanía es de empoderamiento sobre la propia vida como se expresa en este caso:

*“...un chiquilin de Tranqueras X, del liceo, que fue la vez anterior, nos plantea la idea de hacer comics, nos plantea la idea, trabaja muy bien, y hace un comic de la historia del liceo a representar, el grupo los actores son ellos, si bien no es igual la historia, es novelada... un chiquilin de Tranqueras, que nosotros cuando llamábamos decía: no tengo línea, no tengo*

*internet, tengo que ir a Rivera, voy tal día que consigo, que...ahora la última actividad que tuvimos, como se presenta X? “yo soy escritor”, después que él pudo publicar...” (EP1)*

O en éste otro:

*“...como que esto deriva en cuestiones que trascienden totalmente...un chiquilín super retraído, que estuvimos hablando...dice no, mi madre se muere si yo me vengo a Montevideo, y quiere hacer cine. Y nosotros financiamos la iniciativa, él es como uno de los principales del grupo, todos unos personajes todos los del grupito de él e hicieron un documental sobre relatos de localidades de Artigas, de asombraciones, y lograron que el cine que se inauguró hace poco, que se volvió a abrir, y ahí lo presentaron, y son como infinitas las posibilidades, y es infinita la posibilidad que él está viendo” (EP1)*

El ejercicio de la ciudadanía se enlaza con los aportes específicos de cada programa en la particularidad de sus objetivos. Es así que desde el Encuentro de Arte y Juventud el acceso a la cultura y a la expresión de lo artístico se manifiesta como ejercicio de derechos y de acción colectiva, no solo en la presentación de una propuesta sino en la posibilidad de decir acerca del programa en tanto política y proponer variaciones a la misma:

*“...la posibilidad de poder, primero acceder a la cultura, poder expresarse culturalmente, eso ya creo que a nivel de ciudadanía y de posibilidad de ejercer los derechos a ese nivel, me parece que aporta mucho. El poder ser parte de un colectivo, de una propuesta. Después ahí nosotros tenemos como otro elemento que tiene que ver más con la participación activa y real, no solamente el Estado me convoca, yo cuadro, voy, soy parte...Siempre decimos sumarle a esto, la mirada de ellos, la propuesta de ellos, ¿está bueno lo que estamos*

*haciendo? ¿Qué hay que corregir? Qué cosas podemos como escuchar de ellos que nos sirvan para mejorar la propuesta, como tratar de que su participación sea como más, más, más desde el pienso” (EP4).*

El discurso de los efectores de programas específicos hace foco en los aspectos contingentes de la implementación de los programas. Sus palabras se ubican en relación a las experiencias particulares de los sujetos juveniles en su tránsito por los programas. Expresan a su vez el encuentro con lo inesperado y con lo no planificado. Indican movimientos que denotan las posibilidades de los sujetos juveniles de acercarse a otros, diferentes para compartir espacios y producir, a partir de las acciones, nuevos sentidos acerca de la construcción de lo público:

*“Y una anécdota muy chiquita, en Salto habíamos puesto cerca del mediodía unos talleres de profesionalización del artista, con un montón de temáticas que eran como..., a la hora del taller no había nadie. ¿Dónde están? ¿Dónde están? ¿Dónde están? Se nos habían ido todos a las termas. Entonces claro a veces nosotros sobrecargamos como de actividades y propuestas como mas reflexivas y yo que sé y ellos quieren disfrutar y como pasear y conocer...Y otra anécdota que nosotros siempre contamos, un año que en un mismo escenario tocaba un grupo de danza folclórica, pero con toda su indumentaria pero clásica, clásica ¿no? Botas, trece, catorce años y después entra un grupo de hip hop. Y ellos estuvieron previo en los espacios de alojamiento interactuando.... hicieron buena onda y después cuando subió el grupo de danza, invito al grupo de hip, hop. El grupo de hip hop rapeaba y ellos bailaban danza, la danza clásica. Era como un escenario que ¡pa!”.(EP4)*

## 2. *Concepciones acerca de la participación juvenil*

En relación al ejercicio de la participación juvenil los y las entrevistados/as subrayan el interés de numerosos adolescentes y jóvenes por participar en cuestiones de construcción de lo público y apuntan acerca de una diversidad de manifestaciones y procedencias geográficas. Los entrevistados sostienen firmemente que los sujetos juveniles tienen interés en las cuestiones sociales y que se muestran receptivos a las propuestas del organismo. Reconocen que existen numerosas manifestaciones de ejercicio de la ciudadanía juvenil desde el componente de la participación en los asuntos públicos descartando la idea de una etapa juvenil definida desde la *desafectación* (Montero, Gunther y Torcal 1998 citados por Benedicto y Morán, 2002) y la indiferencia. En el decir de la siguiente entrevistada se trata de:

*“...desmitifi(ar) esto que los jóvenes no están en nada, que la participación es como re apática y que está por fuera de lo que son sus comunidades, nosotros pensábamos y constatamos que eso no es así, que los jóvenes hacen cosas , que tienen intereses, que se organizan, que consiguen recursos y que hacía falta un programa que sostuviera eso, sostuviera, amplificara, dotara de recursos, de infraestructura, entonces el Impulsa nació con ese objetivo...”(ED3).*

Se trata de trascender una participación decorativa en que la voz de los sujetos juveniles tenga la función de legitimar unas acciones en que los protagonistas son otros y en que el sentido político del ejercicio de este derecho se desvirtúa hacia una práctica de buenas intenciones. La cuestión estriba en que las voces juveniles tengan la oportunidad de ser escuchadas y de incidir en los procesos de los cuales son parte. Esto implica la disposición de ciertos recursos materiales. El ejercicio del derecho a la participación juvenil no es un tema de buena voluntad sino de ejercicio de derechos y de consensos políticos que aseguren marcos institucionales sustentables:

*“...no de una cuestión como bueno de cierta simpatía, son los jóvenes, vamos a traerlos para que hablen. No. Como de cierto nivel de protagonismo de lo que ellos plantean, habilitar esos espacios que no están pensados, que las instituciones muchas veces no permiten y por otro lado lo que tiene que ver con la participación pero con recursos, no, no solamente una cuestión simbólica de lo bien que nos hace participar, de cómo crecemos como individuos y ciudadanos sino también desde los recursos, infraestructuras, locales, recursos materiales, equipos técnicos que estén como pensando esto, de alguna forma el Impulsa, el FIJ, son como distintas herramientas para eso, para sostener la participación en términos también materiales y después ni hablar, la voluntad política. Hoy en día nuestro país no tiene una ley de participación, no tiene como marcos institucionales y legales que aseguren que las distintas administraciones van a tener que habilitar espacios de participación, de protagonismo, de incidencia, de ciudadanía”. (EP3)*

Los entrevistados concuerdan en que las transformaciones sociales impactan en los modos del ejercicio a la participación y que esto trasciende a la población juvenil. La participación juvenil no posee estructuras que permitan identificar de forma unívoca los intereses juveniles sino más bien se da la convivencia de modos de participación más o menos formalizados que se localizan en distintos espacios y son habitados por sujetos juveniles provenientes de distintos sectores y regiones.

En relación al interés en el ejercicio de la participación se señala que las distintas acciones llevadas a cabo por el INJU y que implican el acercamiento de los sujetos juveniles a cuestiones de interés público han tenido una respuesta positiva que en alguna medida ha sobrepasado las expectativas iniciales y las capacidades instaladas desde el organismo:

*“siempre todos los cupos de todos los programas que pensamos en participación, todos los dispositivos que hemos pensado para que se incluyan los jóvenes, todas esas instancias fueron superadas, la participación que tuvimos supero a la capacidad que teníamos instalada como para darle respuesta incluso, o sea siempre insisto para mí la metáfora de la ventana era así, o sea siempre que abrimos una rendija, siempre los jóvenes en particular quisieron meterse para adentro de los programas e iniciativas de participación que hemos llevado adelante”(ED2)*

Se señala que ha mutado la función de instituciones tales como los partidos políticos, los cuales tuvieron la virtud de crear espacios de encuentro que funcionaban como polos de socialización política y de la posibilidad de estar enterado de las cuestiones públicas. Los sujetos juveniles no necesariamente consideran que estos espacios clásicos de participación que remiten a la representatividad política sean los únicos con sentido político. Como expresa Krauskopf (2008) los sujetos juveniles poseen modos de entender lo político como un fenómeno que se da en múltiples espacios y no solo en las instituciones clásicas de la poliarquía. Lo cual su vez implica que el ejercicio de la participación se vincula con otras dimensiones tales como la creatividad, el uso de los espacios, las estéticas corporales y las vivencias subjetivas e intersubjetivas. Las nuevas tecnologías de la comunicación, por ejemplo, habilitan otros canales para la informarse, opinar y debatir lo cual impacta en los modos en cómo se participa de la construcción de lo público. Al decir de uno de los entrevistados:

*“...instituciones del sistema político representativo, que se fueron construyendo, que determinaron un ciclo y unas determinadas funciones que hoy no son las mismas. Pensemos en los partidos políticos en buena parte por lo menos del siglo XX funcionaban casi como factores de información y socialización política, para estar enterado muchas veces de lo que pasaba, la función del líder político, del viejo club político”. (ED1)*

La noción de representatividad, clásica y central para pensar los procesos de participación, se presenta como una cuestión a resituar y ha tenido su discusión y sus movimientos a la interna de los integrantes de los componentes de participación juvenil de INJU. Si bien desde el Plan Nacional de Juventudes (2011-2015) se prevén instancias de representatividad juvenil en ámbitos formalizados la puesta en marcha del mismo Plan ha significado redefiniciones acerca de las prioridades. La representatividad en espacios de participación formalizados no se presenta como atractiva para los sujetos juveniles. Desde las expresiones de la entrevistada se trata de hacer énfasis mucho más en los procesos intersubjetivos y organizativos de la participación que en la representatividad como producto *par excellence* de la participación:

*“el ejercicio iba a estar en el camino, en cultivar como esa forma de participar, de organizarse, de escuchar, de integrarse, y han pasado cosas como inéditas en ese camino y entonces nos fuimos dando cuenta que eso era lo rico, lo que íbamos acumulando, como ese capital local que va quedando” (EP3)*

En relación a la participación se subraya tanto la no existencia de manifestaciones únicas de participación juvenil como tampoco de instituciones que sean posibles de identificar como representativas de los intereses juveniles. No existe univocidad en las prácticas de la participación juvenil, no existe una organización representativa con la cual un organismo especializado como es INJU pueda sentarse a dialogar. Lo cual implica atender esa diversidad de acciones y también de interlocutores renunciado a la pretensión de modos únicos y hegemónicos. El INJU, en tanto organismo del Estado que promociona políticas de participación juvenil, dialoga con distintos actores juveniles a la hora de la puesta en práctica de sus acciones. Al respecto Krauskopf (2008) plantea que esto implica renegociar las normas organizativas y los modos en que se promueve la participación juvenil. Una de las entrevistadas manifiesta al respecto:

*“... si yo hoy le quisiera contar a un extra terrestre donde están los jóvenes en Uruguay y cuáles son sus demandas y como se organizan y como participan. Yo no puedo decir que tenemos la central única juvenil ¿ta? hoy yo creo que no podemos decir eso, porque además sería negar un montón de otras expresiones sumamente ricas que han ido también transformando el ejercicio de la participación y que nos ha ido a nosotros devolviendo una exigencia muy grande, de decir, como atender eso. Y de alguna forma renunciar a una pretensión única de ejercicio de participación juvenil”. (ED3)*

Lo que sí se encuentra son movimientos de participación juvenil que si bien tienen distintas definiciones ideológicas poseen a su vez concordancias que hacen a su capacidad organizativa y a su procedencia capitalina:

*“Cuando llegamos a Montevideo la participación que llega más es la de las organizaciones más estructuradas. Si no piensan en las grandes, no sé, el movimiento estudiantil en la FEUU, jóvenes del PIT CNT, la Pastoral, Un Techo, o sea piensan en todos esos y más o menos, tienen sus diferencias pero tienen sus similitudes en perfiles ¿no? De su ubicación territorial en la ciudad, en el perfil digo hay heterogeneidades, pero dentro de un marco medio parecido digamos ¿no? Pero ta, ese es el perfil más montevideano de las participaciones de las organizaciones más nacionales entre comillas” (ED2)*

Es sin duda, el programa *Impulsa* con su presencia en 13 departamentos el componente que en mayor medida da cuenta de procesos participativos que se alejan de estos modos organizacionales más estructurados y capitalinos. El discurso de la entrevistada expresa tanto la ajenidad de estos sujetos juveniles y sus peripecias para un Estado que desde lo nacional se sitúa y piensa desde la capital, como el descubrimiento de *lo inédito, lo fértil, lo fuerte, lo insólito, lo efervescente, lo estancado, lo que florece y lo que no* de los procesos participativos juveniles en las distintas localidades del interior y del Uruguay rural:

*“yo personalmente nunca había tenido la experiencia de trabajar más que de modo puntual, personalmente no había tenido la oportunidad de trabajar tanto, como mirando al interior...y es muy fértil, en algunos lados, en otros no tanto, porque parece que está todo por hacer, es increíble, no, la poca oferta que hay, lo desarticulados que están los recursos, acá en Montevideo que parece que todo está como atomizado y que ya en los barrios todo se superpone, y si te vas al interior del interior ni hablar, te encontrás con cosas inéditas como reuniones de jóvenes de un departamento donde gurises de comunidades más rurales conocían la capital departamental por primera vez, participar en un taller, en un taller de discusión o de elaboración de propuestas como se hizo el año pasado o de intercambio. O sea en esas cuestiones, capaz de un plano más subjetivo, pero sinceramente, yo que sé, me ha tocado participar en estas instancias y constatar esto que es muy fuerte, uno se imagina esto en otros países y en otras regiones. Entonces, en ese sentido, el programa tiene y especialmente en algunas regiones, por ejemplo en Tacuarembó, donde el INJU antes no había tenido experiencias de trabajo, nos decían que claro que estén llegando recursos a este departamento, que puedan volcarse a las comunidades rurales porque en particular el equipo de Tacuarembó tiene una vocación de trabajo por lo rural, es inédito, es insólito, y pasa por primera vez en mucho tiempo...Sin duda cada departamento no es igual para nada, hay dinámicas, hay departamentos donde no florece nada o es muy difícil, es todo como que sentís que estás como estancado en el tiempo y hay otros departamentos donde está todo muy efervescente, Rivera es impresionante”(EP3)*

No es posible pensar a la participación juvenil en clave de central única pero es importante reconocer que estos movimientos de participación juvenil tienen una “potencia muy fuerte” y que son parte de la construcción y debate de la agenda pública. Reconocidos en su incidencia, son interlocutores posibles con un organismo del Estado que pretende la promoción de la participación juvenil. La función de INJU en este sentido es ser un nexo entre estos

movimientos con mayores grados de estructuración y las expresiones de escala pequeña y local:

*“Movimientos sociales más generales, que tienen una potencia muy fuerte, en términos de agenda y de inserción. Entonces ahí nosotros lo que de alguna forma decimos es debemos vincular este ámbito de red de juventudes, con estas expresiones más locales que se están dando. Porque son expresiones de participación, súper complementarias pero muy distintas”*  
(ED3)

Esta participación juvenil a pequeña escala, conformada por pequeños grupos que hacen colectivos unos deseos y aspiraciones que hacen a una cierta intervención en lo público son motivo de preocupación en el decir de una de las entrevistadas efectora de un programa específico. Estos sujetos juveniles no estarían inscriptos en estos movimientos de mayor acumulación de experiencia de participación y de diálogo con actores sociales. Sin embargo, la concepción de una ciudadanía activa que sostiene las políticas del organismo en relación a la participación prevé a unos sujetos que desarrollan acciones de dialogo y reivindicación con actores tales como instituciones estatales. La entrevistada señala que esta pretensión del organismo puede ser desmedida y en ella el sujeto juvenil participativo se convierta en una suerte de *guerrero* que a su vez pueda resultar *sacrificado*:

*“Y bueno el proyecto está enfocado a que esos deseos, esos intereses sean construidos de forma más colectiva, más en grupo... pero hay veces creo que hay que bajar un poco las expectativas de lo que es participar y la mochila que le ponemos con eso a los jóvenes...Inclusive a uno mismo como adulto, si uno no va a tal lado, no va a tal otro, es como que te diluyeras con el mensaje ese. Pero aún con los jóvenes es más pesada la mochila, es peor la cosa, porque les pedís un montón de cosas y es mandarlos a la guerra con un tenedor, porque se tienen que sacrificar como el doble para conseguir*

*esos espacios por los cuales participan. Por eso el otro día estábamos con un consultor que decía si es importante hacer programas de atención directa para la participación de los jóvenes pero si no te juntás con el ministerio de tal, con este otro ministerio, si no vas a secundaria, si no golpeas la puerta de allá termina siendo muy frustrante los que les propones porque no movés las estructuras de aquello que les estás pidiendo para lo que les das plata y les exigís que funcione”.(EP2)*

### Módulo sobre política pública

---

#### 1. El INJU como organismo efector de políticas públicas de participación juvenil:

*“que estos ámbitos de participación de los gurises logren como mayor amplitud, que exploten un poco, implica un trabajo nuestro del Instituto”*

El INJU en tanto Dirección Nacional del MIDES se ubica como un organismo que efectúa sus acciones sobre una franja poblacional que está sometida a condiciones de desigualdad de distinta índole. Por un lado la franja etaria juvenil se ubica en un lugar desventajoso en la distribución de la riqueza si se la compara con otros tramos etarios. A su vez la distribución de estos bienes materiales y simbólicos es profundamente desigual a la interna de la propia franja juvenil. Por último la relación entre el mundo de lo adulto y el mundo de lo juvenil está signada por un profundo escepticismo hacia las potencialidades de éstos últimos.

INJU, en tanto organismo del Estado específico de lo juvenil, se posiciona como agente propulsor del desarrollo de una ciudadanía activa y una participación propositiva de los sujetos juveniles buscando remover las depositaciones estigmatizantes de las cuales esta población es objeto. En este sentido es necesario recordar el rol de constructor de condiciones sociales y políticas del Estado en América Latina (Lechner, 2002). Según este autor la particularidad del proceso histórico latinoamericano ubica al Estado como un actor fundamental y protagónico en la creación de condiciones de posibilidad. En este sentido es

posible señalar que INJU tanto desde sus documentos oficiales como desde la palabra de los efectores entrevistados se ubica como una agencia cuya misión es en principio generar acciones destinadas a crear condiciones de posibilidad para la concreción del ejercicio de la ciudadanía y la participación juveniles. Para ello, en principio es necesario:

*“da(r)) una señal de confianza a un grupo de jóvenes...ser joven está bueno, ser joven es tener proyectos, ser joven también debería ser la posibilidad de llevarlos a cabo...y el Estado como expresión de lo público tiene que dar señales hacia allí” (ED1)*

La tarea del organismo tiene su punto de inicio en la interpelación de unas construcciones sociales que negativizan lo juvenil (asociándolo al problema) o invisibilizan sus acciones (depositándoles actitudes ligadas a la desafección y falta de interés). INJU en tanto organismo especializado en la producción de políticas públicas específicas debe generar acciones orientadas al reconocimiento y visibilización de lo juvenil buscando generar confianza hacia ello. La función de INJU, en tanto organismo del Estado es potenciar los procesos de ejercicio de la ciudadanía activa y la incidencia de los espacios de participación juvenil en cuestiones más amplias:

*“dar reconocimiento, mostrar alternativas para cosas distintas, hay una respuesta enorme, hay todo un mundo que está oculto y creo que es necesario generar esta especie de voto de confianza, de visibilizar esas acciones positivas...el INJU en tanto organismo “que trabaja en pos del bienestar y el desarrollo juvenil...debe interpelar esos prejuicios, derribar determinadas construcciones negativas” (ED1)*

*“que estos ámbitos de participación de los gurises logren como mayor amplitud, que exploten un poco, ahí creo que también implica un trabajo nuestro del Instituto” (EP3)*

Si la apuesta de INJU tiene que ver con esta generación de reconocimiento y confianza hacia lo juvenil, esta pugna tiene su lugar dentro de la propia institucionalidad del Estado en la cual

el organismo se ubicaría como portavoz de la perspectiva de juventud y como agencia articuladora de acciones con otros organismos. El Estado uruguayo se ha organizado históricamente en base a la división en sectores tales como la educación o la salud (entre otros) que definen sus funciones en relación a la provisión de unos bienes y servicios más que en relación a la particularidad del sujeto de las políticas. Por lo cual la centralidad está ubicada en las prestaciones y los sujetos juveniles son usuarios, entre otros, de los servicios. Este modo de prestación lleva implícito un paradigma de igualdad en el cual el Estado reconoce unos derechos más o menos universales al goce de ciertos bienes y servicios sin detenerse en características del individuo tales como la pertenencia etaria, de género, de cultura, etc. Este paradigma del ejercicio ciudadano desde una premisa de igualdad ha sido cuestionado por desconocer a la *diferencia* como un elemento central de la ciudadanía. Como advierte Young (1989, citada por Klymlicka 1997) la concepción universal e igualitarista de la ciudadanía (en la que se ha basado el Estado de Bienestar) se vuelve injusta en la medida en que desconociendo la diferencia y la desigualdad de algunos grupos sociales reforzaría la dificultad de estos grupos excluidos de ser reconocidos y participar en las cuestiones públicas. Esta autora plantea la importancia de la provisión de mecanismos institucionales que reconociendo y habilitando su representación corrijan este desbalance. Por lo tanto el reconocimiento de la especificidad juvenil y las acciones de disputa de sentido acerca de lo que esto implica tiene su traducción en el territorio de la institucionalidad estatal y su organización sectorial. En palabras de este entrevistado la tarea del INJU define en los siguientes términos:

*“nuestro rol esta sobre todo en tratar de sacudir la estructura rígida de la matriz universal de protección social, o sea nuestro desvelo estuvo puesto en las primeras etapas sobre todo de implementación del plan, en generar algunos dispositivos de innovación, que justamente lo que trataran de hacer es mover en algo la matriz digamos de los programas universales*

*para adecuarlos más a las culturas y a las problemáticas que enfrentan los jóvenes en el mundo actual, de las cuales nosotros tenemos sí mucho más cercanía.” (ED2)*

Tarea que implica un fortalecimiento del INJU como institución estatal con legitimidad para enunciar, proponer e instalar la perspectiva de lo juvenil en el diálogo con las sectoriales y con las instituciones en las que los sujetos juveniles transitan. En el discurso de la entrevistada la cuestión de la rectoría del organismo y de su legitimidad en el diálogo intersectorial es un elemento clave para la potenciación de la participación juvenil. Así como los procesos de participación juvenil necesitan ser reconocidos en su aporte y legitimidad también INJU debe ganar un lugar de mayor incidencia en los ámbitos intersectoriales y en los distintos niveles de gobierno. La cuestión de la rectoría se hace presente en el discurso de esta entrevistada:

*“implica del instituto un rol como de mayor incidencia en esto de la rectoría... el instituto también, tiene como distintos niveles de incidencia según los organismos, según los departamentos, pero digamos, logrando un nivel de diálogo y de apertura de esos actores me parece que sería el escenario, como oportuno para que estos ámbitos de participación, exploten, logren mayor trascendencia, mayor impacto, es por ahí donde estamos como más...” (EP3)*

Esta tarea de vinculación con las distintas sectoriales desde un formato de coordinación y articulación se da en distintos niveles e implica diferentes acciones:

*“el equipo jugaba en toda la cancha, o sea había que desde escribir los presupuestos que pedían las sectoriales, hacer los números, hasta yo que sé, montar las oficinas de los programas de inclusión educativa que se hacían, montarlas literalmente o sea ir y poner la oficina en funcionamiento, o sea toda la innovación, generar, sacudir para que se muevan las*

*sectoriales desde una perspectiva, desde el joven ¿no? Desde que tiene, no desde el joven que va al liceo si no desde el joven que está en el liceo pero además participa en ciertos espacios comunitarios” (ED2)*

Los sujetos juveniles ejercen modos de participación, se agrupan, realizan acciones previamente a las acciones específicas de los programas de INJU. La función del organismo en tanto agencia del Estado dedicada a la promoción de lo juvenil se ubica en la disputa de sentido acerca de lo que significa ser joven, a deconstruir concepciones de lo juvenil ligadas a la incompletud que provienen del mundo adulto. Es una tarea de reconocimiento y legitimación de una participación que está allí, dispersa e invisibilizada. El rol de INJU es de habilitación y fortalecimiento de estas iniciativas a partir de la transferencia de recursos financieros y capacitación como expresan los siguientes entrevistados:

*“...por un lado hay un discurso adulto que los coloca en determinado lugar, que son personas incompletas, o que están por completarse, no? Una cuestión así, entonces es posicionarnos como dándoles herramientas y recursos como para mostrar lo otro, la otra cara, de alguna manera, que sucede, está, que tampoco es que nosotros lo creamos con este programa, este programa lo pone sobre el tapete y da la posibilidad pero la gran mayoría de los grupos ya están formados. Este es un programa que se postula en forma conjunta en grupo, con un mínimo de 5 el grupo, son grupos que vienen haciendo cosas, son grupos de voluntarios, que vienen haciendo cosas, que por determinada cuestión se activan y ven acá una posibilidad, pero ya vienen, tal vez no en forma formal, armada, pero entonces nosotros es como decir lo reconocemos, le damos legitimidad, lo estamos apoyando, le damos visibilidad y les damos herramientas, más allá del dinero en concreto, que son recursos, pero también capacitación en comunicación, en lo que tiene que ver con la difusión de lo que están haciendo, en contactos territoriales, locales y también a nivel nacional para que eso sea visible”(EP2)*

*“...el programa en si es como un habilitador al poder ejercer estos derechos desde, yo te doy todo lo necesario para que vos estés tres días ahí, ¿no? Te doy transporte, te doy alojamiento, alimentación, infraestructura...toda una cuestión logística. Y de contenido, te armo una agenda, un programa, te comunico, te informo, te hago notas de prensa, para que vos puedas después hacer uso de todo eso. Este, me parece que eso es uno de los elementos primordiales decir te doy las herramientas para que vos puedas hacer uso de tus derechos, que puedas ejercitarlos, para que puedas proponer, para que puedas ser parte, me parece que todo el aparato habilita a que esos derechos se habiliten” (EP4)*

Las transferencias en recursos financieros y capacitación son parte del aporte del organismo a estas formas incipientes y dispersas de la participación juvenil. Otra cuestión es la confianza de un organismo del Estado en la capacidad propositiva de los sujetos juveniles. Esta confianza tiene una dimensión intergeneracional, de un cierto posicionamiento adulto que reconoce a unos otros, sujetos juveniles, que cree en sus potencialidades y que puede moverse del lugar de saber y poder para que pueda producirse la incidencia juvenil. Una cuestión de presencia y ausencia de la posición adulta que conjugaría la transmisión de los recursos y el necesario repliegue para que algo de lo otro, lo juvenil, pueda desplegarse:

*“Tiene que ver esto también de que significa la confianza como Instituto pero también sobre todo como adultos, abrirles vías a lugares donde tengan determinados lugares como de poder, que eso significa también renunciar a la incidencia más directa nuestra, como delegar y no estar.. A veces recurren o se trancan con algo o nosotros también desde este lado bueno “esto es lo que tenés que hacer. Te recomiendo esto, o hablá con fulano o andá o mandalo por escrito y ahí es como una cuestión que se va construyendo” (EP1)*

Cuestión de vincularidad entre lo adulto y lo juvenil que se pone en juego en los programas específicos, de construcción de unas relaciones de confianza en que lo juvenil debe ser creído y reconocido para que la responsabilidad pueda ser asumida. Y en que la intervención adulta resulta fundamental para que los procesos de propuesta prosperen:

*“Creerlos capaces, si, porque también en el vínculo, decirles bueno mandalo por escrito así como me lo estás contando, bien sencillo, o a veces llaman, algunos casos han pasado que les parece que hubo unos problemas en el grupo que les parece que iban a quedar mal. Y bueno pero a ver ustedes que piensan, como lo armarían, ah, tá, si, que pueden, se dan cuenta que sí, que pueden” (EPI)*

Las acciones del INJU en tanto organismo específico de tratamiento a lo juvenil deben incluir esta dimensión de vincularidad entre los efectores, en tanto adultos habilitantes, para el despliegue de las potencialidades juveniles. Esto implica una suerte de acercamiento, de adecuación de los canales de comunicación hacia la población juvenil. Implica, conceptualmente, incorporar la perspectiva de juventud a la interna del MIDES, del cual el INJU es una agencia dependiente. Es necesario, en palabras de la entrevistada, “hacer amigable” al Estado para con los sujetos juveniles. Sin embargo esto no está exento obstáculos. En tanto los sujetos juveniles no han tenido la titularidad del ejercicio de sus derechos ni han sido sujetos de la política en la lógica sectorial del Estado, éste aparece como una entidad a la que es difícil acercarse. A su vez el Ministerio de Desarrollo Social no opera exclusivamente con el sujeto juvenil, no es ese su sentido político, por lo cual se generan ciertos circuitos no siempre virtuosos:

*“Que el marco del programa está dentro del INJU y el INJU está en un ministerio y la concepción de Estado y no sé cuánto, que muchas veces hay que prestar como mucha atención en establecer ese buen vínculo porque vienen (los jóvenes) con esa concepción de Estado, lejano, no queremos molestarlas, este, asusta!!...de poder hacer amigable todo esto que es un llamado nacional, público, que tiene que reunir determinados requisitos, pasa por toda la aprobación acá, demora meses, nosotros planificamos durante meses para que salga ahora, entonces corriendo con la plata, pidiendo presupuestos, todo lo que te demora, que te aprueben acá, que te lo aprueben allá, para que llegue, cuando sale, que se apruebe, que después las dificultades que hay, que hay un responsable, que es el que recibe el dinero, que es bastante flexible y hemos seguido como avanzando con lo que tiene que ver con flexibilizar todo esta maquinaria y como poder acercarla” (EP2).*

El desafío en palabras de la entrevistada es acercar el Estado a los sujetos juveniles, construir la confianza desde la presencia y la personalización de la acción. Proceso que involucra asimismo el desarrollo de una actitud que insista y persista, tanto de los sujetos juveniles, como de los efectores de los programas de participación de INJU:

*“vamos acumulando conocimiento territorial y por los distintos compañeros que trabajan en territorio y demás y vamos conociendo. Y sabemos quién está, si nos remite a algún grupo o a algún otro grupo, que sabemos que se va conformando vamos teniendo más conocimiento pero ahí es donde nosotros establecemos “vamos a trabajar de esta manera, esperamos tal cosa”, se aclaran una cantidad de cuestiones y la apertura, establecer esto de la confianza desde el arranque, que consulten, que llamen, nosotros estamos, que se saquen ese miedo, que llamo a Montevideo, que me reboten, que los pasen por no sé cuantos internos, nosotros trabajamos con todo eso y logrando llegar de alguna manera.” (EP1)*

Desde el Encuentro de Arte y Juventud se manifiestan los desafíos de la coordinación entre distintos organismos estatales a la hora de implementar una política en forma conjunta. En este componente que involucra al INJU, al Ministerio de Educación y Cultura y los gobiernos departamentales se entrecruzan la promoción de la participación juvenil, los contenidos referidos a lo cultural, asociados clásicamente a un sector del ordenamiento del Estado y las características culturales y políticas del departamento donde se efectúe el Encuentro. Esto implica una zona compartida y compleja a la hora de las decisiones entre organismos con diferentes culturas organizacionales y en cierto modo una puja por el protagonismo de las acciones así como la disposición a conversar y negociar condiciones. Es así que el entrevistado manifiesta:

*“...que dos Ministerios estén haciendo una propuesta ya tiene cierta complejidad, a nivel burocrático, desde mover un expediente, de INJU no largar unas palabras si MEC no lo autorizó, para el MIDES es sencillo que se autorice y el MEC tiene que atravesar cuatrocientos escritorios, es un nivel de institucionalidad pública de coordinación que es muy compleja” (EP4)*

*“...por otro el nivel de acuerdos también, este, nosotros podemos tener ideas que puedan ser no compartidas a nivel de acuerdos institucionales, de posibilidades esto de que todos los años cambie de departamento implica que todos los años tengas que ir y dialogar con la Intendencia, ir y dialogar con el alcalde o la alcaldesa, implica constantemente renovar todo tipo de acuerdos y posibilidades” (EP4)*

Las palabras de este entrevistado indican acerca de los obstáculos y desafíos que implica la coordinación entre distintos organismos estatales con diferentes objetivos en sus prestaciones

y en la definición del sujeto de sus políticas. Estas acciones coordinadas conjugan lo político y lo técnico expresando un juego de relaciones de poder entre diferentes culturas institucionales en la puesta en marcha de políticas que apuntan hacia lo integral en sus acciones (Repetto 2005, citado por Molina y Licha, 2005).

INJU ha partido de una concepción de lo juvenil que implica un reconocimiento de la existencia de ejercicios juveniles de la participación que estarían llevándose a cabo sin que necesariamente tengan un alto grado de visibilidad. La participación juvenil está allí, e INJU en tanto agencia promotora de la ciudadanía juvenil y la participación desarrolla estrategias de implementación que van en su busca. El modo predominante de intervención es por lo tanto de puertas afuera. En palabras de la entrevistada esta concepción de la participación juvenil hace a una metodología de intervención:

*“que implica mucho salir como a la búsqueda de los jóvenes ahí donde están desarrollando sus proyectos, sus experiencias, sus actividades”.* (ED3)

El sujeto juvenil de la participación se caracteriza por unos modos colectivos de acción y unos deseos de transformación y son esos procesos los que una agencia estatal de lo juvenil deber salir a buscar. Esto implica desde la palabra de uno de los entrevistados:

*“salir a trillar, de buscar a los jóvenes allí donde estén desarrollando un proceso colectivo, allá donde existan ganas...”* (ED1)

Ese ir en busca se ha operativizado a partir de las acciones específicas de los programas. En este sentido el programa *Impulsa*, presente en 11 departamentos del país ha realizado realizar *“un mapeo de los actores juveniles, de grupos culturales, de grupos de jóvenes que se juntaban en el marco de movimientos religiosos...”* (EP3) y ha actuado en forma sinérgica con el *Fondo de Iniciativas Juveniles* de modo que *“el programa Impulsa actúe cada vez que había un llamado al Fondo de Iniciativas Juveniles, apelando a generar algo distinto sobre*

*esto que es distinto” (ED1), “que esto sirva para salir a dialogar con distintos jóvenes”, que “conozcan el llamado y no solo se presenten aquellos que están más propensos a visitar la página del INJU”.(EP2)*

El reconocimiento de que existen grupos de jóvenes que tienen distintos grados de organización y que llevan a cabo acciones hace a un corrimiento tanto en el modelo de intervención como en la posición de los adultos respecto a los procesos juveniles. Un modelo de promoción de la participación juvenil basado en la convocatoria a un espacio previamente diseñado por adultos al que los sujetos juveniles se integran varía hacia a otro en que la agencia estatal y adulta ejerce una función de *acompañamiento, apoyo y asesoría* (Krauskopf, 2003) de los procesos de protagonismo juvenil. En el discurso de la entrevistada esto implica:

*“salir más como a la búsqueda de en que están, qué cosas hacen y a partir de ahí, bueno pensar con ellos como amplificar eso que hacen y como mejorar sus oportunidades de participación” (EP3)*

Estas concepciones acerca de los modos más eficaces de implementación de unas prácticas de promoción de la participación juvenil y del lugar de lo adulto en estos procesos se hace figura en forma de tensión con los equipos que funcionan en el marco de *Impulsa*. Según la entrevistada hay quienes se manifiestan dubitativos ante estos modos que *“apuntan a trascender el formato de la convocatoria a los espacios cerrados y a la clásica oferta de talleres brindados a la población juvenil” (EP3)*. Por lo cual las estrategias de implementación también implican una tarea interna, con los propios equipos en las distintas localidades y que uno de los entrevistados describe como:

*“...una cuestión de machacar y machacar y administrar también las angustias que generan este desfase entre las convocatorias y las expectativas, se van dando estos procesos donde a veces se dan momentos de explosión e impulso y de repliegue...”(ED1)*

Procesos que a su vez tienen características particulares según la localización donde se están desplegando las acciones. Estas características diferenciales hacen a un panorama complejo que pide de parte de INJU estrategias de implementación de las acciones que tengan en cuenta un interjuego de condiciones que desestima formatos unívocos de intervención:

*“... estas cosas no se aplican con un modelo de raviolera, y ahí hay distintos patrones de funcionar, de organización de los gurises, de comportamiento de los gurises, de recursos que hay, de cómo interaccionan las institucionalidades públicas con las de carácter nacional, con las de carácter departamental, y ahora con las del tercer nivel”.*(ED1)

Esta tarea implica estar presente en la particularidad de cada territorio identificando necesidades de la población juvenil y a partir de la coordinación con los referentes territoriales *“vela(r) por transvesalizar la perspectiva de juventud”* generando *“las condiciones para que los programas sucedan”* e integrando *“la agenda del Instituto más allá del propio territorio”*.(ED3)

La posición de INJU es de bisagra entre la identificación de las necesidades juveniles de la localidad (tarea en la cual Impulsa tiene un protagonismo destacado) y la agenda propia del Instituto. Es una tarea de ida y vuelta entre lo local y lo nacional, entre unas necesidades locales identificables que no necesariamente deban estar inscriptas en la agenda del organismo y la posibilidad de que lo estén. . La figura del referente territorial (que existe en INJU desde 1996) oficia como engranaje privilegiado en esta ida y vuelta de oferta y recepción de las demandas:

*“...lo que hace es ofrecer todo ese abanico, no solo del INJU si no también... como un menú surtido de todos los temas de juventud...y poder brindárselas...como herramientas a los servicios que están en el territorio. Pero a su vez levanta, porque si de repente lo que se identifica es algo que está con mucha presencia, por ejemplo, el tema este de los accidentes*

*de tránsito ¿ta? Esta súper presente y nosotros en realidad lo tenemos en la agenda pero hoy no estamos generando una acción concreta o el tema de juventud rural, no estamos generando una acción concreta para eso. Pero bueno, sin embargo, en la medida que es algo que emerge con mucha fuerza ese territorio, en la nueva agenda se incorpora para poder tener acciones y desarrollar acciones concretas” (ED3)*

Esta posición de construcción e implementación de agenda implica la presencialidad de agentes estatales con una perspectiva de lo juvenil que sean capaces de sostener esta dimensión en los espacios de decisión y articulación. Sostener la presencia de lo juvenil en los espacios políticos tiene una dimensión de puja y de disputa de sentidos entre diversos actores del mundo adulto. También tiene que ver con discriminar la autoría de ciertas demandas que se presentan como juveniles pero que “*ya vienen filtradas por voces adultas y en realidad...habría que indagar un poquito más... ¿cómo fue dicho alguna vez por algún joven?*”(ED3)

En la medida en que “*territorios se nos presentan dinámicos, complejos y políticamente controvertidos*” (ED3) se hacen necesarias diferentes combinaciones para implementar las acciones y suplir la carencia de referentes territoriales en algunos departamentos, “*donde nosotros no tenemos referentes territoriales, trabajamos mucho pegado a las oficinas territoriales, oficinas que a veces no tienen la perspectiva de juventud del todo incorporada...o la tienen, pero no tienen un referente que...esté poniendo el tema en la agenda local. Y entonces nos llaman y nos dicen si bárbaro pero si ustedes no vienen a estos espacios de articulación yo no tengo quien pueda plantear estos temas de juventud...tenemos directores que tienen el tema como muy presente, pero no lo logran colocar en la agenda mas local.*”(ED3)

El proceso de consulta del Plan de Acción de Juventudes (2015-2025) ha sido una

instancia que ha significado la interlocución de INJU con distintos actores para llegar a unos acuerdos basados en consensos amplios. Este proceso de consulta evidencia esa posición del organismo de “jugar en toda la cancha” y asimismo señala la multiplicidad de interlocutores con los cuales es necesario dialogar para construir una perspectiva de lo juvenil. Como se expresa en la siguiente viñeta este proceso implicó el encuentro con actores juveniles de la política partidaria, con el movimiento estudiantil, con movimientos asociados a los nuevos derechos, con organizaciones confesionales, y con las organizaciones no gubernamentales que despliegan acciones específicas con la población juvenil:

*“el proceso participativo que se hace en 2013 básicamente... (son) instancias de consulta a nivel territorial de todos los departamentos y que confluyen todos, o sea a fin de año en una conferencia nacional de juventudes. Y en paralelo se hacen diálogos específicos con actores interinstitucionales. Con ONGs, con juventudes de partidos políticos y con organizaciones juveniles... con técnicos de ONG que trabajan con población juvenil, si no con organizaciones juveniles propiamente dichas. El movimiento estudiantil, nuevos derechos...confesionales, o sea organizaciones juveniles de todas, desde la pastoral hasta no a la baja, pasando por todo la FEUU y el PIT CNT” (ED3)*

Este proceso de consulta resulta en la expresión de preocupaciones juveniles que adquieren la particularidad específica de cada territorio y de sus coyunturas políticas en las cuales se dibuja la presencia de los actores políticos locales:

*“...San José plantea fuertemente el tema del tránsito, donde nos dicen en las rutas nacionales, a nosotros se nos está muriendo un chiquilín” (ED3)*

*“...Cerro Largo nos plantea el tema del tránsito, con una Intendencia que no fiscaliza el uso del casco. Y por lo tanto ellos se sienten muy vulnerados como jóvenes porque dicen se nos están muriendo nuestros compañeros, nuestros amigos y no hay, no se sienten amparados con*

*respecto a alguien que puedan ir a decir, che fiscalicen esto, si no que queda como a la libre sensibilización que tengan ellos respecto a la vida”(ED3)*

En situaciones se organizan en torno a tres figuras: los sujetos juveniles con mayor o menor movilización, los gobiernos locales e INJU. La función de éste último se enfoca en dos direcciones: la promoción de la organización de estas demandas juveniles y la intermediación con los representantes de los gobiernos locales. INJU no tiene las potestades para marcar unas acciones de protección y prevalencia de los derechos juveniles a los gobiernos locales. Su línea de acción tendrá que ver con promover algo en los sujetos juveniles, algo que tendrá con el desarrollo de ciertas capacidades de enunciación para que sus demandas entren en dialogo con las autoridades locales e INJU eventualmente también estará en esa instancia de negociación:

*“nosotros entendemos que tenemos algo para decir entonces lo que vamos a lograr es una reunión entre los jóvenes, tratar de hacer algún tipo de mediación, y poder explicitar que ahí hay una vulneración de derechos”...bueno ahí estamos tratando de trabajar de alguna forma desde el instituto, la generación de capacidad para que por lo menos puedan describir una nota, puedan hacer llegar esa demanda”. (ED3)*

Las estrategias de implementación persiguen el objetivo de ubicar la perspectiva de lo juvenil y las propias acciones del organismo en un escenario de visibilidad y legitimidad que no admite un formato preestablecido sino que se caracteriza por una mirada estratégica respecto a los objetivos. Se trata de visibilizar y legitimar tanto las acciones juveniles como las del propio INJU:

*“este, por ejemplo ahora vamos a llevar la presentación del Plan de Acción... nosotros no llevamos un formatito, que digamos bueno esta presentación tiene que ser de esta manera en todos los lugares y vamos a ir tal día, a tal hora, ahora lo que estamos haciendo es*

*hilvanando, no esto X tiene más sentido que se haga en tal lugar y justo tal día, porque en realidad ese día va a haber justo una movida y queremos que tenga presencia en la televisión y queremos que haya cobertura de prensa y además queremos que hayan determinados actores adultos y políticos que le den legitimidad a eso ¿no? No queremos que nos quede esa burbuja entre los cien que participaron y que. Entonces eso es uno a uno ¿no? Uno a uno, uno a uno y bueno, muchas veces cuando nos preguntan bueno ¿cómo va a ser? Y ¿qué día? Bueno estamos viéndolo, no, esa es la respuesta. Pero bueno esa es de alguna forma la permanente, es como el baile en el que estamos ¿no? Es permanentemente eso”.(ED3)*

A su vez, que las acciones de promoción de la participación juvenil sean efectivas implica movimientos, cambios de estrategias, cuestionamiento desde los efectores de INJU acerca de las herramientas de comunicación con los sujetos juveniles en la implementación de los programas específicos. Las herramientas informáticas y las redes sociales proveen un insumo fundamental para la implementación de las acciones. Sin embargo el uso de ellas ha implicado una discusión a la interna de INJU y dentro de la órbita del MIDES acerca de su pertinencia y conveniencia para la comunicación entre el organismo y los sujetos juveniles como expresa la encargada de uno de los programas específicos:

*“con el Facebook, no sé que, esas cosas yo creo que se van acercando, las redes sociales, el Twiter, que ahora los proyectos entran como en esa lógica de ida y de vuelta, que es mucho más rápida, y que eso es un cambio... Para lograr esto del Facebook tuvimos que trabajar más de un año porque en el Ministerio no se habilitaba tener Facebook, nos sancionaban constantemente. Que estábamos trabajando con jóvenes, que a veces mandar un mail...hasta los diseños de estética no se habilitaban, tiene que estar con tal color, de tal forma dispuesta en la hoja, con tal seriedad, que eso como que lo hemos ido limando como para llegar hoy en día a un diseño del Fondo de Iniciativas nueva y como distinta a los diseños tradicionales más Ministerio” (EP2)*

Los encargados de los programas específicos cuyas tareas están más cercanas a los procesos de los sujetos juveniles son los que señalan y evidencian en mayor medida los desencuentros entre estos sujetos y las lógicas propias del ordenamiento burocrático del Estado. Un Estado que si bien realiza una cierta inversión en la promoción de la participación juvenil, se resiste a repensar los modos en que se comunica con estos nuevos actores sociales y puede, por lo tanto obturar estos incipientes procesos.

2. Los jóvenes de la política pública de participación juvenil: *“aquellos que tienen ganas de hacer cosas en su comunidad y de salir a convencer a otros de que sus ideas valen la pena”*

¿Cuáles son los sujetos juveniles convocados por las acciones de promoción de la participación juvenil del INJU? El organismo enfrenta el desafío de llevar adelante unas políticas para una franja poblacional que abarca un periodo extenso del ciclo vital caracterizado por una multiplicidad de eventos; que comprende una dualidad de estatus jurídicos entre aquellos menores y mayores de 18 años; en que a su vez se superponen las conceptualizaciones de adolescencia y juventud. Esta dificultad es asumida por los efectores del organismo expresándose lo difícil que es definir unas acciones para *“todo lo que implica ser joven en Uruguay en un margen de edad de 14 a 29 años...sería muy loco pensar que con las mismas acciones se llegue a todo el mundo”* (ED1)

A su vez los fenómenos asociados a la globalización y a la fragmentación social hacen a una franja juvenil signada por una suerte de cercanía con sujetos distantes en la geografía pero similares en lo cultural, mientras que se da una relación de ajenidad entre sujetos que pueden compartir una nacionalidad pero que poseen itinerarios y trayectorias vitales que corren en

sendas paralelas. La franja juvenil se caracteriza por la fragmentación social existente en su propia interna:

*“...un joven uruguayo se parece más a un joven estadounidense de su mismo sector social que a un joven uruguayo de sectores populares con trayectorias de mayor vulnerabilidad, con diferencias en torno a donde orienta su consumo cultural, hacia qué tipo de ropa aspirar a usar, a qué tipo de formación puede aspirar a tener, a hablar determinados idiomas. Y de repente a unas pocas cuadras un joven que vive en un marco de precariedad total, no sabiendo si hoy come, si mañana que... Ahí volvemos a una heterogeneidad estructural, la diferencia radical que implican mundos de dos personas de 20 años, una que estudió en una universidad privada, va en el auto que le regalaron los padres, con la libreta que sacó a los 18 años, después que vino del viaje por Europa cuando terminó bachillerato, y lo que implica una persona de esa edad, que es madre, no tenga ni el ciclo básico terminado...” (EDI)*

Los sujetos juveniles son depositarios de las culpas de los males sociales desde una visión de lo juvenil como etapa problema asociada a las conductas de riesgo y a la infracción. Esta construcción paradigmática (Krauskopf, 2005) define al sujeto juvenil como problema. Desde esta postura las relaciones intergeneracionales se construyen a partir de una profunda desconfianza y falta de expectativas hacia lo juvenil, lo cual resulta en un sujeto definido como problema. Esta construcción de lo juvenil ha sido prolífica en la producción de políticas públicas (Krauskopf, 2005) y se relaciona, en palabras de uno de los entrevistados, con temas tales como la crisis del sistema educativo:

*“Evidentemente que hay jóvenes con consumo problemático de sustancias, con conflictos con la ley. Pero por lo menos se debería luchar contra, hoy por hoy la carga de la culpa está invertida, en el caso de los jóvenes, casi que se es culpable de porte de juventud...es una sociedad que deposita pocas expectativas positivas en sus jóvenes, espera poco de ellos...creo*

*que buena parte de la crisis del sistema educativo, sobre todo en la educación media, se explica por un sistema que ha dejado de transmitir a los jóvenes que se espera mucho de ellos” (EDI)*

La mirada adulta está colocada en un lugar de determinación, la mirada adulta construye lo juvenil. En este sentido es pertinente destacar que este estudio es una investigación acerca de la construcción del sujeto juvenil de la política pública de participación. Desde este vértice el desafío es analizar que sujeto juvenil se construye desde una porción de la institucionalidad estatal específica entendiendo que las acciones implementadas tienen un sentido político. El sentido político de las acciones de INJU apuntaría hacia la disputa de estas construcciones que fijan lo juvenil en el problema y en el riesgo subrayando una construcción alternativa anudada a lo juvenil como transformación. Al respecto uno de los entrevistados expresa:

*“yo creo que el período vital juvenil es casi como la única oportunidad de intentar hacer algo distinto, de intentar ir como a contracorriente o esto que yo siempre insisto mucho desde lo público, desde un determinado proyecto político, ir en contra de esas tendencias o generar algo distinto” (EDI)*

Es así que INJU define en principio un sujeto de la política a partir de un recorte etario que posee algunos puntos de difícil metabolización a la hora de proponer acciones de política pública. Estas tensiones recorren asuntos que van desde la amplitud de la franja definida, la fragmentación y la desigualdad que la habitan, la dualidad entre menores y mayores de 18 años y las conceptualizaciones de adolescencia y juventud que se superponen. Estas son las tensiones y los nudos que hacen pertinente preguntarse acerca del sujeto de la política de estas acciones. En definitiva la cuestión tiene que ver con cuales son aquellos sujetos que efectivamente pueden aprovechar la oferta programática del organismo. En palabras de uno de los entrevistados se plantea que el sujeto de la política está ubicado en los primeros tramos

de esta amplia franja etaria:

*“... en la Conferencia de Juventud el perfil fue muy joven, del interior, de un perfil joven digamos ¿no?... más tirando a adolescente, no llegan los gurises de veinticinco años, difícilmente, puede llegar en, o llegaban como técnicos de la ONG, en los debates que tuvimos, o podían llegar como alguno de los delegados de las asociaciones juveniles pero en términos generales, jóvenes más chicos, de dieciocho, diecisiete, veinte, por ahí digamos, esos son los que más llegan si, en participación, en participación si en general y para los proyectos de los Fondos de Iniciativa también estamos más pegados sobre el tramo inferior”*  
(ED2)

Adolescentes que deben poner en juego determinadas competencias que hacen a lo colectivo, a ser parte de un grupo que lleva adelante un proyecto:

*“el Fondo de Iniciativas Juveniles implica otro nivel de madurez y responsabilidad en esto de la administración de fondos, determinado bagaje en términos psicosociales para poder manejar en un grupo lo que es la elaboración de un proyecto”* (EP2)

Las acciones de INJU en este sentido prevén la posibilidad de un proceso de construcción y puesta en escena de competencias: la posibilidad de agruparse, de poner en palabras sus inquietudes, de identificar sus propias propuestas, de generar un proyecto a partir de ellas:

*... una cosa como tridimensional. Entramos primero como por lo más sencillo que es bueno agrúpense, encuéntrense con otros, dialoguen, identifiquen intereses y busquen como poder desarrollar esos intereses para sacar cuales son las conclusiones y que modificación puede hacer el entorno. Eso es como lo básico que intentamos hacer con el primer, la primer edición del fondo de iniciativas juveniles. Che, nosotros queremos que te juntes con otro, que pongas tus ideas arriba de la mesa, que identifiques que acciones pueden llevar a ser desarrolladas por estas ideas, te otorgamos los recursos económicos porque si es muy lindo,*

*divino que los jóvenes participen pero muchas veces el obstáculo para por no poder contar con determinados recursos para desarrollar lo que quiero hacer y por lo tanto modificar el entorno. Es decir, la participación para nosotros y ahí digo para el Instituto obvio tiene que ver con poder incidir, con poder incidir en el entorno más cercano, pero con poder incidir en esa escalera en otras dimensiones también.”(ED3)*

Se trata de sujetos juveniles que puedan agruparse y organizarse para realizar ciertas transformaciones que incidan en el entorno de lo público:

*“no es un grupo de amigos que queremos formar una banda de rock y queremos comprarnos instrumentos, tiene que haber una orientación hacia otros fuera del grupo” (ED1)*

El INJU en tanto organismo que desarrolla acciones de promoción de la participación juvenil propone una estrategia escalonada que tiene su base en una unidad mínima grupal y propositiva. A partir de esta unidad se desarrollaría en la convergencia y la acumulación de experiencias y de construcción de agenda:

*“Y ahí empezó a ver este fondo (FIJ) de modalidad B, que llamamos nosotros, que es bueno ahora vos que tenés tu agenda de voluntariado, querés ir a determinado lugar a trabajar con los jóvenes del jardín, con los niños del jardín de cinco años, juntate con uno que se presentaron a hacer circo y juntate con otro que hace cine ¿ta? Y entonces juntos presenten un proyecto. Ahí ya estamos hablando de quince jóvenes que se presentan con tres agendas” (ED3)*

INJU enfoca su acción hacia unos sujetos de la participación juvenil que construyan agenda en sus comunidades. Es un sujeto colectivo, con capacidad de propuesta y con capacidad de diálogo. El asunto no es la modalidad expresiva de la propuesta sino su carácter público. La cuestión no es el producto sino el proceso político que desarrolla este colectivo juvenil para la concreción del producto, tal como lo expresa esta entrevistada:

*“...no solo incidir en el entorno que es pintar un mural...es incidir en las políticas, también es participar en una consulta y también es ir a golpear una puerta en una oficina y también presentar una propuesta a un actor local que es clave para el desarrollo de ese proyecto...a ese grupo hay que darle herramientas para lo que nosotros decimos el lobby o para que vaya a desarrollar determinadas acciones que van más allá de si ese interés es artístico, deportivo, social o lo que fuera. Que tiene que ver con bueno, que actores, ¿a qué actores les puede llegar a interesar esto que yo quiero hacer en mi localidad? ¿Le interesa a la Intendencia? ¿Le interesa al MIDES? ¿Le interesa al Ministerio de Salud Pública? ¿Hay algún actor privado que yo tenga que hacerme socio de alguna forma? ¿Cómo voy a presentar mi proyecto? ¿Cómo puedo pedir una entrevista con ese actor? Eso son capacidades que van más allá del tema y que nosotros pretendemos que queden instaladas” (ED3)*

El sentido de la acción política de INJU en cuanto a la participación juvenil apunta a la construcción de un sujeto juvenil con la capacidad de actuar de modo colectivo y organizado en función de la transformación de una porción de lo público. Es un sujeto político que establece diálogos con otros actores sociales y políticos. Estas son las capacidades que el organismo pretende crear en los sujetos juveniles que resultan convocados por sus acciones:

*“que haya políticas públicas de participación juvenil tiene que ver con esto, con la posibilidad de crear nuevas capacidades, con generar nuevos espacios, con generar acontecimientos que sobresalen de las rutinas cotidianas y de las posibilidades que están al alcance cotidiano y corriente de la vida de las personas” (ED1)*

Y para ello se parte de un reconocimiento que actúa como premisa y es que *“que hay mucha participación juvenil, hay muchas formas y expresiones...y que en esas expresiones encontramos mucha actoría juvenil” (ED3)*. El desarrollo de estas expresiones hacia un nivel

de incidencia en la toma de decisiones implica la opción política de un Estado que esté allí presente, interviniendo y creando las condiciones de posibilidad:

*“un equipo de gente lo que significa una inversión del Estado para salir, cuya misión sea salir, conocer, tener vínculo con los jóvenes que están desarrollando distintas actividades en una localidad, y ayudar a potenciarlas...creo que es ahí donde estas cosas cobran sentido, esta cuestión de generar valor público, generar algo que agrega sentido al vivir juntos”*(ED1)

Esta intencionalidad, esta apuesta hacia un sujeto de la política que desarrolla y despliega competencias en tanto actor político encuentra una manifestación particularizada en los distintos programas a su vez que genera interrogantes en los efectores. Si el organismo, a través de los programas concretos pretende el desarrollo de un sujeto de la política con las características mencionadas, a la hora del trabajo directo con los sujetos juveniles, los efectores de estos programas señalan que las competencias requeridas implican ciertos previos que no necesariamente se hallan presentes en todos los sujetos juveniles. El sujeto de la política de participación juvenil de INJU supone unas competencias y capacidades, por lo tanto habilita unas restricciones:

*“es que muchos grupos que se presentaban, no han quedado tan incluidos en el programa y si otros que ya tienen esa capacidad instalada de lograr eso que pedimos, no? Y ahí es como complejo porque estás haciendo un recorte, no? Se nos ha planteado, como la pregunta, de qué pasa con el centro juvenil que se presenta, que se presenta en realidad el educador joven porque el chiquilin no puede sostener lo que estamos pidiendo. Y ahí es que como una cintura constante de que el programa no es tan rígido en sí pero apunta más a estos jóvenes que tienen la capacidad de generar efectos en el afuera, de trabajar con otras organizaciones, con otros. Que tienen otro sostén y andamiaje, incluso, no?”*(EP2)

A partir de lo expresado desde los programas específicos se señala que el encargo de INJU hacia una actoría política juvenil necesariamente genera una restricción en la posibilidad de algunos sujetos juveniles para apropiarse de las propuestas. Tensión entre unas acciones de pretensión univiversal y unas definiciones políticas del sujeto juvenil construidas en función de ciertas competencias fundadas en ciertas condiciones de posibilidad. ¿Qué sujetos juveniles pueden apropiarse de las propuestas de política pública de INJU?, ¿Pueden estas acciones de política pública ser sostenidas por aquellos sujetos “que tienen más necesidades”? Según la entrevistada este es un punto de tensión que a su vez remite a la imposibilidad de INJU de realizar estas acciones basándose solo en sus propios recursos institucionales. Necesariamente los encargados de los programas específicos deben entrar en contacto con las políticas de protección pertenecientes a INAU, así como otros programas de corte focalizado, si desean integrar a sujetos juveniles que sostienen su participación a partir de una mayor presencia y sostén adulto.

Los encargados de los programas específicos cuya tarea está firmemente anudada a la implementación de las acciones expresan fuertes interrogantes en relación a la posibilidad de integración de sujetos juveniles signados por rasgos de exclusión social y desafiliación educativa. Junto a una marcada convicción acerca de la importancia del derecho a la participación para todos los sujetos juveniles, se encuentran con que la propuesta de una ciudadanía activa que desarrolle acciones propositivas con un sentido de incidencia también puede convertirse en un obstáculo para la participación de algunos de estos sujetos.

El ejercicio de una ciudadanía activa conlleva la puesta en práctica de ciertas competencias y capacidades que en definitiva pueden resultar excluyentes (Wallace, 2001, citado por Benedicto y Morán, 2002). En el discurso de los entrevistados encargados de los programas específicos surge la imposibilidad del organismo de llegar con sus propuestas a sujetos juveniles con mayor grado de vulnerabilidad social. Es altamente necesario contar

con otras propuestas que ofician de sostén para la integración a las políticas de participación juvenil que INJU ejecuta tales como los centros juveniles o Jóvenes en Red. Estas cuestiones están presentes en el discurso de los siguientes entrevistados:

*“...los que tienen mayores necesidades son los que tienen menos recursos para movilizarse. Y como es ese juego desde un programa nacional que es un fondo concursable. Es como un elemento donde necesariamente tiene que estar acompañado y tenemos que estar muy en contacto con otros actores, con otros programas y con otros recursos. Tanto a nivel territorial como de otras posibilidades. También hay otros programas nacionales en que nos vamos como apoyando...” (EP1)*

*“teníamos como el preconcepto de que esto iba a llegar a los gurises más integrados, con cierta capacidad de estar en un grupo, de alzar su voz, dar una opinión, encontrarse con otros en las discrepancias...decíamos bueno, esto va a dejar por fuera como a los más caídos del mapa, eso fue siempre algo que nos incomodó y que estaba siempre como ahí, los equipos también, como que decían ¿cómo podemos hacer una propuesta integradora? Y bueno como siempre lo planteamos en términos de desafío, no queríamos como a priori plantearnos desde ese lugar, creemos que el derecho a la participación es de todos, todos tenemos distintos niveles de participación, y debemos tener la oportunidad de ejercerlos. Entonces planteamos eso como un desafío, este, y la verdad que se han integrado gurises muy distintos y han tenido el interés los equipos de trabajar en algunos barrios o donde han visto que no llegaban a algunos lugares, como algunas alianzas con algunas instituciones o centros juveniles que pudieran como facilitarle” (EP3)*

Estas competencias y capacidades de participar en los programas están asociadas a la pertenencia a determinados circuitos que hacen a la educación formal, a las experiencias previas de participación a la procedencia geográfica, a la disponibilidad de tiempos. En el

caso de los sujetos juveniles del medio rural, el lugar de residencia de los sujetos juveniles condiciona sus posibilidades de participación en los programas por la incidencia de los transportes y por las tareas que deben llevarse a cabo en sus vidas cotidianas. Los sujetos juveniles de las políticas de promoción de la participación de INJU deben contar con la capacidad de moverse en el espacio geográfico y de poseer tiempo real para cultivar las competencias requeridas de agrupabilidad, de identificación de intereses, de presentación de propuestas, de diálogo con actores sociales, etc. Tales actividades no siempre encuentran un justo equilibrio con otras tareas desempeñadas por los sujetos juveniles del medio rural. El sujeto de la política pública de participación de INJU debe tener *tiempo* para participar. En palabras de esta entrevistada se destaca nuevamente el interés de los sujetos juveniles por la participación así como las condiciones de posibilidad para que este derecho pueda ser efectivamente ejercido:

*“en verdad la población que circula y se vincula al programa Impulsa es muy diversa en términos socio-económicos, de niveles educativos , capaz que lo menos diverso es la edad, están muy concentrados en los 14 y 20 años, después que los gurises terminan el liceo y demás están en otra, sus vidas ya cambió en el interior... En todos los casos que ha habido experiencias, procesos puntuales, que los hemos invitado y ellos se han presentado al FIJ o inclusive cuando estuvo vigente el llamado que fue para jóvenes rurales en acuerdo con el MGAP , en todos los casos que se trabajó siempre hubo voluntad, interés, el impedimento pasaba por cuestiones más estructurales de lo que es la vida de esos gurises , que organizamos encuentros acá y ellos no pueden descuidar , me acuerdo de un caso de Flores, que ta que no había como venir, estar un día, disponer de un día porque el trabajo les requería un nivel de dependencia, entonces en ese sentido claro su participación es muy limitada, muy condicionada. Hay un tema que es brutal lo que influye que es el tema del transporte, para determinados lugares no hay transporte o lo hay a lo sumo hay un horario*

*de ómnibus, entonces algunas de estas cuestiones obstaculizan capaz que cierta continuidad”*  
(EP3)

Un programa como el Fondo de Iniciativas Juveniles (FIJ) es una herramienta de participación juvenil que habilita este ejercicio a ciertos sujetos juveniles y no otros dado que apunta a la concreción de ciertos proyectos y a colectivos juveniles con determinadas características. El INJU en tanto organismo del Estado dedicado a lo juvenil construye y valida ciertos formatos del ejercicio ciudadano a la vez que se encuentra con otras propuestas para las cuales no habría necesariamente una respuesta. En todo caso se manifiesta que tanto la validación como la no aprobación de un proyecto implican que algo del orden del Estado se expide acerca de una propuesta juvenil y que ésta no es una cuestión inocua:

*“...en realidad el fondo es un programa que apunta a algo a determinado universo, a determinados jóvenes con determinadas características y lo que queda por fuera no es descartable ni no nos interesa, es una devolución muy difícil de hacer, porque por ahí hay muchos que podemos derivarlos o apoyarlos de otra manera pero hay muchos en que la situación es ésta: no sos prioridad, de alguna manera, en este momento tu idea no entra. Entonces me parece que hay un mensaje super bueno para los que quedan pero también hay que tener cuidado con el mensaje de los que no quedan. Un mensaje además que viene del Estado, donde seguramente el estado te valida como ciudadano o no. Creo que es un mensaje duro, que afecta.”* (EP2)

Desde este componente de las políticas públicas de participación juvenil de INJU, el Fondo de Iniciativas Juveniles, los sujetos efectivamente convocados y que finalmente resultan con proyectos aprobados se presentan de la siguiente manera:

*“...en realidad el perfil tiene que ver con los que han podido generar en conjunto transmitir una idea comprometida con el entorno, haber identificado una situación que a ellos los*

*afecta y haberlo transmitido de una manera que nosotros decimos que bien...hay como una prioridad de aquellos jóvenes que gestionan el proyecto más directamente, que hay organizaciones que los apoyan, pero la organización no hace las cosas por ellos. Ahí hay como que hay como una línea importante.” (EP1).*

Tales sujetos tienen su localización geográfica, integrados a la educación formal, provenientes de localidades que poseen acumulados en la participación social y política, insertos en prácticas de participación previas, vinculados a ciertas redes que permiten el acceso a la información:

*“Son gurises que tienen algún contacto con alguien que les cuenta esto, no? Ya sea la oficina Mides o el referente territorial de INJU o el liceo, que están como insertos en determinada red ...son jóvenes insertos en la educación, la gran mayoría, en Montevideo y Canelones, tiene ya como un training de, una lógica más de lo que tiene que ver con organizaciones barriales, con organizaciones estudiantiles...Y hay cultura, hay localidades, si vas a Bella Unión hay cultura de participación que se ha mantenido y que logra a pesar de no tener los niveles universitarios hacer los proyectos” (EP1)*

Unas acciones que necesariamente construyen un sujeto de la política que se ancla en ciertas competencias y capitales acumulados por lo cual en palabras de una de las entrevistadas *“sabemos, por eso te digo que hay una cantidad de población que nosotros no llegamos”.* (EP1)

Sujetos juveniles que no poseen estos niveles de inserción, que no han desarrollado suficientemente estas competencias de agrupabilidad, de diálogo con actores sociales y políticos, son en cierto modo una porción de lo juvenil en que *“es como más dificultoso esto de promover la participación” (EP2).* Tomando el caso del FIJ es necesario desde INJU estar dispuesto a entrar en diálogo con otras instituciones y políticas de lo juvenil que ofician como

sostén para el desarrollo del proyecto a presentar e implementar. Es necesario que INJU esté dispuesto, inclusive, a repensar ciertas concepciones acerca de la participación juvenil problematizando el principio de autonomía o más bien el de una autonomía que prescindiera de la mediación adulta. Los sujetos juveniles que no han desarrollado las competencias requeridas por los programas de INJU necesitan de otras políticas ligadas a la protección, necesitan no solo el reconocimiento a su iniciativa y la transferencia de recursos, sino otro modo de presencia adulta que oficie de sostén y que genere otros procesos. Implica a su vez otro modo de reconocimiento de lo juvenil y de su capacidad de acción participativa por parte de INJU como expresa la siguiente entrevistada:

*“por ejemplo al FIJ es difícil que se presenten, claro es un programa que tiene una complejidad y que necesita ser sostenido, hay ciertos procesos que necesitan ser sostenidos y para eso se necesita de algún chiquilín o chiquilina empoderado de alguna manera, este, lo que sí estamos siendo como más abierto es que no, a no ponernos tan exigentes con lupa a si llega, de si es una propuesta presentada por educadores o mediado por instituciones sociales o por centros juveniles, que antes decíamos, no, como es un programa de participación juvenil tiene que ser una propuesta directamente presentada por los jóvenes que vayan a llevarla a cabo y si en como la organización, los centros juveniles, los vecinos, trabajen con el joven el proyecto para que pueda en la medida que pueda, que su deseo, en la medida en que pueda, no? (EP2)*

Estos procesos de participación juvenil mediada por la agencia adulta disparan a su vez otras interrogantes acerca de la relación adulto-sujeto juvenil en el marco del desarrollo de un FIJ. Señala la delgada línea entre lo que hace a una intervención adulta que sostiene y habilita procesos de participación juvenil y otra en que la instancia adulta se apropia del proyecto. Esta mediación que tanto puede habilitar como capturar queda en una zona gris sobre la cual INJU tendría escasas posibilidades de intervención:

*“... bueno, muchas veces lo que sucede y a veces no tenemos como una incidencia, un control, un mecanismo pensado, es que muchas veces las organizaciones se apropian del proyecto para sí mismas y termina estando desdibujado como trabajan con los chiquilines la idea, no? Ahí se arma como un nudo que al menos desde INJU no lo estamos pudiendo abordar, no?” (EP2)*

Nudo complejo porque se sitúa en la posibilidad de INJU de dialogar con otras políticas de lo juvenil que se superponen en la franja etaria u otras instituciones que se presentan lejanas de un programa como FIJ que piensa y dirige desde Montevideo. En este punto es posible señalar que cuánto más lejos esté el sujeto juvenil de la capital o de puntos del territorio en los cuales INJU tiene presencia ya sea a través del MIDES o a través de Impulsa, mayormente dificultoso es para el organismo velar por el cumplimiento de los objetivos. A su vez se hace necesario para INJU, si desea habilitar a otros sujetos juveniles, desarrollar la capacidad de validación de ciertas propuestas que aparecen en el límite de muchas cosas: el límite de las posibilidades de INJU de regular, el límite de sus propios recursos y definiciones políticas para llegar a ciertas poblaciones juveniles, los límites geográficos que literalmente están en la frontera:

*“que no lo sabemos en realidad, depende mucho de la organización, de la realidad de cada departamento, de, bueno, inclusive los que están más lejanos de Montevideo o los que no se cuenta con referente territorial, ahí es una realidad mucho más compleja, es un contacto por teléfono, es un contacto por mail. Ahí es como más complejo, por ejemplo sucedió en esta edición que hay iniciativas de jóvenes que yo qué sé, vienen de localidades que ni conocemos, San Luis de no sé qué, un pueblito de Artigas y la propuesta en realidad era dudosa desde donde salía, como se enteraron, quienes eran estos jóvenes, poco contacto con la oficina territorial porque en realidad corresponde a Chuy y ahí es como un límite, tierra de nadie, pero se aprobó porque dijimos que valioso que haya salido una iniciativa de este lugar que ni*

*conocemos y que haya jóvenes que quieran hacer esto y lo otro”.*(EP2)

Esta “*tierra de nadie*” es una zona de la participación juvenil fuera del límite de las definiciones políticas dominantes desde el organanismo y es fundamentalmente una zona que se desconoce. La entrevistada alude a su vez a la necesidad de investigar acerca del lugar de los adultos en el desarrollo de los procesos de participación juvenil:

*“...sería como interiorizarnos más de cómo funcionan, algunas las conocemos, otras no, como el tema de las referencias es algo importante para que no quede solo en lo que el papel dice. Tendría que haber un papel más importante de cómo trabajamos con los adultos que trabajan con jóvenes que es llegar a muchos jóvenes de esa manera, inclusive más que la atención directa, ahí si, eso es importante...”* (EP2)

Lo que implica a su vez una reflexividad acerca de lo que significa lo juvenil para el adulto que trabaja con esta franja etaria. El límite donde el adulto debe pensarse en el joven que fue o que quiso ser se presenta como otra zona gris en los procesos de participación juvenil:

*“y poder trabajar con el adulto más profundamente lo que significa para el adulto ser joven y trabajar con jóvenes. Es movilizante trabajar con jóvenes y moviliza aspectos de como uno fue joven y las cosas pendientes que uno tuvo como joven y las cosas pendientes que uno como joven y ahora las ve en otros jóvenes, tiene que ver con frustraciones y con otras cosas que ese nivel está más invisibilizado y se pone todo el tiempo en juego cuando los adultos trabajan con jóvenes.”* (EP2)

Se reconoce desde INJU la pertinencia de otras políticas públicas que ofician como un sostén imprescindible para el desarrollo de las competencias necesarias para la participación y el acceso a un programa como el FIJ. Se identifican así dos vertientes del sujeto de la política: aquellos que necesitan la mediación de una organización y aquellos que “*se comen la cancha*”:

*“No sucede lo mismo con los que se comen la cancha. En realidad ahí si hay transformaciones, poseen la confianza necesaria y este, la motivación de golpear la puerta donde sea necesario, surgen aunque sea momentáneamente o por poco tiempo organizaciones o fortalecimiento de organizaciones juveniles.( ) Son jóvenes que los conocemos, que están en muchas de las actividades que INJU propone, son jóvenes fundamentalmente asociados a movimientos sociales, yo que sé, pro derechos, no a la baja, diferentes movimientos, son jóvenes que son activistas, tienen más ese, sería como interesante como ver la posible articulación entre los primeros y los segundos. ( ) A ver, como más son, son jóvenes universitarios, y.....son pocos, ....sí, son pocos” (EP2).*

En un sentido similar desde el programa Impulsa se afirma que habría unos sujetos juveniles con mayores posibilidades y disposición para integrarse a las propuestas del organismo dada su posesión de capitales ligados a la participación, si bien se recalca que esto no implica necesariamente que sean los únicos:

*“... aquellos que vienen con cierta tradición y capital acumulado, que vienen con experiencias de participación o voluntariado están como más firmes o más interesados pero ta no es la única población y en todos los casos, en algunos menos pero en la mayoría de los casos ha habido como un interés en trabajar en el interior de los departamentos, entonces eso diversifica también a la población a la que llegamos” (EP3)*

Desde el punto de vista de las definiciones del sujeto de la política y de ciertas concepciones sobre la participación juvenil, esta participación mediada, cuestiona una cierta concepción del sujeto juvenil participativo:

*“... bueno queda a veces como una idea de que si la participación es mediado por, no es tan legítimo, como esa idea del joven con la bandera, político y no sé qué, que va a poder hacer y modificar su realidad, a veces no...” (EP2).*

Dentro de los paradigmas de política pública juvenil sustentados en los planteos de Krauscopf (2003 citada en CEPAL et al. 2008) el sujeto de la política bascula entre un sujeto de derechos (con predominancia del componente político asociado a la participación), y un sujeto juvenil como actor político-social que posee o genera las competencias necesarias para negociar con distintos actores de lo público (entre ellos los tomadores de decisiones políticas). El primer caso alude al *paradigma de la ciudadanía juvenil* mientras que el segundo apunta hacia el modelo de *políticas de promoción del capital social*. Sin embargo, desde el discurso de los entrevistados y especialmente de los encargados de los programas específicos se señala lo restrictivo de estos enfoques. En efecto, como señala Wallace (2001, citado por Benedicto y Morán, 2002) el ejercicio de una ciudadanía activa, sustentada en la participación en los asuntos públicos y generadora de propuestas de transformación, implica la puesta en juego de ciertas competencias y capacidades. Estas competencias y capacidades no están necesariamente distribuidas en forma igualitaria en la población juvenil por lo cual las acciones de política pública de participación diseñadas desde este enfoque pueden resultar excluyentes.

Tal como afirma Luque (2002) las capacidades para la participación política (tales como el debate, la posibilidad de argumentar, el compromiso colectivo en torno a una propuesta), no pueden construirse meramente en las experiencias de asociativismo vinculadas a lo comunitario local. Más bien se hace necesario y en cierta forma determinante el acceso a los circuitos de la educación formal sustentados en las políticas universales de corte sectorial así como las experiencias y legados de participación política. Capitales sociales que no están equitativamente presentes en la población juvenil uruguaya signada por potentes rasgos de desigualdad y fragmentación.

Las palabras de los entrevistados apuntan hacia la necesidad de la acción coordinada con otras acciones de política pública juvenil que intervienen desde los paradigmas tutelares y desde el

diseño focalizado a fin de habilitar el acceso a estos programas para un mayor número de sujetos juveniles.

## *8. Conclusiones*

---

En este capítulo se presentarán los resultados del análisis de los documentos y del análisis de las entrevistas en forma integrada a partir de las categorías analíticas que guiaron este estudio. Posteriormente se plantearán algunas tensiones observables a partir del análisis integrado de los datos y que hacen a ciertos desafíos en torno a las políticas públicas de promoción de la participación juvenil de INJU.

### **Sobre ciudadanía**

En relación a esta categoría es posible establecer que el discurso de los entrevistados y los contenidos del PNJ poseen importantes niveles de concordancia. No obstante, las entrevistas a los efectores permiten establecer nuevos sentidos acerca de la noción de ciudadanía. En la letra del Plan la ciudadanía se presenta desde la titularidad e integralidad de los derechos en sus componentes civiles, políticos y sociales. Prima en ambas fuentes de datos una concepción de ciudadanía activa en la cual los sujetos juveniles son concebidos como personas implicadas en las cuestiones públicas. Esto significa que no son solo receptores de derechos sino que son sujetos comprometidos con la transformación de su entorno. La participación es un derecho político y es un componente privilegiado en esta concepción de ciudadanía.

En las entrevistas es posible observar la controversia ideológica y los distintos sentidos disputados en relación a este concepto. La ciudadanía es ficcional en tanto estatuto de igualdad en contextos de extrema desigualdad social. La mirada marshalliana que sitúa el punto álgido del ejercicio ciudadano en la inequitativa distribución de los bienes materiales y simbólicos, se hace presente y vigente en el discurso de los entrevistados. El tema de la desigualdad social y la fragmentación resultante se enlaza con el tema de la diferencia. La población juvenil está sujeta a condiciones de dominación por su sola condición juvenil más

allá de su posición de clase. Los sujetos juveniles son unos ciudadanos diferentes. Sin embargo desde el discurso de los entrevistados la desigualdad y la diferencia actúan de modo sinérgico. Los sujetos juveniles están sometidos a condiciones de sujeción tanto por la etapa vital que transitan como por la inequitativa distribución de la riqueza entre las distintas generaciones. A su vez la desigualdad y la diferencia operan al interior de la franja etaria. La primera configura universos juveniles tan cercanos como paralelos, mundos de vecinos que no se hablan, trayectorias vitales que lo único que tienen en común es el rasgo etario. La diferencia hace a la procedencia regional, a los distintos modos de agrupabilidad, a la disparidad de intereses, propuestas y creencias. Los ciudadanos juveniles son tan desiguales como diferentes.

### **Sobre participación juvenil**

El análisis de los datos primarios y secundarios permite establecer que el ejercicio de la participación en tanto derecho político se presenta como un fenómeno con múltiples y diversas expresiones. La participación ligada a los espacios de índole representativa y formal de la poliarquía y las organizaciones vinculadas a las disputas sectoriales se ven interpeladas por nuevos modos de pensar lo político. Si bien el Plan Nacional de Juventudes (2011-2015) dispone la presencia de ámbitos formalizados de representación juvenil, desde las entrevistas, el acento está puesto en los procesos intersubjetivos, organizativos y de adquisición y desarrollo de competencias para el ejercicio de la participación más que en lograr el *producto* de la representación.

La participación juvenil se manifiesta en múltiples formatos que necesitan ser reconocidos como expresión de nuevos modos de hacer política. Los sujetos juveniles desean participar en gran medida, la desafección no aparece como un problema desde el discurso de los entrevistados. Por el contrario se expresa la magnitud y la riqueza de las respuestas a las

convocatorias del organismo.

Sin embargo, desde estos mismos discursos, se advierte que esta multiplicidad de manifestaciones de la participación juvenil está conformada por modos organizativos de mayor o menor escala. Entre los de mayor escala se encuentran colectivos mayormente organizados, con capacidad para producir discurso y llevar adelante acciones de significativa visibilidad en la opinión pública, creando agenda en relación a distintas temáticas. Estos colectivos juveniles pueden tener sesgo confesional, partidario, sindical, gremial, de defensa de los derechos humanos. Más allá de sus distintas definiciones se caracterizan por su nivel organizativo y su capacidad de enunciación, por una procedencia socio-económica emparentada a las capas medias y un nivel de formación terciario. Su ubicación geográfica está asociada a la capital.

No obstante el fenómeno de la participación juvenil no se agota en estas organizaciones desde la palabra de los entrevistados. Más dispersas y desarticuladas, menos visibles y montevidéanas, existen iniciativas que están allí en movimiento. Son estas manifestaciones las que los entrevistados, especialmente los encargados de los programas específicos resaltan en términos de *inédito*, *efervescente*, *insólito*, *fuerte*. Tales fenómenos son el objeto de los programas específicos del eje Participación, Ciudadanía y Cultura. Estas expresiones son las que el organismo pretende potenciar desde una concepción de Estado como agente activo y habilitador del derecho a la participación.

Por lo tanto INJU se encuentra con un panorama juvenil participativo diverso y desigual, con interlocutores múltiples a la hora de dialogar e intervenir. Al decir de una de las entrevistadas: no hay central única y esto implica tanto la renuncia a pretensiones de univocidad juvenil como diversas estrategias de implementación de acciones por parte del organismo.

### *Sobre INJU como efector de políticas públicas de participación juvenil*

INJU responde a una concepción de Estado que interviene activamente en las cuestiones públicas y que se configura como un actor que sostiene una posición política en torno al objeto de sus políticas. Este objeto es el sujeto juvenil en tanto ciudadano y sujeto de derechos.

La construcción del Plan Nacional de Juventudes (2011-2015) obedece a una lógica intersectorial e interinstitucional donde dicho documento se enmarca dentro de una política integral como fue el Plan de Equidad. En este sentido es pertinente señalar que INJU es una agencia de coordinación y articulación de políticas de lo juvenil ubicada en un organismo de mayor jerarquía institucional como el Ministerio de Desarrollo Social. Es por lo tanto una agencia dependiente sin autonomía presupuestal ni política.

Desde esta valencia institucional es que INJU tiene el mandato de transvelizar la perspectiva de lo juvenil en la estructura sectorializada del Estado. INJU sostiene una definición basada en un sujeto integral, el sujeto juvenil. Un sujeto poseedor de demandas complejas que trascienden a las prestaciones sectoriales. Ciudadano al que es necesario concebir desde una *ciudadanía de la diferencia* que reconoce la existencia de grupos que padecen situaciones particulares de discriminación definidas por una característica identitaria (etnicidad, género, generación) más que por su ubicación en el sistema de económico de producción.

Sin embargo, más allá del cuestionamiento y crisis de un Estado de Bienestar organizado sectorialmente para proveer bienes sociales con alcance o pretensión universalista, se está en camino, pero lejos, de la primacía de unas prestaciones que reconozcan los distintos ordenes de discriminación basados en lo identitario.

Desde el discurso de los entrevistados se hace presente el mandato institucional hacia la interpelación de la sectorialidad y de sus instituciones. Estas instituciones están habitadas por

sujetos juveniles en calidad de usuarios de unos bienes sociales pero no se hallan necesariamente permeadas ni definidas desde una perspectiva de lo juvenil y de derechos.

Las palabras de los entrevistados manifiestan acerca de unas instituciones del Estado que *desoyen, descreen y niegan* la voz y las demandas de los sujetos juveniles.

A su vez, esta tarea transversalizadora de la perspectiva de lo juvenil tiene su propio campo de disputa a la interna del Ministerio de Desarrollo Social. Organismo que reúne en la órbita del Estado las diversas demandas y agendas de grupos sociales definidos en base a lo identitario pero ubica su énfasis en el sujeto de la pobreza y la exclusión. Por lo tanto, como expresan algunos entrevistados, desde INJU se trata también de que el mismo MIDES incorpore la perspectiva juvenil en aspectos procedimentales y no solo en la dimensión discursiva. Al respecto los entrevistados expresan las dificultades de las autoridades del ministerio para incorporar vías de comunicación más cercanas a las experiencias juveniles. Un Estado que pretenda sostener una perspectiva de lo juvenil en que estos sujetos sean efectivamente titulares de derechos debe caminar hacia un cuestionamiento y transformación de sus lenguajes y de las estrategias de implementación de sus acciones.

INJU implementa sus acciones desde una concepción de la participación juvenil que está allí presente en diversas magnitudes, escales, organizaciones y temáticas. A partir de esta concepción de la participación juvenil se despliegan unas estrategias en que INJU en tanto organismo estatal tiene el mandato de ser un agente fundamental para la efectivización de este derecho.

Estas estrategias de implementación se sustentan en un modo de entender lo estatal como agente que va en busca de esos procesos de participación y pretende fortalecerlos. Implican la oferta de lo disponible en relación a lo juvenil (oportunidades educativas, laborales, becas, propuestas estéticas, etc.), el relevamiento de colectivos juveniles que estén desarrollando propuestas, la identificación de demandas emergentes, la mediación del organismo entre unas

demandas juveniles y otros actores sociales y gubernamentales, la promoción de acciones para que los colectivos juveniles exijan a estos actores cuando consideran vulnerados sus derechos. La presencialidad de INJU en los territorios es un elemento fundamental de la estrategia. Esto implica que el organismo está allí haciendo presente la perspectiva de lo juvenil en el dialogo con los diversos actores sociales y gubernamentales. El rol del Instituto es de *bisagra* y en este sentido es pertinente retomar su definición dentro de la institucionalidad estatal como agencia de coordinación y articulación entre sectores e instituciones en relación a lo juvenil. INJU está en un territorio de puja política en que su rol será mediar entre intereses no necesariamente convergentes: una agenda política del MIDES con una oferta disponible en relación a lo juvenil, unas demandas juveniles emergentes que no tienen porqué estar contempladas en esta agenda previa, unas instituciones y organismos de los distintos niveles de gobierno con disímiles apropiaciones de la perspectiva de lo juvenil, unos sujetos juveniles afectados por situaciones de vulneración de derechos. INJU, no poseyendo el poder de decidir y definir la situación, deberá coordinar y articular entre estos distintos agentes de la política.

Esta tarea, encarnada en las palabras de los entrevistados, hace a su vez referencia a la dimensión de la vincularidad entre lo adulto y lo juvenil. Si el problema de investigación de esta tesis se sitúa en torno al sujeto juvenil de la política, el decir de los entrevistados señala también al sujeto adulto de la política de participación juvenil. Sujeto adulto que media, se acerca, habilita, ofrece, acompaña, asesora, disputa con otros adultos, sostiene unas disposiciones políticas del organismo del cual depende, se siente en contradicción con estas disposiciones.

### **Sobre el sujeto juvenil de la política pública de participación**

Desde la letra del Plan Nacional de Juventudes (2011-2015) el sujeto juvenil es definido como

un ciudadano y un actor estratégico del desarrollo. Esto significa que estos sujetos son titulares de derechos que tienen voz y derecho para incidir en las cuestiones públicas. Los sujetos juveniles son protagonistas de procesos de participación que hacen a la transformación de la sociedad y por lo tanto tienen su lugar en el desarrollo social. Estos paradigmas de lo juvenil, asociados a la instalación de la perspectiva de derechos de infancia y juventud desde fines de la década de 1980, se vinculan con la emergencia de nuevos arreglos institucionales de política pública de lo juvenil o con la transformación más o menos lograda de los antiguos organismos sustentados en el paradigma tutelar de la minoridad.

El documento sostiene una concepción de lo juvenil como construcción socio-histórica y por lo tanto determinada por las condiciones sociales más que por el dato etario. En este sentido ser un adolescente o un joven en un medio social implica la asunción de ciertas definiciones y el tránsito por las instituciones dispuestas para esta franja poblacional. En definitiva lo que define lo juvenil está mayormente relacionado con los eventos que le toca vivir que por su edad cronológica.

De esto se desprende la pluralidad de trayectorias posibles en la etapa juvenil y la determinación que imponen la ubicación de clase, de género, de procedencia geográfica, de pertenencia étnica. Desde esta concepción de lo juvenil se desprende también la necesidad de una institucionalidad plástica y flexible que sea capaz sostener la pluralidad y renunciar a modos totalizadores de concebir lo juvenil. De todos modos se señala que esta franja poblacional está atravesada por condiciones de dominación estructural de orden generacional que la convierten en depositaria de asignaciones estigmatizantes que resultan resistentes a la hora de atender sus iniciativas.

En las entrevistas realizadas a los efectores de la política de INJU los contenidos explicitados en el Plan se problematizan y se manifiestan en la complejidad que los define. Este sujeto juvenil de la política concebido desde una perspectiva de titularidad de derechos y como actor

estratégico se expresa desde puntos de tensión e interrogación.

### **Entre la novedad y la incidencia**

La tensión entre la *novedad* (de unas prácticas participativas que tienen la virtud de renovar el repertorio clásico de la representatividad y de las organizaciones partidarias, sindicales y gremiales) y la cuestión de su *incidencia efectiva* en la transformación social. Los entrevistados señalan esta tensión que bascula entre el reconocimiento de unas prácticas participativas que resignifican lo político vinculándolo a espacios cotidianos y el riesgo del encapsulamiento de las mismas en ámbitos de escasa conexión con la toma de decisiones que impacten significativamente en lo social amplio. Una tensión que alude al diseño mismo de las acciones y a sus asignaciones presupuestales y que son caracterizadas desde el riesgo de constituirse como *novedosas pero intrascendentes*. Unas acciones que pueden resultar tranquilizadoras en tanto proveen canales para el ejercicio de la participación juvenil y tranquilizadoras porque en definitiva no configuran cambios importantes en la correlación de fuerzas por lo cual las decisiones quedan en otros ámbitos que no pertenecen a lo juvenil.

### **Entre la habilitación y la restricción**

Una concepción de *ciudadanía activa* que involucra a un sujeto juvenil comprometido, propositivo, con la capacidad de agruparse, de identificar intereses, de dialogar y disputar sus propuestas con actores sociales y estatales (entre ellos el mismo INJU) resulta en un sujeto juvenil apropiado de sus derechos y que actúa como un actor político. Sin embargo estas competencias están estrechamente ligadas a la posesión de unos capitales sociales vinculados a las trayectorias educativas, al acceso a los recursos, a los aprendizajes relativos a las

prácticas de participación, a los legados familiares y comunitarios. Por lo tanto pueden estar o no presentes en los diversos sujetos juveniles. La definición del sujeto juvenil de la política como ciudadano y como actor político *a la vez que habilita acciones, genera restricciones* en la posibilidad de formar parte del repertorio programático del eje Participación, Ciudadanía y Cultura de INJU.

### **Entre la autonomía y el sostén**

Este interjuego de *habilitación y restricción* dispara en el discurso de los entrevistados la tensión entre unos sujetos juveniles con capacidad instalada para llevar adelante unas *acciones de participación con mayores niveles de autonomía y otros que necesariamente solo las pueden llevar a cabo a partir de la mediación de instituciones que ofician de sostén*. Esto hace a otro nivel de coordinación de INJU con las políticas de protección ubicadas en la órbita de INAU o diseñadas desde la focalización sobre el sujeto juvenil de la pobreza y de la exclusión. Coordinación que se manifiesta más contingente y asociada a la implementación de los programas específicos que producto de una definición política entre ambas agencias. No todos los sujetos juveniles necesitan, únicamente, el reconocimiento de sus procesos participativos y la transferencia de recursos materiales y simbólicos por parte de INJU, para algunos es precisa una presencia adulta que colabore en sostener los procesos. Por lo tanto INJU se enfrenta a la propia definición política de su sujeto juvenil como a la pretensión de universalidad de unas acciones que por sus mismos requerimientos resultan restrictivas. En este sentido se hacen necesaria una coordinación de mayor calibre entre las acciones del eje Participación, Ciudadanía y Cultura y otras instituciones y políticas que ofician desde la protección y focalización.

## **Entre el sujeto juvenil como actor político y el sujeto pobre de la política**

A su vez, estas definiciones acerca de un sujeto juvenil como actor político y acerca de unas políticas de pretensión universal, encuentran otro punto difícil de metabolizar en su ubicación bajo la órbita del MIDES y en el sentido político de este ministerio en la institucionalidad del Estado.

INJU es una Dirección Nacional de un ministerio. No posee, por lo tanto autonomía política ni presupuestal. Es un organismo dependiente lo que implica cierta fragilidad institucional que no le juega necesariamente a favor para la puesta en práctica de políticas universales. De ahí que aunque la definición de sus acciones de promoción de la participación juvenil sea universalista, la cobertura de las mismas es limitada.

Por otra parte el sentido político de los ministerios de desarrollo social en la región, ha sido tanto el de albergar a las demandas de los grupos que padecen situaciones de exclusión a partir de rasgos de identidad, como a las distintas iniciativas focalizadas que sitúan su sujeto de la política en el sujeto pobre. Por lo tanto la definición del sujeto juvenil de participación de la política del INJU en tanto *ciudadano y actor político* está enmarcada en un ministerio que define sus acciones en otra definición de su *sujeto que es el de la pobreza y la exclusión*. Conviven por lo tanto enfoques divergentes tanto de la definición de las políticas (universales y focalizadas) como del sujeto de la política (actor estratégico del desarrollo y sujeto pobre). Cabe aquí la interrogación acerca de las posibilidades de INJU de fortalecer sus iniciativas ya no tanto desde las definiciones universalistas sino más bien desde las coberturas amplias.

## **Sentidos públicos y privados del término transformación**

Otra tensión es la que corresponde a los *sentidos públicos y privados del término*

*transformación*. Los entrevistados manifiestan el objetivo de promover una participación juvenil que tenga incidencia en la transformación de una porción de lo social. Sin embargo señalan a su vez, los procesos de transformaciones subjetivas e intersubjetivas que se disparan en los sujetos.

Si bien estos procesos son indisociables, los énfasis apuntan a modos distintos de concebir lo que se transforma e inclusive lo que se pretende transformar. Por una parte se encuentra un sentido público del término transformación que es registrable a partir de unas marcas en el entorno . Por otra parte hay un sentido privado, del orden de lo subjetivo y lo intersubjetivo, que resulta en resignificaciones de los sujetos acerca de sí mismos y de sus potencialidades de transformación.

Esta dimensión de las *transformaciones subjetivas en los procesos de participación juvenil* no constituyó un objetivo de la presente investigación pero sin embargo se hizo presente tanto en las preocupaciones explicitadas por los entrevistados como en sus tonos de voz y los aspectos preverbales de la comunicación. Esta dimensión de la transformación subjetiva se manifestó como fundamentalmente relacional abarcando tanto a los sujetos juveniles como a los efectores de la política. Si bien esta dimensión tuvo más espacio en las entrevistas a los efectores encargados de los programas específicos, en todas las entrevistas hubo lugar para una autorreferencia que evocaba al *sujeto juvenil que fue el entrevistado*. Lo cual indica que en los procesos de participación juvenil en que se ponen en juego temas relativos a la autonomía y la toma de decisiones es pertinente la investigación acerca de lo que implica para los adultos acompañar a estas acciones.

Cuadro I

Paradigma de la etapa juvenil	Políticas	Características de los programas	Tipos	Objetivos
Transición a la adultez Etapa de preparación	Orientadas a la preparación para la adultez. Extensión de la cobertura educativa Tiempo libre sano y recreativo, con baja cobertura. Servicio militar	Universales Indiferenciados Aislados	Programas educativos Programas de uso del tiempo libre, actividades deportivas, recreativas o culturales	Jóvenes integrados Potenciamiento de factores protectores de la adolescencia Etapa pre-delictiva Prevención de la violencia
Riesgo y transgresión Etapa de problema para la sociedad	Compensatorias Sectoriales (predominantemente justicia y salud) Focalizadas	Asistencialidad y control de problemas específicos Relevancia a juventud urbano popular Dispersión de las ofertas	Control social de sectores juveniles movilizados Prevención de la violencia	Control social de sectores juveniles movilizados Prevención de la violencia
Juventud ciudadana Etapa de desarrollo social	Articuladas en política pública Intersectoriales Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, sociales, culturales y económicos	Integrales Participativos Extensión de alianzas	Políticas nacionales de reducción de la pobreza. Programas de transferencia directa o condicionada de recursos. Programas de voluntariado	Estrategia comunitaria Prevención de la violencia. Estrategias participativas. Capital social
Juventud: actor estratégico del desarrollo. Etapa de formación y aporte productivo	Articuladas en política pública Intersectoriales Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, sociales, culturales y económicos	Equidad y transversalidad institucional. Enfrentamiento de la exclusión. Aporte juvenil a estrategias de desarrollo	Programas de empleo de emergencia Programas de capacitación Programas de desarrollo productivo y empresarial	Programas de empleo de emergencia Programas de capacitación Programas de desarrollo productivo y empresarial

Fuente: CEPAL, AECID, SEGIB, OIJ (2008) Por una institucionalidad pública más cerca de la juventud *Juventud y cohesión social. Un modelo para armar* (pp. 311-326) Santiago de Chile: Edición Naciones Unidas.

## Referencias bibliográficas

---

- Aguilera Ruiz, O. (2009) Los estudios sobre juventud en Chile: coordenadas para un estado del Arte. *Última Década* (31) (pp.109-127) CIDPA. Valparaíso.
- Alonso, L. R. (1995) Sujeto y discurso lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En Delgado, J.M. y Gutierrez, J.(Eds.) *Métodos y técnicas cualitativas en Ciencias Sociales*, (pp. 225-238) Potosí: Ediciones Síntesis.
- Ávila Hernández, T. y Brinez, A. (2012) Estudio sobre construcción ciudadana de la política pública de juventud de Bogotá durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón, 2005-2008. *Opera* (12) (pp.87-107). Universidad Externado de Colombia.
- Benedicto Jorge y Morán María Luz, (2002); *La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes*. Ed. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: España
- Bombarolo, F. (2008) El Estado y los jóvenes. Dilemas de la gestión pública latinoamericana. OIJ/INJU. Disponible en [www.anong.org.uy/uploads/docs/estadoyjóvenes.pdf](http://www.anong.org.uy/uploads/docs/estadoyjóvenes.pdf)
- Bontempi, M. (2008) Significados y formas de participación política juvenil en Italia *Revista de Estudios de Juventud* (81) (pp. 113-133). INJUVE. España.
- Bustello, E. (2012, octubre) *Notas sobre infancia y teoría*. Trabajo presentado en el V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. San Juan, Argentina. Recuperado en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-82652012000400006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-82652012000400006&script=sci_arttext)
- Dávila (1995) Las perspectivas metodológicas cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales: debate teórico e implicaciones praxeológicas. En Delgado, J.M. y Gutierrez, J.(Eds.) *Métodos y técnicas cualitativas en Ciencias Sociales* (pp. 69-78). Potosí: Ediciones Síntesis.
- CEPAL, AECID, SEGIB, OIJ (2008) Por una institucionalidad pública más cerca de la juventud *Juventud y cohesión social. Un modelo para armar* (pp. 311-326) Santiago de

Chile: Edición Naciones Unidas.

Esping Andersen, G (1990) *Los tres mundos del estado de bienestar*. Ed. Alfons el Magnanim. Valencia.

Falkin, Camila (2014) *Jóvenes, ¿un asunto político?: el INJU y las políticas de juventud en Uruguay*. (Tesis de grado en Sociología). Universidad de la República, Montevideo.

Filgueira, C., Amoroso, G. (1997) La percepción del Instituto Nacional de la Juventud en el imaginario juvenil. Ed. CEPAL. Montevideo.

Filgueira, F (1997) Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. Disponible en [www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi/8rtf](http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi/8rtf).

Filgueira, F, Molina, C.G, Papadópulos, J, Tobar, F (2006) Universalismo básico. Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. Disponible en [www.ciesu.org.uy/universalismo/filgueirapapadopulos.pdf](http://www.ciesu.org.uy/universalismo/filgueirapapadopulos.pdf).

Fleury, S (2004, ) Ciudadanías, exclusión y democracia en *Nueva Sociedad* (193). Caracas.

Huber, E. (2005, octubre). *Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región*. Trabajo presentado en el encuentro académico: Construyendo una nueva política social en la región: El Universalismo Básico.. Washington, D.C.Estados Unidos. Recuperado en <http://ciesu.org.uy/universalismo/huber.pdf>

Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo

Juanche y González (SERPAJ, 2007) Los derechos humanos a través de distintos paradigmas en SERPAJ (Ed) *Si decimos derechos humanos...* Disponible en

<http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/file/9-si-decimos-ddhh-ii>

Krauskopf, D. (2008) Dimensiones de la participación en las juventudes contemporáneas latinoamericanas. *Pensamiento Ibero* 2 (3) (pp.165-180).

Krauskopf, D. (2005) Desafíos en la construcción e implementación de políticas públicas en América Latina. *Nueva Sociedad* (200) (pp. 141-153).

- Kymlicka, Will y Norman, Wayne (1997) El retorno del ciudadano. *Revista Ágora* 3 (7). Buenos Aires.
- Lechner, N. (1992) El debate sobre Estado y Mercado. *Nueva Sociedad* (121)
- Luque Pulgar, E. (2002) *Del capital social a la política. Las capacidades públicas como articuladoras de las sociedades democráticas*. (Tesis doctoral) Universidad Complutense, Madrid.
- Macri, M. y Guereman, S. (2013) La configuración del campo de estudios sobre juventud, adolescencia e infancia en Argentina a partir de la recuperación de la democracia. *Revista Sudamérica* (2) (pp. 131-162). Universidad de Mar del Plata. Argentina.
- Maronna, M. (2007, SERPAJ) Los Derechos Humanos a través de la historia en SERPAJ (Ed) *Si decimos derechos humanos...* Disponible en <http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/documentos-de-interes/file/9-si-decimos-ddhh-ii>
- Marshall, T.H (1997) Ciudadanía y clase social. *Reis* (79).
- Molina C. Licha I. (2005); Coordinación de la política social: criterios para avanzar. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para el Desarrollo Social. EUA PDF
- Midaglia, C., Castillo M. y Fuentes G.; (2010). El Significado Político del Ministerio de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Revista Chilena de Administración Pública*. (15) (pp.123-154). Santiago de Chile.
- Midaglia, C. (Coord.) (2009) Repertorio de Programas Sociales. La protección a la infancia y la adolescencia. Disponible en <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/Documentos/documento>
- Moreno, M. y Azcárate, C. (2003) Concepciones y creencias de los profesores universitarios de matemáticas acerca de la enseñanza de las ecuaciones diferenciales. *Enseñanza de las ciencias*, 21 (2), 265-280
- Navarro, P. Díaz, C. (1995) Análisis de contenido. En Delgado, J.M. y Gutierrez, J.(Eds.)

*Métodos y técnicas cualitativas en Ciencias Sociales* (pp. 177-221). Potosí: Ediciones Síntesis.

Parsons, Wayne; (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO México: México

Romero, J. (2010) Participación social de la juventud uruguaya en los últimos 20 años. *Utopía y Praxis Latinoamericana*. 15(50) (pp 117-128) Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.

Rodriguez, E. (2004, agosto) *Políticas públicas de juventud en América Latina: del Año internacional de la Juventud (1985) a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015)*. Trabajo presentado en el X Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas. San José, Costa Rica.

Valles, Miguel S. (2007) *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid. Ed. Síntesis.

Wörsching, M. (2008) ¿Desafección y uniformidad? Participación política juvenil en el Reino Unido. *Revista de Estudios de Juventud* N° 81. (pp.95-113) INJUVE.

### *Documentos*

---

Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes (2005). Disponible en <http://www.laconvencion.org/index.php?secciones/convencion>

Convención de los Derechos del Niño (1989). Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

Código de la Niñez y la Adolescencia (2004). Disponible en <http://archivo.presidencia.gub.uy/ley/2004090801.htm>

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml>

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966). Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Plan Nacional de Juventudes (2011-2015). Disponible en <http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/28284/refererPageId/79>