

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

REVISTA DE
CIENCIAS SOCIALES

Vol. 31 - n.º42 - ENERO-JUNIO de 2018

42

Jóvenes y políticas
públicas en América Latina

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

REVISTA DE
CIENCIAS SOCIALES

Vol. 31 - n.º42 - ENERO-JUNIO de 2018

**Jóvenes y políticas
públicas en América Latina**

Revista de Ciencias Sociales / Departamento de Sociología. - v.1 n 1 (1986) -
Montevideo: Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales,
Departamento de Sociología, 2018 -

Semestral. - V.31 n 42 (2018)

ISSN 0797-5538

ISSN On line 1688-4981

DOI 10.26489/rvs

1. Juventud 2. Política gubernamental 3. Opinión pública 5. Movimientos sociales
6. América Latina 7. Uruguay

SDD 300

Catalogación en la fuente realizada por Hemeroteca, Biblioteca de la
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

La *Revista de Ciencias Sociales* es una publicación académica, de revisión por pares, que publica artículos originales de investigación en ciencias sociales y prioritariamente de sociología. Busca el desarrollo metodológico y teórico innovador, así como evidencia empírica original respecto de temas de interés nacional, regional e internacional vinculados a estas disciplinas.

La *Revista de Ciencias Sociales* es editada semestralmente (enero-junio y julio-diciembre) por el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay.

Es heredera de los *Cuadernos de Ciencias Sociales* que aparecieron desde 1971 hasta 1973. Con la recuperación de la democracia, en 1985, inició su Segunda Época, con el nombre de *Revista de Ciencias Sociales*; comenzó a ser una revista arbitrada en 1986 y pasó a tener evaluación externa en el año 2000. Su publicación se convirtió en semestral a partir de 2010.

La *Revista de Ciencias Sociales* tiene versión impresa y electrónica de acceso abierto (<<http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/inicio/publicaciones/acceda-a-las-revistas-de-ciencias-sociales/>>), y está orientada a académicos, investigadores y profesionales de la sociología y otras disciplinas de las ciencias sociales. Cuenta con una sección de artículos de investigación y otra de reseñas y ensayos, así como de contribuciones no arbitradas de interés para la academia y la disciplina.

Indexaciones:

- REDALYC - Sistema de Información Científica de la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
- LATINDEX - Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
- SCIELO - Scientific Electronic Library Online
- CAPES

Bases de datos y directorios:

- COLIBRÍ - Conocimiento Libre Repositorio Institucional
- DIALNET
- EBSCO - Information Services
- SOCIOLOGICAL ABSTRACTS - ProQuest
- ULRICHSWEB - Ulrich's Periodical Directory
- MIAR - Matriz de Información para el Análisis de Revistas



Se permite la reproducción parcial o total de los artículos aquí publicados, a condición de que se mencione la procedencia.

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Vol. 31 - n.º42 - ENERO-JUNIO de 2018

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA - Director: Francisco Pucci

Montevideo - Uruguay

Comité Editorial

Felipe Arcena - editor responsable

(Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Uruguay)

Miguel Serna (Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Uruguay)

Anabel Rieiro (Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Uruguay)

Alfredo Falero (Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Uruguay)

Mariela Quiñones (Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Uruguay)

Secretaría de redacción: Sol Scavino Solari

(Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales - Uruguay)

Producción editorial: Doble clic

Consejo Académico

Fernando Calderón (Universidad de San Martín - Argentina)

Manuel Castells (University of Southern California, Estados Unidos)

Enrique de la Garza (Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa - México)

Daniel García Delgado (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina)

María-Ángeles Durán (Consejo Superior de Investigaciones Científicas - España)

Horacio González (Universidad de Buenos Aires - Argentina)

Helena Hirata (Centre National de la Recherche Scientifique - Francia)

Elizabeth Jelin (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas - Argentina)

Mario Margulís (Universidad de Buenos Aires - Argentina)

Denis Merklen (Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine - Université Paris III Sorbonne)

Miguel Murmis (Universidad Nacional de General Sarmiento - Argentina)

Daniel Pécaut (École des Hautes Études en Sciences Sociales - Francia)

José Antonio Pérez Islas (Universidad Nacional Autónoma de México)

Jacqueline Peschard (Colegio de México)

Domingo Rivarola (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Paraguay)

Jean Ruffier (École Universitaire de Management - Université Jean Moulin Lyon 3 - Francia)

Francisco Sabatini (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Patricio Solís (Colegio de México)

José Vicente Tavares Dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Brasil)

Hélgio Trindade (Universidad Federal de la Integración Latinoamericana - Brasil)

Departamento de Sociología

Constituyente 1502, piso 5

C.P.: 11200 Montevideo

Tel.: 2410 3855 - 2410 3857 / Fax: 2410 3859

Correo Electrónico: editor.rcs@cienciassociales.edu.uy / revista.ds@cienciassociales.edu.uy

Web: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/inicio/publicaciones/>

TABLE OF CONTENTS

Dossier

Youth and public policies in Latin America

Presentation	9
Verónica Filardo	
The social position of young deaf people in Uruguay	
Between body and social brands	13
Sofía Angulo Benítez	
“No a la baja” movement	
Strategic construction of collective identity	37
Mateo Berri and Jimena Pandolfi	
“It is your fault”	
The individual as the center of public programs aimed at young people in Uruguay...	57
Verónica Filardo	
Policies and laws on youth employment in Latin America	
Tensions between job integration and trajectories building	79
Ana Miranda and Miguel Alfredo	
Notes on public policies of youth in Brazil	
Achievements and challenges	107
Eliane Ribeiro and Severine Macedo	
Engagement, education and work	
Demands of the youth in Brazil	127
Mónica Peregrino, Diógenes Pinheiro and Luiz Carlos de Souza	
Articles	
Youth violence, families and streets	
Where are the adolescents in conflict with the law from Montevideo “rescued”?	151
Gabriel Tenenbaum Ewig	
Visions of the future in Costa Rica	
A study based on the perceptions of the population	177
José Andrés Díaz-González, Sindy Mora Solano and Luis Diego Soto Kiewit	
The Zapatista experience	
Analysis of their democratic practices	195
Odín Ávila Rojas	

TABLA DE CONTENIDOS

Dossier

Jóvenes y políticas públicas en América Latina

Presentación	9
Verónica Filardo	
La posición social de los jóvenes sordos en Uruguay	
Entre marcas corporales y sociales	13
Sofía Angulo Benítez	
Movimiento “No a la baja”	
Construcción estratégica de la identidad colectiva	37
Mateo Berri y Jimena Pandolfi	
“La culpa es tuya”	
El individuo como centro en programas públicos dirigidos a jóvenes en Uruguay	57
Verónica Filardo	
Políticas y leyes de primer empleo en América Latina	
Tensiones entre inserción y construcción de trayectorias	79
Ana Miranda y Miguel Alfredo	
Notas sobre políticas públicas de juventude no Brasil	
Conquistas e desafios.....	107
Eliane Ribeiro e Severine Macedo	
Engajamento, educação e trabalho	
Demandas da Juventude no Brasil.....	127
Mônica Peregrino, Diógenes Pinheiro e Luiz Carlos de Souza	
Artículos	
Violencia juvenil, familias y calles	
¿Dónde se “rescatan” los adolescentes de Montevideo en conflicto con la ley?.....	151
Gabriel Tenenbaum Ewig	
Visiones del futuro en Costa Rica	
Un estudio a partir de las percepciones de la población	177
José Andrés Díaz-González, Sindy Mora Solano y Luis Diego Soto Kiewit	
La experiencia zapatista	
Análisis sobre sus prácticas democráticas.....	195
Odín Ávila Rojas	

PRESENTACIÓN

JÓVENES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

En este volumen se integra un *dossier* con diferentes artículos que representan a varios países de la región sudamericana sobre la temática jóvenes y políticas públicas. Desde hace treinta años, los Estados han creado organismos dedicados al diseño y la implementación de las políticas públicas dirigidas a jóvenes. Objeto permanente de reflexión y de debate, estas políticas concentran un núcleo académico que se consolida en relación con estos temas.

América Latina ha sufrido recientemente una serie de movimientos y convulsiones en el ámbito político, que impactan particularmente en los jóvenes: no sólo por la estrecha relación existente entre los gobiernos y el enfoque de las políticas sociales, sus orientaciones y sus efectos, sino porque o bien han sido ellos quienes han estado en la primera línea de resistencia social de esos procesos, o han sido los primeros afectados por los virajes en las conducciones políticas.

En el primer artículo del dossier, *La posición social de los jóvenes sordos en Uruguay: entre marcas corporales y sociales*, Sofía Angulo Benítez, valiéndose de la distinción entre situación, condición y posición de la discapacidad, recorre diferentes dimensiones de la relación entre sujetos jóvenes con distintos grados de deficiencia auditiva y la estructura social. En el artículo se analizan diversos enfoques y paradigmas desde los que se ha tratado la discapacidad, y la forma de medirla en las diversas fuentes de información que existen en Uruguay. La conceptualización y las medidas permiten discutir el vínculo entre deficiencias corporales y discapacidad. Asimismo, se analizan desigualdades en el acceso de los jóvenes sordos y con deficiencias auditivas a dos de los principales mecanismos de integración social: la educación y el trabajo.

Con el artículo *Movimiento “No a la baja”: construcción estratégica de la identidad colectiva*, Mateo Berri y Jimena Pandolfi plantean que este movimiento —que se constituye como reacción a la propuesta de plebiscitar la reforma constitucional para bajar la edad de imputabilidad penal de los 18 a los 16 años, en 2014, en Uruguay— realiza un trabajo de identidad, construyéndose políticamente como movimiento de jóvenes. Producto de una acción estratégica contrahegemónica, dicha identidad es utilizada como repertorio de lucha y se conforma como uno de los factores que, para los autores, explican la visibilidad del movimiento y el éxito de su campaña que logra revertir la opinión pública y abortar la aprobación del plebiscito.

En *“La culpa es tuya”: el individuo como centro en programas públicos dirigidos a jóvenes en Uruguay*, Verónica Filardo propone que los programas públicos dirigidos a adolescentes y jóvenes colocan la responsabilidad del cumplimiento de los objetivos planteados en el individuo, incluso en los dispositivos de cercanía. Aunque, en la retórica, la familia y el territorio están presentes, difícilmente los programas avanzan sobre las condiciones de existencia de los adolescentes y jóvenes con los que trabajan, ni sobre las instituciones en las que se los pretende insertar (sistema educativo, mercado laboral). El entorno se toma como dato y los programas se concentran en construir “capacidades del sujeto”, que terminan por hacerlo responsable del éxito o fracaso de su trayectoria.

Ana Miranda y Miguel Alfredo, en *Políticas y leyes de primer empleo en América Latina: tensiones entre inserción y construcción de trayectorias*, realizan una sistematización y un análisis del abordaje de los muy diferentes dispositivos montados en la región que trabajan sobre el empleo juvenil. Considerado uno de los grandes ejes de la actuación de los Estados para atender a la población juvenil, la integración laboral de los jóvenes ha sido protagonista de las acciones, en casi todos los países. El análisis cubre desde los años dos mil, lo que permite a su vez bucear en los cambios que en estas dos décadas se han registrado en las intervenciones.

El artículo de Eliane Ribeiro y Severine Macedo, *Notas sobre políticas públicas de juventud no Brasil: conquistas e desafios*, realiza un recorrido por la institucionalización del campo de las políticas públicas de juventud en dicho país, bajo la impronta del primer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. Se documentan allí diferentes avances logrados en esos años, destacándose en particular los sustantivos incrementos en la cobertura educativa de los jóvenes brasileños en el período. Sin embargo, con la destitución de la presidenta Dilma Rousseff, en 2016, se produjo un viraje radical tanto en el gobierno como en la sociedad. Las tensiones que se enfrentan en los programas y políticas implementadas y en marcha para los jóvenes se analizan a través de la noción “Estado en acción”, como responsable de fomentar e

implantar un proyecto de gobierno que, claramente, cambió de rumbo. ¿Qué queda para los jóvenes brasileños en esta nueva fase?

El *dossier* se cierra con el artículo de Mônica Peregrino, Diógenes Pinheiro y Luiz Carlos de Souza, *Engajamento, educação e trabalho: demandas da Juventude no Brasil*. Los autores trabajan a partir de las demandas que los propios jóvenes de diversas organizaciones brasileñas formularon y articularon en las tres Conferências Nacionais de Juventude no Brasil, llevadas a cabo en los años 2008, 2011 y 2015. Realizan una contextualización política e institucional de estas instancias, así como de las variaciones que se registran entre ellas en el perfil de los participantes. Asimismo, recorren las tensiones que se dan en Brasil a partir de los avances sustantivos en la universalización educativa que, no obstante, no logra impactar en las restricciones de ingreso y continuidad en el mercado de trabajo ni en empleos de calidad para amplios sectores de jóvenes. Ubican el debate en varios ámbitos relativos tanto a las condiciones juveniles, como a las diferentes coyunturas políticas de Brasil que se reflejan directamente en el ejercicio de los derechos de los jóvenes.

Verónica Filardo

Coordinadora del *dossier*

Doctora en Sociología. Profesora titular del
Departamento de Sociología, Facultad de
Ciencias Sociales, Universidad de la República.

LA POSICIÓN SOCIAL DE LOS JÓVENES SORDOS EN URUGUAY ENTRE MARCAS CORPORALES Y SOCIALES

Sofía Angulo Benítez

Resumen

En el artículo se presenta una visión panorámica de los principales paradigmas de la discapacidad y sus modelos preponderantes: individual, social y biopsicosocial. Esto permite realizar una distinción entre deficiencia auditiva y sordera, buscando poner de manifiesto cómo en los jóvenes el hecho de tener una marca corporal, en tanto se manifiesta a través de una limitación en la estructura corporal, incide en la posición en la estructura social. Se analizan datos de la Encuesta Continua de Hogares de 2004, de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006 y del Censo de Población de 2011. Los resultados arrojan evidencia en torno a las situaciones de opresión, exclusión y desigualdad en las que se sitúan los jóvenes sordos. Debido a unas representaciones y prácticas sociales que dialogan de forma dialéctica con las condicionantes objetivas, la posesión de una limitación en la estructura corporal conduce a una posición social inferior al resto. Esto pone de relieve la necesidad de profundizar, desde la teoría práctica de Bourdieu, en torno a la interacción entre el contexto, las representaciones y las prácticas sociales vinculadas a la discapacidad, y las experiencias singulares de los sujetos con discapacidad.

Palabras clave: Jóvenes / sordera / deficiencia auditiva / Uruguay.

Abstract

The social position of young deaf people in Uruguay: between body and social brands

The article presents a panoramic view of the main paradigms of disability and its preponderant models: individual, social and biopsychosocial. This makes it possible to distinguish between hearing impairment and deaf, seeking to show how in young people the fact of having a body mark, as manifested through a limitation in body structure, affects the position of the social structure. Data from the Continuous Household Survey (2004), the National Extended Household Survey (2006) and the Population Census (2011) are analyzed. The results show evidence of oppression, exclusion and inequality in which deaf young people live. Due to social representations and practices that dialogically dialectical with objective factors, the possession of a limitation in the corporal structure leads to a social position inferior to the rest. This highlights the need to deepen the analysis of the interaction between the context, representations and social practices linked to disability, and the unique experiences of disabled individuals.

Keywords: Young / deaf people / hearing impairment / Uruguay.

Sofía Angulo Benítez: Candidata a magíster en Sociología, docente e investigadora del Grupo de Estudios Urbanos y Generacionales del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay.
E-mail: sofia.angulo@cienciassociales.edu.uy

Recibido: 15 de agosto de 2017.

Aprobado: 3 de octubre de 2017.

Introducción

En un contexto de transformaciones sociales, políticas y económicas que reconfiguran el escenario desde el que se levantan las estructuras sociales, así como también los esquemas interpretativos de los sujetos sobre el mundo, se introduce un elemento central que es la diferenciación de los sujetos, sus trayectorias y sus proyectos de vida, que produce singularidades en el marco de unas “estructuras estructurantes” (Bourdieu, 1988). Esto permite dar cuenta de un nuevo contrato social desde el cual se toma al individuo como sujeto de derechos, procurando de esta manera la inclusión de sectores que han sido desplazados y despojados de sus derechos. Sin embargo, aún quedan sectores de la población que padecen la exclusión en sus múltiples facetas (sociales, culturales, educativas, laborales). En Uruguay, en los últimos años, se ha realizado un proceso hacia el pleno reconocimiento de los derechos de sus ciudadanos¹. En este escenario, el derecho a la diferencia adquiere relevancia, estando relacionado con promover el desarrollo de las singularidades a partir del reconocimiento diferencial de los sujetos. Las personas con discapacidad lo toman como eje de sus movilizaciones hacia una mayor visibilización de sus situaciones y posiciones dentro de la estructura social. En una sociedad normalizante, las personas con discapacidad constituyen lo diferente, lo diverso.

El concepto de discapacidad, lejos de responder a una neutralidad, es producto de un determinado contexto social en el que se despliegan relaciones sociales histórica y culturalmente determinadas, por lo que es una construcción social. El concepto de discapacidad es relacional, situacional y contextual. Tradicionalmente se ha entendido la discapacidad desde el paradigma de la rehabilitación, siendo su máximo exponente el modelo individual desde el cual se coloca el foco en el sujeto que tiene una determinada deficiencia, vinculada a funciones y estructuras corporales. Desde este modelo, la deficiencia, que

1 Las transformaciones económicas han estado relacionadas con el dinamismo y el crecimiento económicos, y la disminución del desempleo. Con respecto a las transformaciones políticas, en Uruguay por vez primera la izquierda, a través del Frente Amplio, asume el poder en 2005 e introduce una nueva implementación de políticas sociales. Estas están relacionadas con nuevos programas destinados a los sectores más vulnerables de la sociedad y con un conjunto de leyes, como las que regulan la educación, la protección integral a las personas con discapacidad, la interrupción voluntaria del embarazo, el matrimonio igualitario y la producción y el consumo de marihuana, buscando ampliar y consolidar los derechos de sus ciudadanos.

refiere a una condición biológica del sujeto, generalmente, responde a un diagnóstico médico y se la relaciona de forma unívoca y lineal con la discapacidad. Esta visión, si bien ha dominado en las sociedades occidentales, no ha estado exenta de debates ni tensiones. En este sentido, desde la década de los sesenta, es discutida y problematizada desde los movimientos sociales y las organizaciones de personas con discapacidad. Aparece como respuesta el paradigma de la autonomía, con dos modelos preponderantes, el social y el biopsicosocial. La discapacidad se entiende como producto de las interacciones sociales, superando la visión lineal entre deficiencia y discapacidad, por lo que resulta ser más que una condición biológica, complejizando así la noción y colocando el acento en el contexto social. El interés radica en la inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad y en los factores del contexto, en tanto habilitan o constriñen su participación social.

En este trabajo se recupera la postura de Pierre Bourdieu, dado que permite interpelar y problematizar las relaciones de desigualdad en las que se ubican algunos sujetos por el solo hecho de poseer una determinada marca corporal, una deficiencia en sus funciones y estructuras corporales. Se toma como antecedente el trabajo realizado por Brogna (2006b) que, mediante la perspectiva teórica de Bourdieu, alude a la situación, condición y posición de discapacidad. Estas nociones han sido objeto de varios trabajos en el ámbito latinoamericano, que han puesto el foco en los estudios sociales de la discapacidad (Brogna, 2006a, 2006b, 2009; Ferrante, 2008; Ferrante y Ferreira, 2011). Asimismo, se hace referencia a personas con discapacidad en el entendido de que, además de poseer una determinada discapacidad a partir de una condición biológica, son sujetos de derechos. Esta forma de nombrar permite conocer, interpretar y comprender las diferentes situaciones, condiciones y posiciones por las que están atravesadas las personas con discapacidad. A su vez, esto pone en evidencia, deconstruye y problematiza las representaciones simbólicas y las condiciones estructurales que producen y enmarcan la discapacidad.

En este artículo el objetivo es conocer la posición social que ocupan los jóvenes de entre 18 y 29 años con deficiencia auditiva, específicamente sordera, en la estructura social de Uruguay. Para ello se utilizan los datos del último Censo de Población, realizado en 2011, debido a que tiene alcance nacional y a que son los últimos datos disponibles. Se entiende que a través del análisis de las condiciones materiales es posible realizar una aproximación a los procesos sociales que producen y reproducen desigualdades en las personas con discapacidad. Este análisis, desde la teoría práctica de Bourdieu, permite problematizar y hacer visibles las exclusiones, opresiones y discriminaciones que aún persisten y generan, de múltiples formas, impactos en las dimensiones social y personal de los sujetos.

De sujetos de rehabilitación a sujetos de derechos

Las formas de abordar la discapacidad a través del modelo individual y del modelo social permiten dar cuenta de una transformación teórico-conceptual que va desde una interpretación sobrenatural y mística de las deficiencias al reconocimiento y la aceptación de la autonomía del sujeto con limitaciones. Si bien no son excluyentes (evidencia de ello es la coexistencia de ambas visiones durante décadas), presentan diferencias vinculadas al origen de la discapacidad, su conceptualización y las formas de intervención y abordaje. En este sentido, los modelos tienen implicancias prácticas distintas, en función de sus concepciones, incidiendo no solo en las representaciones sociales, los imaginarios, los discursos, sino también en el marco normativo, en las políticas públicas, las intervenciones de las instituciones y las iniciativas fomentadas por organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas. Esto repercute en la vida cotidiana de los sujetos con discapacidad, incidiendo en sus posibilidades de relación con el resto de los sujetos y de acceso y participación en las distintas esferas de la sociedad, donde se producen, se consumen y se intercambian bienes y servicios, tanto materiales como simbólicos (Egea y Sarabia, 2004; Mareño y Masuero, 2010).

El paradigma de la rehabilitación presenta como máximo exponente al modelo individual y sostiene, a través del principio de normalización, que es el sujeto con discapacidad el que debe adecuarse para integrarse a la vida social. El modelo individual, también conocido como médico, se caracteriza por considerar la discapacidad en términos de enfermedad, analizando sus causas y consecuencias en el marco del funcionamiento del cuerpo del sujeto, en sus desviaciones y anomalías. En este sentido, se coloca el énfasis en las enfermedades y, por ende, la medicalización adquiere un rol fundamental en tanto la deficiencia se considera que ha de ser eliminada o, al menos, reducida a través de la rehabilitación y la atención médica. Debido a que es el sujeto quien debe adecuarse para participar en la vida en sociedad, el abordaje del modelo individual posee aspectos principalmente vinculados a la asistencia (Oliver, 1990, 1998; Díaz Velázquez, 2010; Mareño y Masuero, 2010).

Si bien es posible distinguir el inicio del paradigma de rehabilitación junto con el establecimiento del sistema capitalista de Occidente y la modernización de la profesión médica, este modelo se consolida en la década de los ochenta a partir de la Clasificación Internacional de las Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías, de la Organización Mundial de la Salud (OMS), mediante la cual adquiere una mayor legitimidad e institucionalidad. La concepción de la discapacidad se establece como un atributo individual, pues es la condición biológica la que limita y dificulta el normal funcionamiento de las estructuras corporales. En este escenario, las posibilidades de establecer

relaciones sociales más allá del entorno más próximo y de participar en la vida social son responsabilidad exclusiva del individuo, pues es este quien no logra adecuarse a las exigencias del contexto. Es aquí cuando comienza a tener un rol clave la rehabilitación médica, en tanto aumenta las posibilidades de interactuar con el entorno. Esta estructura conceptual del modelo individual sobre la discapacidad se basa en la causalidad lineal entre enfermedad, deficiencia y discapacidad, dejando a un lado las características situacionales, contextuales y relacionales que posee la construcción de la discapacidad (Mareño y Masuero, 2010).

El paradigma de la autonomía, por su lado, centra su análisis en los factores sociales que favorecen el surgimiento de la discapacidad y aboga por la inclusión de los sujetos con discapacidad mediante la eliminación de barreras sociales y culturales. En este paradigma se encuentran dos principales referentes: el modelo social y el modelo biopsicosocial. Los orígenes del modelo social se remontan a mediados del siglo XX, desde los aportes y la influencia de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a personas con discapacidad, que, desde sus experiencias, realizaban fervientes críticas al modelo individual. Las primeras contribuciones de este modelo estuvieron dadas por el sociólogo Mike Oliver en la década de los ochenta (Finkelstein, 1980; Oliver, 1990), mediante la redefinición de la conceptualización de la discapacidad. Se intenta así superar la visión del modelo individual, trasladando el foco de análisis de las condiciones biológicas al contexto social, en el entendido de que es el entorno el que produce, genera y consolida la exclusión. En este sentido, la discapacidad es resultado de una compleja interacción entre factores sociales, culturales y económicos, y adquiere la forma de opresión y exclusión social, pues se considera que se impone a las personas que tienen alguna deficiencia una determinada forma de vida que las sitúa en los márgenes de la sociedad. La deficiencia se transforma en discapacidad a partir de factores sociales y culturales que promueven la producción y reproducción de deficiencias en las estructuras y funciones corporales de los sujetos. Es la base sobre la que se despliegan las relaciones y estructuras sociales que adquieren forma de opresión. Desde esta mirada, la deficiencia es entendida como construcción social, por lo que es posible que sea erradicada, disminuida o prevenida, en función de las prácticas y representaciones sociales de un contexto determinado, que bien pueden habilitar o inhabilitar el surgimiento de la deficiencia y esta, a su vez, dar lugar a la discapacidad (Díaz Velázquez, 2010). Los problemas que desde el modelo individual eran entendidos desde una lógica de responsabilidad exclusivamente individual, desde este enfoque se consideran problemas sociales; es el entorno el que “discapacita” (Oliver, 1990). Desde el modelo social, las estructuras sociales adquieren una especial relevancia, considerándose condiciones objetivas determinantes que, sin negar la condición biológica, otorgan o inhabilitan a las personas que presentan alguna deficiencia

posibilidades de participar en los diferentes ámbitos de la sociedad, desde la educación hasta las diferentes formas de participación cívica. Se promueve el ejercicio real de los derechos, de igual modo que sucede en las personas que no tienen deficiencias, pues se reconocen como sujetos de derechos sociales, culturales, económicos, políticos y civiles. De este modo, se intenta trascender la medicalización de la discapacidad, incorporando, además de los factores sociales, las experiencias y las vivencias de los propios sujetos (Egea y Sarabia, 2004; Díaz Velázquez, 2010; Mareño, 2010).

Sin embargo, más allá de que la discapacidad se resignifica en tanto construcción social y el contexto deja de ser un simple escenario, superando la visión reduccionista del modelo individual, este modelo también presenta ciertas limitaciones. Por un lado, si bien diferencia el concepto de discapacidad con respecto al de deficiencia, ambos terminan remitiendo a concepciones vinculadas a la normalidad y aunque no se pretenda normalizar los cuerpos que presentan deficiencia, se los continúa considerando como cuerpos situados fuera de la norma, desviados, anormales. Por otro lado, aunque logra trascender la visión individualizada de la discapacidad a través del estudio de las condicionantes estructurales y de las vivencias subjetivas, estas dimensiones no son suficientes para incorporar los condicionantes biológicos en el análisis.

En este sentido, hacia 2001 se publica la *Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud* (CIF), de la Organización Mundial de la Salud (2001), con el objetivo de realizar una síntesis de los modelos individual y social. El enfoque propuesto por la CIF es considerado biopsicosocial debido a su visión de la discapacidad desde una perspectiva biológica, individual y social. En este contexto, la discapacidad es resultado de la interacción entre la condición biológica y los factores contextuales, esto es, entre las deficiencias en las funciones y estructuras corporales, las limitaciones en la realización de actividades de la vida cotidiana y las restricciones en la participación en la vida social (OMS, 2001). Desde este modelo, la discapacidad no es resultado lineal de la existencia de una deficiencia, sino que es construida en función de la interacción entre los factores sociales y el propio sujeto con una condición biológica particular. La discapacidad aparece, entonces, como la limitación y la restricción en las actividades del sujeto, sean de la vida cotidiana o de la vida social.

Este modelo, en su pretensión de articular los dos modelos históricamente antagónicos, logra, además de distinguir entre deficiencia y discapacidad, la incorporación de factores biológicos, psicológicos y sociales, mediante una síntesis y la utilización de una terminología neutral, en el sentido de que no otorga carga valorativa a las denominaciones. Sin embargo, presenta un conjunto de limitaciones vinculadas a su formulación, pues, pese a que,

en tanto sistema conceptual, se propuso describir, interpretar y clasificar el funcionamiento de las estructuras corporales, presenta escasa aplicación, que generalmente queda restringida a los profesionales vinculados al área de la salud, así como abundantes interrogantes en cuanto a la forma de aplicar la incidencia de los factores personales y ambientales. Asimismo, si bien procura articular el modelo individual y el modelo social, los conceptos que propone, bajo la aparente neutralidad, son interpretados a la luz de un esquema analítico de características predominantemente médicas y biologicistas.

Ante estos escenarios de abordaje y de intervención en torno a la discapacidad, planteados de forma sintética y reducida, y a los efectos de este artículo, se utilizará la perspectiva del modelo biopsicosocial que, si bien guarda estrecha relación con el modelo individual, se considera pertinente en tanto logra articular los condicionantes biológicos del sujeto con las estructuras sociales en las que se encuentra.

Deficiencia y discapacidad: del déficit auditivo a la sordera

Se considera necesario dar cuenta de la diferenciación entre lo que se entiende por deficiencia auditiva y por sordera, en tanto se procura en este trabajo poner de manifiesto cómo en los jóvenes el hecho de tener una discapacidad incide en la posición en la estructura social. El déficit auditivo es una función sensorial vinculada a la percepción y localización de los sonidos que se encuentra disminuida, reconocida a través de un diagnóstico médico. Esta deficiencia auditiva genera una singularidad en los sujetos portadores, quienes, mediante estrategias para comunicarse en sociedades dominadas por sujetos oyentes, logran desarrollar la lengua de señas, una lengua visual y gestual, que se desenvuelve íntegramente en el espacio significativo del cuerpo. De este modo, el uso de la lengua de señas es el único medio que permite ubicar al sujeto con deficiencia auditiva en similares condiciones de comunicación que el oyente (Benvenuto, 2006, 2004). Esto implica que cuando se hace referencia a las personas que presentan déficit auditivo no se puede obviar la relación con los otros.

La sordera, en este trabajo, se considera desde una visión socio-antropológica que al concebir al sujeto con deficiencia auditiva como sordo, lo entiende en tanto ser sociolingüístico diferente, con una concepción filosófica propia y, por lo tanto, que requiere pedagogías alternativas a las hegemónicas para su enseñanza y aprendizaje. Esta representación social de la persona sorda es opuesta a la visión que desde el modelo oralista hegemónico, estrechamente vinculado al modelo individual, considera a la sociedad oyente como un todo homogéneo (Skliar, 1998).

Esta perspectiva social de la sordera trasciende el enfoque de la medicina y la física acústica, que, respondiendo al modelo individual del paradigma de rehabilitación, tienen una concepción ligada a la patología, al déficit biológico y a estrategias educativas, principalmente las rehabilitadoras orientadas a la adaptación (García Fernández, 2004). En este sentido, es posible sostener que el colectivo de personas sordas conforma un grupo social minoritario, con una lengua, historia y cultura propias. La sordera se constituye así en un fenómeno de diferencia social, con base biológica, que lleva a construir procesos de socialización diferentes.

El mecanismo cultural más importante de diferenciación es su lenguaje. La lengua de señas es la lengua natural de la persona sorda y junto con la lengua escrita constituyen canales diferentes pero igualmente eficientes de transmisión y recepción de la capacidad de lenguaje. El uso de lengua de señas, así como valores culturales, hábitos y modos de socialización propios, son elementos compartidos por este colectivo que generan una comunidad sociolingüística denominada comunidad sorda. Esta comunidad, que comparte y conoce los usos y las normas de uso de la lengua de señas, la identifica como su lengua natural, su modo de aproximación al mundo, el medio de construcción de su identidad y el mecanismo para significar y expresarse sobre el mundo (Skliar, 1998). La lengua de señas logra anular la deficiencia que surge como consecuencia de la sordera, al tiempo que construye una diferencia con respecto al resto de las personas oyentes. Asimismo, permite que las personas sordas constituyan una comunidad lingüística minoritaria y no una desviación de la normalidad oyente. En este sentido, desempeña una función social, redimensionando las diferencias constitutivas del grupo.

La comunidad sorda, en tanto grupalidad que comparte características sociolingüísticas, distingue, por un lado, a los miembros reales, que son los hijos sordos de padres sordos, y a los miembros potenciales, que son los hijos sordos de padres oyentes. En este contexto, las instituciones y asociaciones pertenecen al aspecto institucional de la comunidad pero no son la comunidad sociolingüística en sí misma, mientras que los hijos, padres y profesionales oyentes conforman las redes de solidaridad (Skliar, 1998). Debido a estas características, la comunidad sorda está relacionada con la experiencia social de la sordera, con aquellas relaciones horizontales interpersonales entre sujetos sordos en las cuales se comparte información, se expresan experiencias propias ante problemas y situaciones semejantes (Padden, 1980), incidiendo también en esta experiencia el grupo externo, oyente, que influye en la concepción misma de la comunidad, así como también en las representaciones sociales y creencias que la sociedad tiene con respecto a la sordera y, en particular, al sujeto con sordera.

Jóvenes sordos: entre marcas corporales y sociales

En una sociedad dividida en clases, el *habitus* de los agentes que la comparten refiere a la sobredeterminación de su propia clase, a través de la posición dentro de la estructura social, de su trayectoria, de su cuerpo y de todas sus marcas corporales, desde las socialmente calificadas y valorizadas como positivas hasta las estigmatizadas (Bourdieu, 2007). Las estructuras características de las condiciones de los jóvenes sordos generan las estructuras del *habitus*, al tiempo que este se encuentra en el principio de la percepción y de la apreciación de toda experiencia posterior del sujeto. Pues el *habitus*, al ser la incorporación de las estructuras objetivas del espacio social, es una correspondencia entre las estructuras mentales y las sociales, convirtiéndose así en un instrumento que permite dar cuenta de la compleja vinculación entre estas dos estructuras.

En este contexto, el cuerpo es el marco de la experiencia de la discapacidad en tanto es el lugar de la deficiencia auditiva. El cuerpo que tiene algún tipo de deficiencia, lejos de considerarse un objeto ahistórico, presocial y puramente natural, forma parte de la cultura, de la historia y del significado (Hughes y Paterson, 2008). Se propone entonces una noción encarnada de la discapacidad, pues el cuerpo participa en la experiencia y es fundamental en los sujetos que poseen alguna deficiencia. La posesión de un cuerpo no legítimo, socialmente descalificado, conduce a una desposesión de capital simbólico, lo que genera una posición en el espacio social que es descalificada, segregada, excluida de los estándares del espacio social. El cuerpo es, desde esta perspectiva, el depositario de una determinada visión del mundo, de una filosofía del sujeto y del propio cuerpo, y el mundo social se encarna en el sujeto estableciendo un *habitus* determinado (Bourdieu, 1988).

El *habitus* de la discapacidad, como "... estructura estructurada, es un producto histórico a través del cual el Estado inculca la concepción del cuerpo no legítimo definida por el campo médico; y como estructura estructurante determina el límite de lo pensable y lo no pensable y genera unas prácticas y unos juicios sistemáticos" (Ferrante y Ferreira, 2011, p. 90). Este *habitus* permite articular la situación, la condición y la posición de discapacidad, y, en tanto dispositivo de mediación, se convierte en expresión de determinaciones objetivas y subjetivas. Por un lado, la *situación de discapacidad* (Broyna, 2006b) alude a unas determinadas condiciones generales, tanto cualitativas como cuantitativas, que la discapacidad incorpora como atributos objetivos en un contexto particular. Es la dimensión interrelacional, situacional y dinámica de la discapacidad, desde la cual es posible distinguir la interrelación entre el sujeto y la sociedad. Por otro lado, la *condición de discapacidad* (Broyna, 2006 b) evidencia la experiencia subjetiva de esas condiciones ge-

nerales objetivas como vivencia del sujeto. En este sentido, está dada por la particularidad de un sujeto con relación a la norma, es la dimensión vivencial de la discapacidad, el diagnóstico médico, el déficit en cuanto a lo normal y su incorporación en la singularidad de un sujeto. Finalmente, la *posición de discapacidad* (Brognna, 2006b) refiere a la posición social del sujeto con discapacidad en la estructura, a las maneras en que se sitúa a los sujetos con discapacidad en una posición social en función de la exteriorización e incorporación de las estructuras sociales de un determinado contexto social. Sobre la base de estas disposiciones es que los jóvenes sordos quedan condicionados por procesos de opresión, exclusión y discriminación. En este sentido, la posición de discapacidad permite un primer acercamiento hacia las formas de desigualdad que se ponen de manifiesto en la estructura social.

La discapacidad en las estadísticas oficiales: ¿presencia o ausencia?

Para obtener conocimiento sobre la población con discapacidad se requieren datos e información, por lo que se vuelve imprescindible un sistema de registro estadístico, debido al rol fundamental que desarrollan las fuentes estadísticas en las sociedades contemporáneas. En nuestro país es posible visualizar una incipiente incorporación de la temática en los cuestionarios de relevamiento de información, pero que aún resulta insuficiente, lo que ha constituido una limitación para poder generar una aproximación a las características de esta población.

En Uruguay, el primer antecedente estadístico al respecto se produce en 2004, con la Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad, realizada en el marco de un módulo de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), a través del Instituto Nacional de Estadística (INE). Este antecedente adopta como marco conceptual de referencia la citada *Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud*: CIF (OMS, 2001) y sirve como base de apoyo para los posteriores registros estadísticos vinculados a la temática, dado que tiene como elemento destacable la unificación y estandarización de conceptos a partir de una mirada sobre la discapacidad que busca superar la visión históricamente individualizada. Si bien la existencia de datos representa un avance en la producción de estadísticas en torno a la discapacidad, estos presentan algunas limitaciones. En este sentido, se vuelve necesario profundizar el análisis en torno al marco conceptual de la CIF a los efectos de establecer y comparar los datos que surgen de tales registros estadísticos.

La CIF define la discapacidad como resultado de la interacción entre un sujeto con una determinada condición de salud y su contexto. Es una noción que, además de abarcar a la deficiencia del sujeto, tiene en cuenta las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación, por

lo que otorga información sobre el funcionamiento del cuerpo del sujeto y sus restricciones en las actividades de la vida cotidiana. La CIF se organiza en dos grandes áreas, la primera es denominada “Funcionamiento y discapacidad” y la segunda, “Factores contextuales”, que a su vez poseen unos determinados componentes.

Cuadro 1. Partes y componentes de la CIF.

Parte 1: Funcionamiento y discapacidad
<p>A. Funciones y estructuras corporales: este componente refiere al cuerpo y consta de dos clasificaciones, una para las funciones (funciones fisiológicas de los sistemas corporales) y otra para las estructuras (partes anatómicas del cuerpo, tales como los órganos, las extremidades y sus componentes).</p>
<p>B. Actividades y participación: indica aspectos relacionados con el funcionamiento tanto desde una perspectiva individual como social; la actividad es la realización de una tarea o acción por parte de un individuo y la participación es el acto de involucrarse en una situación de la vida cotidiana.</p>
Parte 2: Factores contextuales
<p>A. Factores ambientales: este componente refiere a aquellos factores del contexto, externos al individuo, que ejercen un efecto en todos los componentes del funcionamiento y la discapacidad.</p>
<p>B. Factores personales: este componente refiere a las influencias internas, dadas por el efecto de los atributos del individuo sobre el funcionamiento y la discapacidad.</p>

Fuente: Elaboración propia basada en la CIF, Organización Mundial de la Salud [2001].

De este modo, la categoría “funcionamiento” incluye las funciones y estructuras corporales, las actividades y la participación del sujeto, definida en el aspecto individual. Por su parte, la discapacidad refiere a las deficiencias del sujeto, a sus limitaciones en la actividad y sus restricciones en la participación, siendo un aspecto social. Es de este modo que la discapacidad es entendida como relacional, como construcción social, en tanto surge a partir de la interacción, dinámica y permanente entre unas condiciones objetivas del sujeto y el contexto social en el que se encuentra.

Desde esta perspectiva biopsicosocial es posible superar la visión reduccionista que relaciona la deficiencia con la discapacidad de forma unívoca y lineal. La deficiencia refiere a una condición biológica del sujeto, que responde, generalmente, a un diagnóstico médico. La discapacidad es una construcción social que se produce a partir de la relación que establece el sujeto con dicha marca biológica y el contexto sociohistórico en el que se ubica.

A partir de esta reseña sintética en torno al marco conceptual que utilizan las fuentes estadísticas referidas a la discapacidad en Uruguay, se presentan a continuación aquellas fuentes de datos que se realizan en el ámbito nacional e incorporan dentro de sus cuestionarios nociones vinculadas a la discapacidad.

Cuadro 2. Registros estadísticos que abordan cuestiones sobre discapacidad.

Año y fuente	Concepto de discapacidad	Pregunta sobre discapacidad
2004, Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Toda limitación y restricción en la participación, que se origina en una deficiencia que afecta a una persona en forma permanente para desenvolverse en su vida cotidiana dentro de su entorno físico y social	<ul style="list-style-type: none"> ■ Limitaciones permanentes para ver aun usando lentes ■ Limitaciones permanentes para oír aun usando audífonos ■ Limitaciones permanentes para caminar aun usando bastones /muletas /prótesis ■ Limitaciones permanentes para usar los brazos /manos ■ Limitaciones permanentes para hablar ■ Limitaciones mentales permanentes que le dificultan relacionarse con los demás ■ Limitaciones mentales permanentes que le dificultan el aprendizaje
2006, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA)	Toda limitación y restricción en la participación, que se origina en una deficiencia que afecta a una persona en forma permanente para desenvolverse en su vida cotidiana dentro de su entorno físico y social	<ul style="list-style-type: none"> ■ Limitaciones permanentes para ver aun usando lentes ■ Limitaciones permanentes para oír aun usando audífonos ■ Limitaciones permanentes para caminar aun usando bastones /muletas /prótesis ■ Limitaciones permanentes para usar los brazos /manos ■ Limitaciones permanentes para hablar ■ Limitaciones mentales permanentes que le dificultan relacionarse con los demás ■ Limitaciones mentales permanentes que le dificultan el aprendizaje
2011, Censo de Población	Toda limitación en la actividad y restricción en la participación, originada en una deficiencia que afecta a una persona en forma permanente para desenvolverse en su vida cotidiana dentro de su entorno físico y social.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dificultad permanente para ver, aun si usa anteojos o lentes ■ Dificultad permanente para oír, aun si usa audífonos ■ Dificultad permanente para caminar o subir escalones ■ Dificultad permanente para entender y/o aprender

Fuente: Elaboración propia basada en Instituto Nacional de Estadística [2004, 2006, 2011].

En primer lugar, es posible distinguir que la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2004, en la que se realizó la Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad, se basa en la noción conceptual de la discapacidad que propone la CIF. Sin embargo, las preguntas planteadas hacen referencia a las funciones y estructuras corporales del sujeto. De este modo, tener limitaciones permanentes para oír, por ejemplo, señala las funciones corporales, en este caso, las auditivas. Estas limitaciones están basadas en una condición biológica y remiten únicamente a la deficiencia del sujeto. Lo mismo sucede con la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) realizada en 2006.

Con respecto al Censo de Población, realizado en 2011, utiliza el mismo concepto de discapacidad que los registros estadísticos de las mencionadas ECH y ENHA. Aunque las preguntas refieren a dificultades permanentes con respecto a alguna función corporal y no a limitaciones permanentes, esto no implica un cambio semántico, pues dificultades y limitaciones se consideran sinónimos². Cabe destacar que, aun indagando sobre deficiencias, a través de las preguntas incluidas no se logra captar aquellas vinculadas a los miembros inferiores y a las psíquicas, especialmente las que inciden en el relacionamiento del sujeto con los otros.

De esta manera, es posible distinguir que las preguntas de los cuestionarios, pese a que se formulan en términos de discapacidad, refieren a las funciones y estructuras corporales de los sujetos, es decir, a la deficiencia. Para que sea posible dar cuenta de la discapacidad, es necesario, además de incorporar las deficiencias, hacer referencia, por un lado, a las dificultades que tiene el sujeto para desempeñar actividades, y, por otro, a las restricciones existentes en la participación en diferentes situaciones y ámbitos de la vida cotidiana.

Si bien la deficiencia permite recabar información vinculada al aspecto objetivo, debido a que generalmente está dada y legitimada a través de un diagnóstico médico, es necesario delimitar las nociones y explicitar de forma adecuada lo que se pretende indagar, no solo desde los marcos conceptuales de referencia sino también en la operacionalización de dichos conceptos. Pues, más allá de que se utilice el concepto de discapacidad, debido a su correlato más generalizado con la deficiencia, esto no permite dar cuenta de la discapacidad. Esto incide no solo en la aproximación hacia esta población sino también en la comprensión de sus características y situaciones, pues no es lo mismo, tal como se ha planteado, deficiencia que discapacidad.

La distinción entre ambos conceptos permitiría evitar la indiferenciación en las respuestas que, en la mayoría de los casos, refieren al diagnóstico médico, mientras que en otros son pensadas desde las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación generadas en función de la deficiencia. En este sentido, se considera fundamental no solo precisar, distinguir y explicitar las nociones conceptuales, sino además operacionalizar tales conceptos en función de lo que implican, para dar cuenta, precisamente, de la distinción entre deficiencia y discapacidad.

2 “La dificultad o limitación en la actividad debe ser actual, o sea debe estar afectando al individuo en el momento de la indagación, y permanente, es decir, duradera en el tiempo, afectando o esperándose que afecte al individuo por un período de tiempo superior a un año” (INE, 2011, p. 110).

De las formas de nombrar a la medición

La medición de la discapacidad no está exenta de tensiones, pues, además de incluir complejidad en sí misma, posee una enorme variedad de representaciones conceptuales, por lo que se vuelve fundamental explicitar el marco de referencia que se utiliza y operacionalizar las variables en ese sentido. El conocimiento y la comprensión, a partir de un registro estadístico de la discapacidad, facilitan una adecuada y pertinente planificación en torno a las medidas vinculadas a los factores contextuales que constriñen la participación en la sociedad e inhiben el desarrollo de proyectos de vida. Por lo tanto, se vuelve pertinente, además de un registro estadístico, un proceso de homologación de criterios.

Desde el recorrido histórico que ha tenido la terminología, ha sido posible visualizar el paso de un lenguaje oficial que refería a incapacidad hacia una terminología que da cuenta de restricciones y limitaciones determinadas por el contexto social. Esto muestra un cambio en el abordaje de la discapacidad. Pese a ello, en varios países, todavía se utilizan términos y conceptos que colocan el foco en la deficiencia antes que en la persona en tanto sujeto de derechos. En este contexto, Uruguay ha realizado modificaciones en los marcos normativos así como también ha comenzado un incipiente proceso de incorporación de la discapacidad en sus registros estadísticos.

Tal como se ha desarrollado, el solo hecho de agregar la dimensión discapacidad no es suficiente para tener una aproximación estadística sobre la deficiencia y la discapacidad de los sujetos. Se requiere, además de una visibilización y reconocimiento del colectivo, una problematización en torno a la forma de conceptualizar para luego operacionalizar y desde allí medir y clasificar la discapacidad entendida como interacción y construcción social.

Los conceptos, la terminología, las formas de nombrar construyen, permanentemente, representaciones que determinan prácticas sociales, al tiempo que estas influyen en la construcción de las representaciones. Sin un ejercicio reflexivo al respecto, las líneas demarcatorias entre el nosotros y los otros continúan produciendo y reproduciendo dinámicas sociales que perpetúan la existencia de desigualdades sociales, incidiendo incluso en las formas de recabar información estadística sobre discapacidad.

La posición de discapacidad de los jóvenes sordos: una aproximación

La posición de discapacidad es la condición social del joven sordo, es la categoría social que ocupa con respecto al resto de los sujetos de la sociedad. El hecho de tener discapacidad implica que el sujeto se encuentre en una posición inferior a la de otros. En este sentido, permite dar cuenta de las

condiciones estructurales, pues refiere a las maneras en que se coloca a las personas con discapacidad en función de la exteriorización e incorporación de las estructuras imperantes en una determinada sociedad.

De este modo, se vuelve fundamental conocer la posición de los jóvenes sordos. Para ello se utilizan los datos del último Censo de Población, realizado en 2011, debido a que tiene alcance nacional y a que son los últimos datos disponibles³. El Censo indaga en torno a las dificultades permanentes para oír, aun cuando se utilizan audífonos, y grados de severidad, por lo que implica deficiencia, en tanto refiere a una limitación de una función sensorial, como lo es la auditiva. En este contexto, si bien los datos hablan de deficiencia, al consultar por grado de severidad permiten una aproximación a la posición de discapacidad de los jóvenes sordos, en tanto hay quienes declaran no poder oír.

En Uruguay, del total de la población, un 3,6% presenta dificultades permanentes para oír, distribuido de forma homogénea en todo el territorio nacional. Esto pone de manifiesto la inexistencia de dinámicas socioterritoriales o prácticas culturales que puedan estar incidiendo en la distribución espacial.

De los jóvenes de entre 18 y 29 años, casi uno de cada diez presenta dificultades permanentes para oír y, si bien en los departamentos ubicados al norte del país (Artigas, Salto, Paysandú y Rivera) hay mayor concentración de jóvenes, al indagar sobre los jóvenes sordos no es posible distinguir tendencias de concentración por departamento. El grado de dificultad en los jóvenes presenta una distribución similar: entre los jóvenes de 18 a 23 años con dificultades permanentes para oír, la gran mayoría (73,3%) tiene alguna dificultad, el 18,1% presenta mucha dificultad y el 8,7% no puede oír. Entre los jóvenes de 24 a 29 años, el 73,3% tiene alguna dificultad, el 16,4% tiene mucha y el 7,2% no puede oír. Podemos decir entonces que hay una distribución homogénea en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta no solo la edad sino también el grado de severidad de la reducción de la función auditiva.

Educación, inserción laboral y situaciones de pobreza: visualización de la exclusión

A continuación, se presentan algunos datos con relación a la situación de los jóvenes en materia educativa, principalmente el nivel educativo alcanzado, algunas variables vinculadas al mercado de trabajo, como las tasas de empleo y desempleo, y, finalmente, la situación de los jóvenes en función de la cobertura de las necesidades básicas.

3 Además del Censo de Población del INE, existen bases de datos de la ECH del INE, del Banco de Previsión Social (BPS) y de la Universidad de la República (UDELAR), pero todas realizadas en función de muestras, por lo que se prefirió trabajar con los datos del Censo.

En lo que respecta a la educación, es necesario tener en cuenta que en Uruguay la edad teórica para culminar la educación media superior son los 18 años, al tiempo que la educación es obligatoria desde los 4 años, con la educación inicial, hasta la educación media básica y superior, lo que significa culminar los seis años del ciclo educativo medio (Ley General de Educación n.º 18.437 de 2008). Esta disposición normativa rige para todos los sujetos, con o sin discapacidad. En este sentido, se trabaja en torno al máximo nivel educativo alcanzado, entendido como indicador clave no solo para dar cuenta de la posición social del sujeto, sino también para indicar acerca de la cobertura y universalización educativa en el país.

En este contexto, el 25,4% de los jóvenes sordos de entre 18 y 29 años alcanzó como máximo nivel educativo la enseñanza primaria, el 12,6% la primaria especial, el 34,2% la media básica. La culminación del ciclo obligatorio solo fue lograda por el 16,4% de estos jóvenes, mientras que apenas el 7,4% supera este nivel con estudios terciarios no universitarios y el 3,9% con estudios terciarios universitarios. Si el análisis se detiene en aquellos que tienen entre 25 y 29 años (Cuadro 3), considerando estas edades debido a la posibilidad de haber culminado los estudios obligatorios, es posible sostener que el 36,9% de estos jóvenes alcanza la primaria, el 30% la media básica y el 18% la media completa. Aunque es posible sostener que casi la mitad de los jóvenes que presentan alguna dificultad permanente para oír han alcanzado alguno de los ciclos de educación media, las diferencias relevantes radican en quienes alcanzaron primaria como máximo nivel educativo y quienes lograron estudios terciarios.

Entre los jóvenes que no presentan deficiencia, el 26,2% alcanza la media básica como máximo nivel educativo, el 23% la media completa y el 18,7% estudios terciarios universitarios. Mientras que el 36,9% de los jóvenes sordos alcanzó como máximo nivel educativo la primaria, este porcentaje en los jóvenes que no presentan deficiencia es del 18,6%. Esta relación se invierte con respecto a los estudios terciarios, tanto universitarios como no universitarios: de los jóvenes que tienen dificultades para oír, el 15,1% ha alcanzado este nivel educativo, mientras que en los jóvenes que no presentan deficiencias el porcentaje es del 32,2%. Esto refleja las brechas educativas entre los jóvenes en función de la deficiencia auditiva.

Cuadro 3. Máximo nivel educativo alcanzado para jóvenes de entre 25 y 29 años, en porcentaje.

Nivel educativo	Con dificultades para oír	Sin dificultades para oír
Primaria (común o especial)	36,9	18,6
Ciclo básico	30,0	26,2
Bachillerato	18,0	23,0
Terciario no universitario	8,7	13,5
Terciario universitario	6,4	18,7
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia basada en INE (2011).

Cabe destacar que las brechas educativas también existen entre los jóvenes con dificultades para oír. Si bien hay diferencias por grupo de edad, estas comienzan a profundizarse en función del grado de severidad de la reducción de la función corporal. Entre los jóvenes sordos se distingue una diferencia significativa con respecto a primaria especial, pues mientras que el 39,6% de los jóvenes sordos tiene como máximo nivel alcanzado la educación primaria especial, solo el 8,4% de los jóvenes que tienen alguna dificultad para oír está en esta situación. Por otra parte, el 21,3% de los jóvenes sordos ha alcanzado media básica como máximo nivel educativo, mientras que el 36% de los que tienen alguna dificultad para oír ha alcanzado dicho nivel. Finalmente, solo el 8,6% de los jóvenes sordos ha alcanzado el máximo nivel educativo obligatorio, que es la media completa, mientras que el 17,9% de los que presentan alguna dificultad para oír ha alcanzado este nivel.

Cuadro 4. Máximo nivel educativo alcanzado por jóvenes de entre 18 y 29 años con dificultades permanentes para oír, en porcentaje.

Nivel educativo	Alguna dificultad	Mucha dificultad	No puede oír
Primaria	25,4	27,0	21,3
Primaria especial	8,4	19,1	39,6
Media básica	36,0	32,1	21,3
Media completa	17,9	13,4	8,6
Terciario no universitario	7,7	6,0	7,5
Terciario universitario y posgrado	4,6	2,4	1,7
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia basada en INE (2011).

El nivel educativo alcanzado se vincula al trabajo, dado que permite, en tanto capital humano, visualizar las posibilidades dentro del mercado laboral, pues generalmente se observa una correlación positiva entre nivel educativo y empleo. En este contexto, interesa abordar la situación laboral de los jóvenes con deficiencia auditiva. Tal como se observa en el Cuadro 5, se distinguen significativas diferencias en torno a la situación laboral de los jóvenes de entre 18 y 29 años, arrojando evidencia sobre las desigualdades laborales en función de la deficiencia. La tasa de empleo para los jóvenes de entre 18 y 24 años que no presentan deficiencia es de 57,8%, mientras que para los que presentan dificultades para oír es de 22,9%. Por otro lado, para aquellos jóvenes que tienen entre 25 y 29 años y no presentan deficiencia la tasa de empleo es de 77,9%, mientras que para los jóvenes que tienen dificultades para oír es de 32,1%. Las distancias para ambos grupos de edad se mantienen. Aunque bien podrían estar indicando una postergación del ingreso al mercado laboral en busca de un mayor nivel educativo, las cifras vinculadas al sistema educativo ponen en evidencia que los jóvenes con deficiencia auditiva tienen altas probabilidades de culminar su trayectoria educativa en la primaria o en los primeros años de enseñanza media.

Cuadro 5. Tasa de empleo y de desempleo de jóvenes en función de dificultades para oír.

	18 a 24 años		25 a 29 años	
	Con dificultades	Sin dificultades	Con dificultades	Sin dificultades
Tasa de empleo	22,9	57,8	32,1	77,9
Tasa de desempleo	27,9	15,2	19,5	6,9

Fuente: Elaboración propia basada en INE [2011].

Estas brechas, lejos de disiparse, se profundizan en el interior del grupo de jóvenes con deficiencia auditiva en función de la severidad de esta dificultad para oír (Cuadro 6). Entre los jóvenes sordos, la tasa de empleo es de 30,9% y la de desempleo es de 70,6%; los que tienen mucha dificultad para oír tienen una tasa de empleo del 44,8% y una tasa de desempleo de 56,6%, mientras que los que tienen alguna dificultad para oír presentan una tasa de empleo de casi el doble de la de los jóvenes sordos, 59,9%, aunque mantienen una alta tasa de desempleo en comparación con los jóvenes que no tienen ningún tipo de deficiencia (42,9%)

Cuadro 6. Tasas de empleo y desempleo de jóvenes en función del grado de dificultad para oír.

	Alguna dificultad	Mucha dificultad	No puede oír
Tasa de empleo	59,9	44,8	30,9
Tasa de desempleo	42,9	56,6	70,6

Fuente: Elaboración propia basada en INE (2011).

Las tasas de empleo disminuyen al tiempo que las de desempleo crecen a medida que aumenta el grado de severidad de la deficiencia auditiva. Esto podría estar dando cuenta de las formas que adquieren las inserciones laborales de los jóvenes con deficiencia auditiva en Uruguay, donde aquellos que no pueden oír se encuentran en un escenario de múltiples barreras, dadas, principalmente, por la comunicación que media entre la persona sorda y la oyente. Como se vio, el porcentaje de los jóvenes que presentan deficiencia auditiva cuyo máximo nivel educativo alcanzado es la primaria (36,9%) duplica al de los jóvenes sin deficiencia (18,6%). Por otra parte, el 23% de los jóvenes alcanza el nivel educativo obligatorio establecido por los marcos normativos vigentes, pero solo el 8,6% de los jóvenes sordos puede acceder al segundo ciclo de media. Es sabido que los bajos niveles educativos están correlacionados con el mercado laboral, provocando no solo altas posibilidades de desempleo sino también, en caso de acceder a un empleo, es posible que este sea informal, precario y de baja complejidad, lo que refuerza las situaciones de desigualdad estructural. En este contexto, los jóvenes con deficiencia auditiva no solo ingresan a un mercado laboral con predominio de adultos sino que, además, están en un entorno mayoritariamente de oyentes, lo cual incide, evidentemente, en las demandas y en las expectativas sociales a las cuales deben responder, repercutiendo no solo en las formas de inserción social sino también en las posibilidades de desarrollo de proyectos de vida. Pues, a diferencia de los jóvenes que no presentan deficiencia, además de encontrar mayores dificultades para acceder a un empleo, al hacerlo tienen mayores posibilidades de que sea una inserción precaria, informal y de baja calidad, debido a los bajos niveles educativos, lo que refuerza situaciones de desigualdad entre oyentes y sordos.

Finalmente, a los efectos de hacer una aproximación al acceso a bienes y servicios fundamentales, se realiza el cálculo de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁴, dado que se considera un método directo de medición de la pobreza desde un enfoque multidimensional. De este

4 La Dirección General de Estadística y Censos (DGEC) definió conceptualmente las necesidades básicas como "... el conjunto de requerimientos psicofísicos y culturales cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y desarrollo de los seres humanos en una sociedad específica" (Dirección General de Estadística y Censos, 1990).

modo, se identifica la falta de acceso a bienes y servicios cuya disposición constituye una condición para el ejercicio de derechos sociales, lo que implica seleccionar las necesidades básicas y los umbrales por debajo de los cuales se considera una privación crítica. Actualmente, se entienden como necesidades básicas las vinculadas al acceso a: vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort y educación.

Desde este enfoque multidimensional es posible sostener que el 50,5% de los jóvenes con alguna dificultad para oír tiene al menos una necesidad básica insatisfecha, mientras que este porcentaje es del 37,6% en los jóvenes que no tienen dificultades para oír. Mientras que uno de cada dos jóvenes con deficiencia auditiva se encuentra en situación de precariedad, acumulando una o más carencias críticas, casi dos terceras partes de los jóvenes sin deficiencia tienen necesidades básicas satisfechas (Cuadro 7).

Cuadro 7. Jóvenes con Necesidades Básicas Insatisfechas de acuerdo con las dificultades para oír.

Necesidades Básicas insatisfechas (NBI)	Con dificultades para oír	Sin dificultades
Ninguna	49,5	62,4
Una	26,4	21,9
Dos	13,1	9,2
Tres o más	11,0	6,5
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia basada en INE [2011].

Del mismo modo que sucede con el nivel educativo y la inserción en el mercado de empleo, la situación con relación a las NBI no es homogénea entre los jóvenes que presentan deficiencia auditiva y los que no. Esto permite poner en evidencia la incidencia de las Necesidades Básicas Insatisfechas en los jóvenes con deficiencia auditiva.

Reflexiones finales. Los jóvenes sordos en la estructura social: entre opresiones y desigualdades

La posición de los jóvenes que presentan deficiencia auditiva en Uruguay, mediante las condiciones objetivas vinculadas a la educación, al trabajo y a las necesidades básicas, revela las desigualdades existentes en torno a las posiciones sociales que ocupan en la estructura social. Los jóvenes con deficiencia auditiva no solo se diferencian de los jóvenes que no la presentan, sino que además se diferencian entre sí, según el grado de severidad. En

este sentido, los jóvenes sordos se encuentran en una posición que pone de manifiesto brechas educativas. Mientras que cuatro de cada diez jóvenes sordos tienen primaria especial como máximo nivel educativo alcanzado, entre aquellos que presentan alguna dificultad para oír, esto es, entre aquellos que tienen algún resto auditivo, apenas uno de cada diez alcanza solo este nivel educativo. Si se tiene en cuenta el nivel de obligatoriedad establecido desde el Estado, en tanto derecho y obligación del educando, solo uno de cada doce jóvenes sordos alcanza la educación media superior, mientras que esta proporción es de uno cada seis jóvenes en aquellos que tienen alguna dificultad para oír.

El nivel educativo alcanzado se vincula al trabajo en la medida que permite aumentar las posibilidades de inserción y trayectoria dentro del mercado laboral. Por lo tanto, las distancias entre las tasas de empleo y de desempleo ponen en evidencia las implicancias que tiene la deficiencia auditiva en los jóvenes, en tanto se construye socialmente la discapacidad, generando barreras que obstruyen el acceso al mercado laboral. Para los jóvenes de entre 25 y 29 años que no tienen deficiencia auditiva (Cuadro 5), la tasa de empleo es de 77,9%, mientras que para los que tienen deficiencia es de 32,1%. Si bien la distancia entre estos jóvenes se acorta con respecto a la tasa de desempleo, continúa siendo relevante la brecha, pues para aquellos jóvenes que no tienen deficiencia auditiva la tasa de desempleo es de 6,9%, mientras que para quienes presentan deficiencia es del 19,5%. Estas condiciones diferenciales entre los jóvenes que tienen deficiencia auditiva y los que no, e incluso entre los propios jóvenes con deficiencia auditiva, dan cuenta de desigualdades estructurales. El trabajo es considerado una vía de acceso para el ejercicio de los derechos, dado que habilita la participación en sociedad a partir del acceso a recursos materiales, a través del ingreso, y simbólicos, mediante el reconocimiento que ofrece el hecho de formar parte del mercado laboral.

Este escenario tiene repercusiones en las condiciones materiales de los jóvenes sordos y se refleja en las brechas existentes en función de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Entre los jóvenes que tienen deficiencia auditiva, uno de cada dos se encuentra en situación de precariedad, con al menos una carencia crítica, mientras que dos de cada tres jóvenes que no tienen deficiencia se encuentran en condiciones materiales satisfechas, esto es, con necesidades básicas satisfechas.

Ante este contexto, es posible sostener que las condiciones objetivas presentadas dan cuenta de las desigualdades estructurales que existen entre los jóvenes sordos y la posición social que ocupan en la estructura social. Tanto los bajos niveles educativos alcanzados como las diferencias entre el empleo y el desempleo, y las condiciones materiales de vida, que revelan

carencias críticas, permiten problematizar la construcción de la discapacidad, en este caso la sordera. El hecho de tener una deficiencia auditiva implica experimentar, tanto en el nivel discursivo como material, las diversas situaciones de vulnerabilidad y exclusión social. Pues en el marco de estas sociedades occidentales y contemporáneas, la posesión de una limitación en la estructura corporal conduce a una posición de discapacidad, dado que el solo hecho de tener una deficiencia es suficiente para que el sujeto se sitúe en una posición inferior al resto. Esto sucede a partir de las representaciones y de las prácticas sociales que existen en torno a la discapacidad, en tanto se la considera como una forma de opresión que responde a un contexto sociohistórico que la sustenta, la habilita y la reproduce.

Este marco interpretativo permite una construcción social de la discapacidad que se relaciona dialécticamente, con las condiciones estructurales de los jóvenes sordos. Se producen y se reproducen, de forma permanente, desigualdades sociales que originan procesos y situaciones de exclusión y vulnerabilidad social. Se pone de relieve la necesidad de profundizar el análisis en torno a la interacción entre el contexto con sus condicionantes, las representaciones y las prácticas sociales vinculadas a la discapacidad, y las experiencias singulares de los sujetos con discapacidad. En ese sentido se continúa trabajando para intentar una mayor comprensión de los procesos sociales que habilitan y constriñen determinadas posiciones, situaciones y condiciones de discapacidad.

Referencias bibliográficas

- Benvenuto, Andrea (2004). ¿De qué hablamos cuando hablamos de “sordos”? *Ciudadanos: Revista de Crítica Política y Propuesta*, 4(7-8), pp. 89-96.
- Benvenuto, Andrea (2006). El sordo y lo inaudito. *Contextos*, 4, pp. 4-12.
- Bourdieu, Pierre (1988). De la regla a las estrategias. En: Pierre Bourdieu. *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa, pp. 67-82.
- Bourdieu, Pierre (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Brogna, Patricia (2006a). El nuevo paradigma de la discapacidad y el rol de los profesionales de la rehabilitación. *Cadernos ESP: Escola de Saúde Pública do Ceará*, 2(2), pp. 7-11.
- Brogna, Patricia (2006b). *La discapacidad: ¿una obra escrita por los actores de reparto? El paradigma social de la discapacidad: realidad o utopía en el nuevo escenario latinoamericano*. Tesis de maestría en Estudios Políticos y Sociales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de México, México, DF.
- Brogna, Patricia, comp. (2009). *Visiones y revisiones de la discapacidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Díaz Velázquez, Eduardo (2010). Ciudadanía, identidad y exclusión social de las personas con discapacidad. *Política y Sociedad*, 47(1), pp. 115-135.
- Dirección General de Estadística y Censos (1990). *Las Necesidades Básicas en el Uruguay*. Montevideo: DGEC.
- Egea, Carlos y Alicia Sarabia (2004). Visión y modelos conceptuales de la discapacidad. *Polibea*, 73, pp. 29-42.
- Ferrante, Carolina (2008). Cuerpo, discapacidad y posición social: una aproximación indicativa al habitus de la discapacidad en Argentina. *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 2(1), pp. 173-185.
- Ferrante, Carolina y Miguel Ferreira (2011). Cuerpo y habitus: el marco estructural de la experiencia de la discapacidad. *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 5(2), pp. 85-101.
- Finkelstein, Víctor (1980). *Attitudes and disabled people: issues for discussion*. Nueva York: World Rehabilitation Fund.
- García Fernández, María Benigna (2004). *Cultura, educación e inserción laboral de la comunidad sorda*. Tesis de doctorado en Psicología Evolutiva y de la Educación. Universidad de Granada, Granada, España.
- Hughes, Bill y Kevin Paterson (2008). El modelo social de la discapacidad y la desaparición del cuerpo: hacia una sociología del impedimento. En: Len Barton, comp. *Superar las barreras de la discapacidad*. Madrid: Morata, pp. 107-123.
- Instituto Nacional de Estadística (2004). *Encuesta Continua de Hogares, 2004* [en línea]. Disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/web/guest/encuesta-continua-de-hogares1>> [acceso 8/7/2017].
- Instituto Nacional de Estadística (2006). *Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Principales Resultados (ENHA) 2006* [en línea]. Disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/encuesta-nacional-de-hogares-ampliada-2006>> [acceso 14/7/2017].

- Instituto Nacional de Estadística (2011). *Censos 2011: contame que te cuento*. Montevideo: INE.
- Mareño, Mauricio y Fernanda Masuero (2010). La discapacitación social del “diferente”. *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 4(1), pp. 95-105.
- Oliver, Mike (1990). *The individual and social models of disability*. Ponencia presentada en el Joint Workshop of the Living Options Group the Research Unit. Royal College of Physicians, Londres, Reino Unido, 23 de julio de 1990.
- Oliver, Mike (1998). ¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada? En: Len Barton, comp. *Discapacidad y sociedad*. Madrid: Morata, pp. 34-58.
- Organización Mundial de la Salud (2001). *Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud*. Madrid: OMS/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Padden, Carol (1980). The deaf community and the culture of deaf people. En: Charlotte Baker y Robbin Battison, eds. *Sign language and the deaf community: essays in honor of William C. Stokoe*. Silver Spring, MD: National Association of the Deaf, pp. 343-351.
- Skliar, Carlos, org. (1998). *A Surdez: um olhar sobre as diferenças*. Porto Alegre: Mediação.

MOVIMIENTO “NO A LA BAJA”

CONSTRUCCIÓN ESTRATÉGICA DE LA IDENTIDAD COLECTIVA

Mateo Berri y Jimena Pandolfi

Resumen

Con base en el análisis del “trabajo identitario” de los colectivos como procesos de *framing* (enmarcado) (Hunt, Benford y Snow, 1994) o construcción de marcos de referencia, el presente artículo se propone identificar aquellos marcos de diagnóstico, pronóstico y motivación que orientaron el desarrollo de la campaña política de la Comisión Nacional “No a la baja”, a partir de la construcción de una identidad juvenil estratégica. A través del análisis de grupos de discusión entre sus integrantes, el artículo concluye sobre la definición de dos estrategias en distintos momentos de la trayectoria de la Comisión: una primera en la que los jóvenes son presentados como víctimas estructurales y una segunda cuyo objetivo central radicó en resignificar las representaciones sociales sobre los jóvenes.

Palabras clave: Movimientos juveniles / identidad estratégica / trabajo identitario.

Abstract

“No a la baja” movement: strategic construction of collective identity

Based on the social movements “identity work” analysis as framing processes (Hunt, Benford y Snow, 1994), this article aims to identify the diagnostic, prognostic and motivational frameworks that guided the political campaign developed by the National Commission against the imputability age lower, based on the construction of a strategic youth identity. Analysing focus groups among its members, the article concludes on the definition of two strategies at different stages in the Commission’s trajectory: a first one in which young people are presented as structural victims and a second whose central objective was to transform social representations about young people.

Keywords: Youth movements / strategic identity / identity work.

Mateo Berri: Magíster en Trabajo Social egresado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Docente del Departamento de Trabajo Social e integrante del Grupo de Estudios Urbanos y Generacionales del Departamento de Sociología de la misma facultad. E-mail: mateo.berri@cienciassociales.edu.uy

Jimena Pandolfi: Licenciada en Sociología egresada de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Docente del Banco de Datos e integrante del Grupo de Estudios Urbanos y Generacionales del Departamento de Sociología de la misma facultad. E-mail: jimena.pandolfi@cienciassociales.edu.uy

Recibido: 15 de agosto de 2017.

Aprobado: 9 de octubre de 2017.

Introducción

En Uruguay, desde el año 2011 hasta las elecciones de octubre de 2014, tuvo lugar una campaña política centrada en el plebiscito que consultaba a la ciudadanía sobre la posibilidad de realizar un cambio constitucional. Dicho cambio, de acuerdo con sus propulsores, consistía en bajar la edad de imputabilidad penal de los dieciocho a los dieciséis años. Con el objetivo de convencer a la población de no acompañar esta iniciativa, se creó una plataforma de articulación de organizaciones y militantes independientes denominada Comisión Nacional “No a la baja”.

La Comisión Nacional “No a la baja”, así como el movimiento social que lideró, poseía un conjunto de características propias que vuelven su estudio de particular interés para comprender los modos en los que los movimientos sociales construyen una identidad con sentido para un “nosotros” y un “ellos”, y buscan resignificar la visión que entienden hegemónica sobre su identidad.

Debemos señalar que la acción estratégica del movimiento podría ser identificada como exitosa en términos de que coexistió un aumento en la visibilidad pública de la campaña con un descenso de la intención de voto a favor de bajar la edad de imputabilidad. En los primeros sondeos de opinión, en julio de 2011, las consideraciones favorables llegaban al 65%, porcentaje que fue disminuyendo hasta el último sondeo, en setiembre de 2014, con un 48% de aprobación, según la encuestadora CIFRA¹. Finalmente, la propuesta no fue aprobada, alcanzando una votación favorable del 46,8% de los votos válidos.

La perspectiva constructivista sobre la identidad colectiva ha permitido entender la importancia que tiene, para los movimientos sociales, construir y mantener una identidad. A partir de esta constatación emerge una evidente pregunta: ¿a través de qué procesos y mediante qué mecanismos logran los integrantes de un colectivo alcanzar este objetivo? Con el fin de dar respuesta a esta pregunta, desde la “teoría del *framing*”, se ha argumentado que es a partir de un trabajo interpretativo, dinámico y de negociación entre los activistas que estos logran generar acuerdos respecto a cómo crear, presentar y mantener una identidad con sentido para un “nosotros” o un “ellos”.

1 Ver: <<http://www.cifra.com.uy/index.php/2015/09/02/baja-de-la-edad-de-imputabilidad/>>.

En otras palabras, podría decirse que la construcción de la identidad es producto de la creación de “marcos de referencia de la acción colectiva” (Snow y McAdam, 2000). Desde este enfoque, el presente artículo se propone identificar aquellos marcos de diagnóstico, pronóstico y motivación que orientaron el desarrollo de la campaña política de la Comisión con base en la construcción de una identidad “juvenil” estratégica, es decir, en tanto despliegue identitario (Bernstein, 1997). Las preguntas orientadoras del presente trabajo son: ¿Cómo conformó esta comisión una idea de “nosotros” o identidad colectiva? ¿Con base en qué representaciones se estructuró dicha identidad? ¿Cómo se comunicó la identidad colectiva con el fin de alcanzar sus objetivos como organización?

Dado que el estudio de la estrategia que desarrolla un movimiento en forma consciente implica considerar a los integrantes de los colectivos como agentes activos en la construcción de sentido (Snow y Benford, 1998), el análisis del presente problema posee como base empírica dos grupos de discusión² conformados por militantes de la Comisión. Con este objetivo, se definió un muestreo teórico de los participantes en función del tipo de actividad que desarrollaron durante la campaña y la índole de su participación, es decir, su pertenencia a organizaciones que conformaban la plataforma o su participación independiente.

La estructura del artículo es la siguiente: en un primer apartado se definen aquellas categorías teóricas necesarias para el análisis de los marcos interpretativos y el trabajo identitario en los movimientos sociales. Estas diferencias orientan el análisis del marco de diagnóstico, pronóstico y motivación, dado que evidencian transformaciones en él durante el proceso. En el segundo apartado se describe la trayectoria de la Comisión con base en la identificación de dos etapas definidas en función de la estructura de la organización, los colectivos que la integran, el perfil de sus militantes, el contexto político en que se desarrolla la campaña, que, como contrapartida, han implicado la conformación de dos marcos interpretativos que orientan la acción estratégica. El tercer y cuarto apartado trabajan sobre algunos cambios en el marco de diagnóstico, pronóstico y estrategia que involucraron transformaciones en la interpretación de la propuesta de bajar la edad de imputabilidad y sus implicancias en las representaciones sobre la juventud. Finalmente, el cuarto apartado concluye sobre el marco de motivación y las estrategias identitarias adoptadas por el colectivo en ambos momentos.

2 Los grupos se realizaron durante el mes de diciembre del año 2015 y contaron con entre 8 y 10 participantes que habían sido militantes activos de la Comisión, participando a través de diversas organizaciones o como militantes independientes.

Marco interpretativo, identidad estratégica y trabajo identitario en movimientos sociales

El concepto de marco aplicado al estudio de los movimientos sociales proviene inicialmente del trabajo de Goffman (1974). En términos del autor, el marco hace referencia al esquema de interpretación que habilita a los individuos a localizar, percibir e identificar los acontecimientos en la vida cotidiana. La función de dicho esquema radica en la posibilidad de organizar la experiencia y guiar la acción. A diferencia de lo que sucede con el esquema de interpretación, los marcos de la acción colectiva no son agregaciones individuales de actitudes y percepciones sino, también, el resultado de la negociación del sentido compartido (Gamson, 1992).

Los marcos de la acción colectiva son construidos a medida que los integrantes del movimiento negocian y comparten su comprensión respecto a una condición o situación problemática que consideran necesario transformar. Esta construcción colectiva de marcos de referencia es analizada por Snow y Benford (1988) a través de tres dimensiones: generación de marcos de diagnóstico (*diagnostic framing*), generación de marcos de pronóstico (*prognostic framing*) y generación de marcos de motivación (*motivational framing*). La generación de marcos de diagnóstico implica la definición del problema y sus atribuciones (Snow y Benford, 1988). El marco de pronóstico implica la articulación de una propuesta de solución al problema y, al menos, una estrategia para llevar a cabo determinado plan. Por último, el marco de motivación supone un “llamado” a una colectividad para la acción, incluyendo la elección de un vocabulario adecuado para la motivación (Snow y Benford, 1988). Este marco articula una identidad para el empoderamiento, la meta y la estrategia (Bernstein, 1997).

La identidad colectiva es necesaria para la movilización de cualquier colectivo (Morris, 1992). En este sentido, Bernstein (1997) define a la identidad para el empoderamiento con el fin de dar cuenta del proceso mediante el cual los intereses individuales se transforman en intereses colectivos y en acción colectiva. Se trata de una generación de conciencia política necesaria para lograr una movilización (Morris, 1992). La identidad para el empoderamiento no implica, necesariamente, su construcción estratégica y consciente por parte del colectivo, sino que también puede estar dada por la congruencia con redes existentes. Sin embargo, la identidad construida (consciente o inconscientemente) tiene implicancias en el activismo del colectivo, en su capacidad de generar redes y legitimar la participación, entre otras (Bernstein, 1997).

A la vez, la identidad puede ser una meta de la acción colectiva, como búsqueda de la aceptación de una identidad estigmatizada (Calhoun, 1994) o como búsqueda de deconstrucción de categorías identitarias (Gamson,

1995). En este sentido, los activistas pueden procurar desafiar la estigmatización de algunas identidades, buscar reconocimiento de nuevas o deconstruir categorías restrictivas (Bernstein, 1997). En el caso del movimiento que es aquí de interés, como se verá más adelante, la búsqueda por resignificar las representaciones sobre la juventud se vuelve un segundo objetivo del colectivo, de modo relativamente independiente a alcanzar una votación a su favor en el plebiscito.

Finalmente, analizar la identidad como estrategia implica entenderla en tanto despliegue identitario (*identity deployment*), es decir, como una expresión de la identidad de tal manera que la persona individual se convierte en el terreno de conflicto, y los valores, las categorías y las prácticas individuales pasan a ser objeto de debate. La transformación de la cultura dominante, de sus categorías y valores, sus políticas y estructuras, mediante la proposición de formas organizativas alternativas también implica la necesidad de este tipo de estrategias (Bernstein, 1997).

A estos procesos de construcción de una identidad colectiva a partir marcos de referencia se los denomina "trabajo identitario" (*identity work*). El concepto de "trabajo identitario," utilizado inicialmente por Snow y Anderson (1987), hace referencia a un conjunto de actividades que los individuos realizan con el fin de crear, presentar y mantener (individual o colectivamente) una identidad con sentido para un "nosotros" o un "ellos".

El objetivo de los siguientes apartados es identificar los componentes clave del marco de diagnóstico en cada etapa delimitada anteriormente y su consecuente marco de pronóstico o estrategia de acción. En el contexto de la Comisión, el diagnóstico se encuentra definido, por un lado, con base en los argumentos que se sostienen en contra de la propuesta de bajar la edad de imputabilidad penal, pero también en las representaciones sobre la juventud que estos argumentos implican.

Veremos cómo, en lo que respecta al marco de diagnóstico, existen continuidades y cambios en ambas etapas. Lo que permanece constante es el núcleo duro de argumentos para oponerse a la reforma constitucional, lo que se modifica en cierta medida es la visión que se sostiene y se transmite sobre los jóvenes. Respecto al marco de pronóstico, también es posible visualizar un cambio en la segunda etapa, que, como veremos, es el resultado de una variación en la estrategia de comunicación desarrollada por la Comisión.

De este modo, corresponde a las dos etapas un marco interpretativo con cambios y continuidades que habilitarán la comprensión de las transformaciones en la forma en que se desarrolló el trabajo identitario para la construcción una identidad como empoderamiento, meta y estrategia.

Trayectoria de la Comisión: relineamiento del marco interpretativo

El trabajo de construcción de los marcos interpretativos que orientaron la estrategia identitaria del movimiento se consolidó durante un extenso proceso de conformación del colectivo desde su fundación hasta la fecha del plebiscito. Durante este proceso, la Comisión atravesó diversas transformaciones que habilitan la identificación de dos etapas con características distintas. La primera de ellas se da entre los años 2011 y 2013 y la segunda durante 2014 hasta las elecciones nacionales de octubre. Ambas etapas se definen claramente, a partir de los grupos de discusión, en términos de: 1. los liderazgos y organizaciones que la constituyen³; 2. la definición de prioridades y; 3. la visibilidad pública.

En términos de los colectivos que la conformaron, la primera etapa estuvo liderada por organizaciones y militantes con vasta trayectoria en la defensa de causas de derechos humanos. La segunda etapa, por su parte, fue liderada por organizaciones y militantes nuevos, que también tuvieron la característica particular de ser mayoritariamente jóvenes, en contraste con la diversidad etaria de la primera época. La transición entre las dos etapas no constituyó un pasaje ausente de conflicto sino que, por el contrario, implicó un proceso de sustitución en la conducción del movimiento, tal como lo expresan los protagonistas:

“El liderazgo de esta Comisión fue disputado, porque ahora todos asumimos que la Comisión empezó y fue aumentando y entonces era la que iba a liderar este proceso hasta el final, pero no, hubo quiebres, disputas por quién iba a llevar a adelante este proceso y eso es importante porque se llega cuando después de la disputa algunas otras organizaciones de alguna manera pierden esa posibilidad o la resignan o la dejan de lado, llamalo de la manera que quieras, pero hubo un liderazgo por la disputa, que una vez saldada, llegamos a esto”. (Integrante de la Comisión)

3 El cambio de liderazgo al que hacemos mención no se expresó en un alejamiento tal que alguna organización decidiera desvincularse. Se trató de un cambio de los actores encargados de la definición general de la estrategia de lucha. En la página web oficial de la Comisión “No a la baja” aparece el siguiente listado de organizaciones: PIT-CNT, TECHO, Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU), Coordinadora de Estudiantes de Enseñanza Media (CEEM), Asociación de Docentes de la Universidad de la República (ADUR), Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria (FENAPES), Asociación de Estudiantes de Educación Social (AEES), Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU), Iglesia Evangélica Valdense, Movimiento Tacurú Salesianos, Casa de Cultura Mordejai Anilevich, Hashomer Hatzair, Centro de Investigación y Promoción Franciscano y Ecológico (CIPFE), Ovejas Negras, Cotidiano Mujer, MYSU, Mujer Ahora, Mizangas - Mujeres Afrodescendientes, Mundo Afro, Proderechos, Gurises Unidos, El Abrojo, El Tejano, Grupo Teatro del Oprimido, Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), Asociación de ex Pres@s Polític@s de Uruguay (CRYSOL), Centro de Participación Popular (CPP), Casa Bertolt Brecht, Centro de Investigación y Estudios Judiciales, Asociación de Funcionarios Judiciales (CIEJ-AFJU), Fundación Justicia y Derecho, Colectivo Catalejo, Centro Artiguista por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CADESYC), Nueva Agenda Progresista (NAP).

Por otra parte, la primera etapa es definida por los participantes en el movimiento como un proceso clave para su conformación, de trabajo interno de definición de argumentos, mensajes y generación de consensos en torno a los objetivos comunes que poseen como colectivo. Este hecho, junto con la característica de estar conformada por organizaciones con poca presencia en el espacio público y la ausencia de recursos, implicó para la Comisión que la visibilidad no supusiera una de las prioridades fundamentales para sus integrantes, como sí fue observable durante el proceso final de la campaña en 2014:

“Yo tengo la sensación de que el proceso del no a la baja tiene como dos etapas que se diferencian bien. Una que va desde el 2011, la época de las firmas y que se forma la Comisión, hasta el 2013 quizá con el amanecer amarillo que fue como la primera actividad nacional de la Comisión ... Y después de ahí, hasta el final, hasta fines del 2014, y esas dos etapas se diferencian en una Comisión que tiene organizaciones muy importantes pero como que se reúnen entre ellas, que tienen poca presencia en el espacio público, que tienen poca presencia en la prensa, este... que tienen escasez de recursos también, pero que salda todo un proceso de discusión en torno a los argumentos, se elabora todo un gran documento. Y a partir de fines del 2013, como la Comisión va adquiriendo otras características, pasa de una Comisión a un movimiento en forma de red que tiene presencia, mucha presencia en el espacio público, es decir, si uno iba por la calle veía la presencia de no a la baja, sin carteles publicitarios pagados, era quizá al mismo nivel de los partidos políticos que pagaban publicidad, eran las ventanas, los pasacalles de los sindicatos, etcétera”. (Integrante de la Comisión)

Entre fines de 2013 y comienzos de 2014, a menos de un año para las elecciones nacionales y la fecha prevista para el plebiscito, se percibe un punto de inflexión en el trabajo de la Comisión. Ante un panorama no favorable en la intención de voto registrada en las encuestas durante estos meses, como hemos visto, los militantes describen la necesidad de consolidar una campaña dirigida “hacia afuera,” a salir a convencer al “otro”, a aquel que discrepa con “nosotros”, que piensa distinto. El objetivo principal se vuelve, entonces, convencer a la ciudadanía de no votar la baja en el plebiscito de octubre. Este cambio, acompañado por las transformaciones anteriormente descritas en el liderazgo de la Comisión, implicó una nueva orientación hacia una campaña masiva dirigida a convencer a la opinión pública y, como consecuencia, a alcanzar una mayor visibilidad pública de su postura frente al plebiscito.

“Luego, en 2013, ya empezando a dibujar cómo iba a ser ese movimiento, que iba a ser joven, con una determinada estética y demás, y luego 2013, 2014, como que se genera más un quiebre de la conducción, del adentro pasarla al afuera, ya con una barra militante bastante amplia en todo el país, la construcción comienza a ser también eso, una segunda etapa de los argu-

mentos, las forma de comunicación, las formas de ir al interior proyectando no solo hacia el construir el nosotros sino un poco a pensar en el ellos en esta última etapa, y el último año fue como la vorágine de consolidar”. (Integrante de la Comisión)

Ambos procesos, el cambio en el liderazgo y la presión por orientar el mensaje hacia la opinión pública, implicaron atravesar modificaciones y alineamientos en los marcos interpretativos de la Comisión, que estructuraron, a su vez, la estrategia identitaria del movimiento, como se verá más adelante.

Derechos humanos o seguridad: cambio de énfasis argumental

Los integrantes de la Comisión describen como uno de los hitos clave en la trayectoria del colectivo el diseño (en 2013) de un documento base (Comisión Nacional No a la Baja de la Edad de Imputabilidad, 2014a) que establece y desarrolla los principales argumentos que poseen en contra de bajar la edad de imputabilidad. Se describe dicho documento como un elemento central a la hora de generar un común acuerdo en torno a los objetivos que tienen como movimiento y aquellas ideas consensuadas que fundamentan su postura:

“Otro hito que para mí es súper importante y que también lo viví, era como muy invisible, fue cuando la Comisión logró generar el documento de argumento, para mí eso fue central, ¿en qué sentido? Era muy difícil que organizaciones tan dispares como había en ese momento ya, que tenían posturas muchas veces antagónicas, se pusieran de acuerdo en esta causa a llevar adelante, ese documento fue un documento muy interesante, muy difícil porque había que consensuar desde el antagonismo, entonces había que aportar contenido porque había que decir que no pero con una base clara del porqué estábamos diciendo que no”. (Integrante de la Comisión)

Los trece argumentos que presenta la Comisión en este documento podrían ser organizados en tres líneas argumentales. En primer lugar, se sostiene que la baja de la edad de imputabilidad es un problema en términos de derechos humanos y viola tratados internacionales, y se cuestionan tanto las condiciones a las que se expone a los y las adolescentes mediante el encierro, como las consecuencias de este para su desarrollo personal. En segundo lugar, se afirma que esta propuesta no solucionaría el problema de la seguridad (entendido como aquel al que buscaría dar respuesta en una primera instancia), sino que, por el contrario, aumentaría los grados de violencia en la sociedad, tal como, señalan, ha sido observable en otros países que han aplicado medidas de similar carácter.

Finalmente, siete de los trece argumentos presentados desacreditan la propuesta de bajar la edad de imputabilidad por considerarla una estrategia que posee una intencionalidad político-partidaria con fines meramente electoralistas. En este sentido, se argumenta que la propuesta es demagógica, dado

que los adolescentes pueden ser juzgados y penados por las leyes vigentes ante la comisión de un delito, e incurre en "falacias", dado que incorpora propuestas de normativa ya existente (como la manutención de los antecedentes luego de los dieciocho años o la existencia de un ente institucional encargado de la responsabilidad penal adolescente). A la vez, la Comisión argumenta que la sociedad estigmatiza a los adolescentes y jóvenes al acusarlos como principales causantes de la inseguridad, que el hecho de que la "inseguridad" sea considerada uno de los principales problemas de la sociedad actual es "falso", dado que esta preocupación ha estado presente a lo largo del pasado siglo, y sostiene que los medios de comunicación son responsables de sobre-dimensionar los delitos, especialmente aquellos cometidos por adolescentes.

En síntesis, a partir de este documento, la Comisión desarrolla tres líneas argumentales: 1) que no se debería bajar la edad de imputabilidad penal por razones de derechos humanos, 2) que las medidas propuestas no son novedosas ni solucionarían el problema de la seguridad y 3) desacredita el problema de la seguridad en sí mismo, dado que considera que es magnificado por los medios de comunicación y estigmatiza a los jóvenes y adolescentes, ya que la existencia de delitos es un problema estructural con origen en la desigualdad social y la sociedad de consumo, entre otras causas.

Para testear estos argumentos, la Comisión recurrió a la realización de un conjunto de técnicas de relevamiento de información usualmente utilizadas en la investigación social. En noviembre de 2013, realizó un primer testeó de argumentos a través de cinco grupos de discusión⁴, con el objetivo de conocer la opinión de la población respecto a los postulados esgrimidos por la organización, su conocimiento y opinión acerca del plebiscito, así como información sobre percepciones respecto a la seguridad pública, la victimización y el rol de los adolescentes en los actos delictivos. Este material contribuyó a la definición preliminar de mensajes, públicos objetivo y voceros de la campaña. Posteriormente, entre mayo y junio de 2014, se realizó una encuesta cara a cara, representativa de las localidades de más de 5.000 habitantes en todo el territorio nacional, que habilitó el diseño final de la campaña orientada al plebiscito.

La aplicación de este tipo de herramientas de estudio fue novedosa pero también controversial, como veremos más adelante. En este marco, datos de la encuesta permitieron identificar cómo, luego de haber conocido el conjunto de argumentos de la Comisión, el 30,8% (Comisión Nacional No a la Baja de la Edad de Imputabilidad, 2013) de los encuestados disminuía su grado de

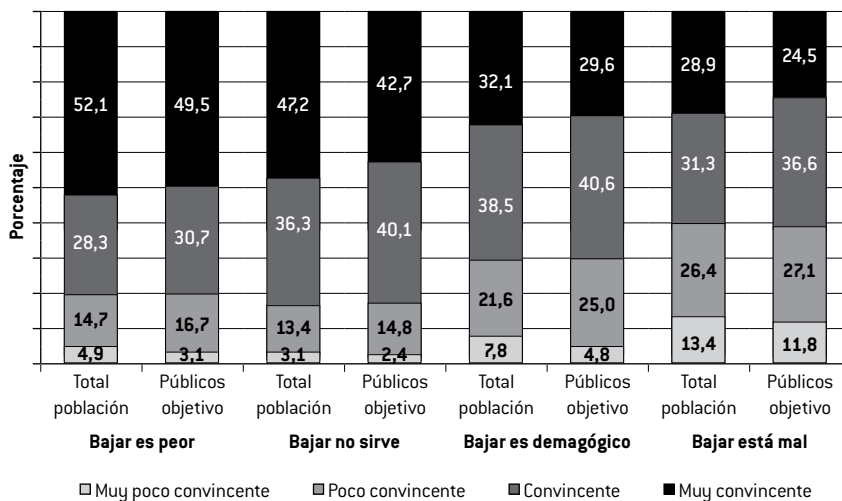
4 Los grupos de discusión y la encuesta nacional fueron diseñados y analizados por la CNNAB con el apoyo de la Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR) y la consultora Focus, encargada del trabajo de campo y la ejecución de ambos relevamientos.

acuerdo con la propuesta de reforma constitucional, cambio ya constatado a partir de los grupos de discusión:

“Y me acuerdo de que lo que más me movilizó era que el Focus daba como resultado que muchos de los que apoyaban el plebiscito, una vez que se les daban ciertos argumentos, ciertas informaciones, en realidad, empezaban a poner en tela de juicio su propio apoyo al plebiscito”. (Integrante de la Comisión)

Ahora bien, a partir de este relevamiento de información, se llega a la conclusión de que no todos los argumentos o conjuntos de argumentos resultan igualmente convincentes en la población uruguaya. En este sentido, la Gráfica 1 presenta el grado de acuerdo de la población con los argumentos, agrupados en cuatro líneas discursivas: 1) bajar la edad de imputabilidad empeora los problemas de seguridad; 2) la propuesta no soluciona la inseguridad; 3) se trata de una propuesta demagógica con fines electoralistas; 4) bajar la edad de imputabilidad “está mal” porque vulnera los derechos de los y las adolescentes. A partir de la gráfica, se observa cómo aquellos argumentos orientados a identificar la reforma constitucional como un problema de derechos humanos o como una estrategia demagógica de sus propulsores poseían menor grado de acuerdo entre los votantes en comparación con las otras líneas discursivas. A la vez, aquellos argumentos que explican las razones por las cuales aprobar la propuesta no solo no serviría para mejorar los problemas de seguridad sino que los agravaría resultaban los más convincentes para el electorado.

Gráfica 1. Distribución de la población según grado de acuerdo con líneas argumentales, en porcentaje. País urbano, 2014.

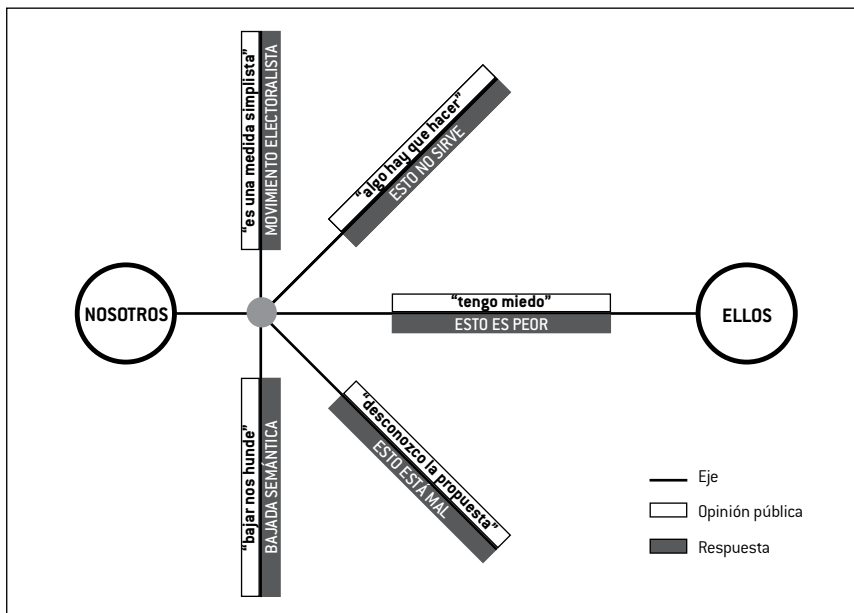


Fuente: Comisión Nacional No a la Baja de la Edad de Imputabilidad [2013].

Esta constatación llevó a los integrantes de la Comisión a discutir internamente sobre el énfasis argumental que debería poseer una campaña en términos de cumplir con el objetivo de lograr que no se vote la reforma constitucional. De este modo, se introduce el debate en torno a la posibilidad de reconocer la inseguridad efectivamente como un problema social a ser combatido y realizar un giro discursivo orientado a enfatizar cómo la reforma no representa una respuesta adecuada a él. El reconocimiento de la seguridad como un problema del país pasa a ser, entonces, el primer giro discursivo y cambio en el marco de pronóstico de la Comisión.

En el Diagrama 1, vemos cómo, a partir del análisis de los grupos de discusión, los integrantes de la Comisión distinguen el discurso de un "ellos" distinto al "nosotros", que, por tanto, piensa diferente y debe ser entendido y escuchado con el objetivo de convencerlo de no bajar la edad de imputabilidad penal. A la vez, la encuesta nacional habilitó la identificación de aquellas poblaciones más propensas a cambiar de opinión frente al plebiscito al escuchar los argumentos (los jóvenes, las mujeres y los votantes del Frente Amplio). Este hecho permitió, a la vez, definir el "ellos" en tanto población que apoyaba al plebiscito pero podía llegar a cambiar de parecer.

Diagrama 1. Análisis de ejes argumentales



Fuente: CNNAB (2013).

Estos elementos han sido claves en el diseño de la campaña que se desplegó a continuación, estableciendo las principales líneas argumentales, generando consensos discursivos en pos de comunicar las mismas ideas de forma sintética, como lo explica el siguiente participante de uno de los grupos de discusión:

“Y empezamos a discutir, nos peleábamos mucho entre nosotros, siempre. Tenemos que hacer algo y a partir de eso es que surge la baja no sirve, está mal y es peor. Y creo que una de las cosas que explica que la campaña haya sido tan masiva es esa organización que hicimos bien entre todas las organizaciones en Montevideo, las comisiones en cada departamento y en Montevideo en cada barrio, y después comunicarnos bien entre nosotros. Una buena comunicación para adentro. Una vez que tuvimos todos esos argumentos bastante digeridos, salir para afuera era mucho más fácil que salir cada uno por la suya. Y ahí también está un poco el éxito de la campaña, no en ganar o perder sino en una campaña que es bastante recordada”.
(Integrante de la Comisión)

Ahora bien, estos cambios discursivos no emergen sin conflictos y tensiones entre quienes consideraban que no se debía sostener públicamente que la inseguridad era un problema social y quienes lo consideraron necesario en pos de alcanzar una votación favorable en torno al plebiscito. El acuerdo alcanzado implicó no solo transformaciones en los mensajes de la campaña sino, a la vez, cambios en el modo de pensarse a sí mismos y como movimiento y, por tanto, en el trabajo identitario, tanto en términos de movilización y de meta como de estrategia. Este cambio de énfasis es propio de la segunda etapa, aunque no es el único, como veremos a continuación. Sin embargo, supuso una discusión sobre el marco de diagnóstico y pronóstico, con consecuencias en la identidad del movimiento.

Víctimas estructurales o sujetos empoderados: segundo cambio de énfasis

Otra transformación desarrollada en lo que hemos definido como la segunda etapa se centra en la modificación de la visión que se sostiene y transmite a la opinión pública respecto a los jóvenes. Numerosos estudios han mencionado que es un lugar común de los movimientos sociales identificar su “marco de diagnóstico” como un “marco de injusticia” (*injustice frame*). Dichos estudios llaman la atención sobre el modo en el que los movimientos identifican a las “víctimas” de determinada injusticia y amplifican su victimización (Best, 1987; Benford y Hunt, 1992; Capek, 1993; Hunt, *et al.*, 1994; Jasper y Poulsen, 1995; Jenness, 1995; Weed, 1997; White, 1999). En este sentido, la Comisión “No a la baja” no resulta una excepción, fundamentalmente durante su primera etapa.

Mencionamos en el apartado anterior cómo uno de los argumentos clave del documento elaborado por la Comisión establece la idea de que los jóvenes no son los causantes de la inseguridad, sino que se trata de “víctimas” de una situación estructural de la que no son responsables:

“A pesar de que los datos estadísticos demuestran que es un error asociar la inseguridad con el delito adolescente, se ha convertido al sector juvenil en el principal portador de los males sociales, asignándoles a las y los jóvenes ciertos atributos, generando en torno a ellos estereotipos que los desacreditan socialmente y provocan una subordinación del estatus que les impide participar en la vida social en calidad de iguales. Esta estigmatización justifica un trato diferencial para con los y las jóvenes y, si bien se los reconoce viviendo en contextos donde sus derechos son sistemáticamente vulnerados, el hecho de vivir y crecer en esa situación parece convertirlos en ‘sujetos peligrosos’. Culpabilizar a las personas jóvenes por las situaciones que atraviesan, supone transitar por la vía más sencilla, la cual, en lugar de comprender su situación como resultado de un modelo social fragmentado y desigual deposita en la juventud las culpas, exonerando de las mismas al orden social prevaleciente”. (CNNAB, 2014a)

En la segunda etapa, se ha identificado un viraje discursivo en la campaña comunicacional, que consiste, fundamentalmente, en reconocer, ante la opinión pública, la inseguridad como un problema social. En este marco, si bien el argumento anteriormente destacado continúa conformando parte del marco de diagnóstico, se produce un viraje de énfasis y este ya no se coloca en la estigmatización que la medida de bajar la edad implica para los jóvenes, sino en cómo el encierro condena a los jóvenes a una “vida de delito”. Se argumenta entonces que la solución a la inseguridad consiste en “brindar oportunidades reales de integración social, educación y trabajo”. A modo de ejemplo, se referencia la siguiente transcripción de un video difundido en octubre de 2014:

“Hoy, en Uruguay, según las encuestas, el tema que más preocupa a los uruguayos es la inseguridad. Señalando a los adolescentes como culpables de este problema, alguien propone un plebiscito para bajar la edad de imputabilidad de 18 a 16 años. Esto quiere decir que los adolescentes pasarán a ser juzgados como adultos... ¿Y qué implica bajar la edad de imputabilidad? Una baja moral, una medida simplista que no soluciona la inseguridad sino que la agrava. Algo hay que hacer, sí, pero ¿apagarías un incendio con nafta? Analicemos ahora esta propuesta, será un camino hacia abajo. Las cárceles están desbordadas, las tasas de reincidencia son demasiado altas. Encerrar a los adolescentes como adultos no soluciona la inseguridad. Bajar no sirve. Seguimos bajando y puede ser muy peligroso. El cerebro adolescente es como una esponja que asimila su entorno. Las cárceles son lugares hostiles que causan efectos irreversibles en el desarrollo de los adolescentes,

convirtiéndolas en escuelas del crimen. Y si seguimos bajando... La baja condena a los adolescentes a una vida de delito. Bajar no soluciona los problemas de fondo como son la pobreza y la desigualdad. Es necesario brindar oportunidades reales de integración social, educación y trabajo. Bajar está mal". (CNNAB, 2014b)

Al igual que en el caso anterior, se trata de un cambio en el énfasis, dado que la Comisión mantiene su objetivo de resignificar las representaciones sobre la juventud. Sin embargo, esta intención cambia de forma y se traduce en la búsqueda por consolidar una red de activistas jóvenes, un movimiento joven con determinado "sentir común", como se verá en los siguientes apartados. En palabras de integrantes del colectivo, se trata de "... consolidar una red de organizaciones y una red de activistas que mediante formas de convocatoria y de actividad innovadoras apuntaran al fortalecimiento de la sociedad civil en Uruguay" (Proderechos, 2015).

Marco de motivación e identidad: ser joven y militante

Ya hemos visto cómo el marco de diagnóstico, pronóstico y estrategia mantuvo continuidades y rupturas en ambas etapas. Lo que permaneció constante fueron los argumentos centrales que forman parte del diagnóstico y que justifican la oposición a la medida propuesta. Lo que se modificó fue la comunicación de estos argumentos, con base en un pronóstico y una estrategia determinados, así como la visión de los jóvenes que transmitió la Comisión. Estos cambios en el énfasis argumental, en particular el argumento referido a la visión de los jóvenes, asociado al mencionado cambio en la conducción de la Comisión, que en buena medida fue desarrollada en la segunda etapa por militantes jóvenes, habilitó la construcción de una identidad particular, que se extendió a todo el movimiento.

La construcción y comunicación de quiénes somos, es decir, de la identidad colectiva, posee objetivos tanto en términos de empoderamiento, de generación de movilización colectiva, como en términos de meta, de búsqueda de resignificación de la visión que el otro tiene del "nosotros." En el caso de la Comisión "No a la baja", se trató de un movimiento conformado principalmente por jóvenes, que se identificaban como tales, como movimiento joven, pero, también, como jóvenes militantes. En este sentido, quienes participaron en el movimiento expresaron que su experiencia en él colaboró en la generación de un sentido de pertenencia colectivo a un movimiento joven, con un sentir común, una sensibilidad común y, como contraparte, distinta a aquella identificada como "vieja/adulta":

"Ese orgullo de ser uruguayo, de poder transmitir y promover ese orgullo de ser uruguayo, y creo que en gran medida fue de alguna manera lo que logró

como signar también, de ser parte, de tener una identidad joven en Uruguay, de ser parte de lo que les está pasando a los jóvenes, de que no son solo los jóvenes como inamovilidad, sino como jóvenes todos interpelados por no a la baja, entonces había ahí como una construcción de identidad, que luego se termina así traduciendo en este laburo muy interno”. (Integrante de la Comisión)

Se trata de un sentir común que no emerge del “no a la baja”, sino, más bien, que se identifica como una trayectoria compartida vinculada, fundamentalmente, a la usualmente llamada agenda de derechos. “Esta cosa que nosotros vemos como una suerte de movimiento, o sea, que es más amplio, que no es solo no a la baja sino que viene como que hace muchos años, acumulando, acumulando” (integrante de la Comisión).

A la vez, este conjunto de causas identificadas como propias de un movimiento joven, dado que se expresan como parte de un sentir común joven, lo son también en la medida en que se distancian de aquellas identificadas como propias de los “adultos/viejos militantes,” “los partidos políticos,” etcétera.

“Ninguno de esos temas está en la agenda de los partidos políticos, en principio. La regulación del mercado de marihuana, el aborto, el matrimonio igualitario y no a la baja nunca estuvieron en los programas del FA, porque en el caso de los tres que son leyes que los votó y en no a la baja no estaba tampoco en las perspectivas del FA como terminó funcionando”. (Integrante de la Comisión)

Se trata, además, de causas cuyos colectivos impulsores se han visibilizado a partir de la adopción de un conjunto de repertorios de acción que, a la vez que se distancian de aquellos más tradicionales, se reitera su uso con frecuencia en campañas como la despenalización del aborto, la regulación del mercado de marihuana, entre otras:

“Son como métodos no tradicionales pero no sé si son novedosos. Los amaneceres ya se hacían con el aborto, se hicieron amaneceres por marihuana y se hicieron amaneceres por no a la baja. No recuerdo si hubo algún amanecer por la diversidad sexual, no recuerdo, es probable, ¿no? El tema de usar un logo de cartón, cualquiera se daba cuenta de que la gente que estaba ahí más o menos algo compartía porque en un momento estaban la manito naranja, la chala y el colibrí”. (Integrante de la Comisión)

Por tanto, los integrantes de la Comisión identifican un sentir común o una sensibilidad común como jóvenes militantes, distinta de aquella observable en los militantes o políticos de organizaciones o partidos tradicionales, que se expresa en el apoyo a determinadas causas y en determinada forma de hacer política y lograr movilización social.

Un segundo aspecto de esta construcción identitaria remite al hecho de que en buena medida se construye en oposición a un discurso adulto, que,

desde la percepción de la Comisión, estigmatiza a los jóvenes. En este sentido, emerge en los discursos un conjunto de representaciones sociales a través de las que se expresa que los jóvenes son considerados como apolíticos, individualistas y desinteresados. Tal como lo indica la siguiente cita:

“Yo creo también que hace referencia a que fuimos jóvenes que rompimos con eso de los jóvenes sentados mirando televisión o estando en la esquina, no sé... todos los prejuicios que hay arriba. Creo que eso, también, es recontra hegemónico”. (Integrante de la Comisión)

En este sentido, los integrantes de la Comisión se sienten/posicionan como jóvenes, no únicamente desde su posición etaria sino, también, desde su posición como jóvenes militantes. Se destaca un sentir común respecto a una estructura política, tanto del movimiento social tradicional como de los partidos y sectores políticos, conformada por adultos y adultos mayores que limitan las posibilidades de participación de los más jóvenes a la vez que les exigen demostrar de modo continuo sus capacidades como líderes y activistas:

“En un país donde todavía hay jóvenes a los que se los sigue mirando políticamente con cierta desconfianza o como tomándoles examen todo el tiempo, fue haber demostrado que esa gente joven estaba a la altura en el discurso, entonces se dieron fenómenos muy interesantes como debates entre militantes comprometidos con esta causa apartidarios, jóvenes y políticos ‘profesionales’, que eran los que en general estaban del otro lado, porque del otro lado había o tipos que ya eran diputados o senadores o candidatos a la presidencia, o jóvenes de su sector que en realidad estaban haciendo en paralelo su campaña política sectorial”. (Integrante de la Comisión)

Esta representación de la “mirada del otro” no puede ser leída de modo independiente a la interpretación de que la propuesta de bajar la edad de imputabilidad penal supone un proceso de estigmatización de la juventud, desde la perspectiva de estos activistas. A partir de ella, los propulsores del plebiscito construyen la idea de que los jóvenes no solo son apolíticos, sino también un sujeto peligroso. Se vuelve relevante, en este sentido, que la campaña se oriente no solamente a argumentar en contra de la reforma constitucional por su ineficacia para solucionar los problemas de inseguridad sino también a resignificar las representaciones sobre la juventud. Ahora bien, la estrategia comunicacional respecto a este punto cambia entre ambas etapas.

Los cambios observables en la estrategia comunicacional de la Comisión, tanto en lo que refiere a los mensajes y argumentos, como al diseño estético o uso de repertorios de acción, poseen objetivos que van más allá del intento por convencer a la “ciudadanía” de no votar la baja de la edad de imputabilidad. Podemos identificar al menos tres. Por un lado, la estrategia posee un objetivo

interno de movilización, de generación de un sentir común, un mensaje e ideas comunes, una estética compartida con la que sentirse identificados. Por otro lado, existe una intención de resignificar las representaciones que identifican a la juventud como apolítica y desmovilizada. Finalmente, se transmite un mensaje al sistema político o, por lo menos, a los "viejos militantes" de los partidos políticos y los movimientos sociales tradicionales.

"Todos los políticos son muy viejos, muy viejos y nosotros éramos muy jóvenes. En Uruguay con cincuenta años sos joven si hacés política. Y... bueno entonces a mí me impactó mucho eso, que pudimos organizarnos siendo tan jóvenes. Obviamente no es que hicimos todo bien, ¿no? Nos equivocamos bastante y acertamos bastante también. No sé eso es algo que traigo como bueno digamos. Esa exclusión de los jóvenes en Uruguay, tiendo a creer yo a veces, pero tiendo a creer que eso parte de la base de que se cree que los jóvenes no son capaces de generar cierto tipo de cosas y creo que esto fue una demostración muy clara y muy fuerte de que sí somos capaces". (Integrante de la Comisión)

Es posible observar cómo las transformaciones en la estrategia comunicacional, la "profesionalización" del diseño de la campaña, adquieren un nuevo sentido, un carácter demostrativo de las capacidades políticas y técnicas de los militantes jóvenes para cambiar el rumbo de la opinión pública en el debate nacional. Esto es, incluso, como lo han señalado algunos participantes en los grupos de discusión, abandonar el "lenguaje propio" en pos de un objetivo "pragmático" de convencer al "otro":

"A nivel de comunicación y de lenguaje, creo que lo novedoso fue, de alguna manera, lograr instalar un discurso que estaba testeado y eso nos habilitaba de alguna manera a tener una cierta confianza en lo que estábamos diciendo, que a veces no nos convencía del todo porque no nos eran lenguajes propios, porque no nos eran formas propias, porque como jóvenes preferimos hablar de libertad que de seguridad, el entender que el hablar de seguridad también como jóvenes, testeado, tenía un cierto como *back up* de convencimiento de la opinión pública". (Integrante de la Comisión)

Se identifica, entonces, una sensación de estar cediendo ante el otro (adulto) en materia discursiva, acción justificada por el testeo de argumentos con base en instrumentos de medición y relevamiento de datos, que habilita la persecución de un objetivo que se encuentra en un primer plano; más importante que sostener el lenguaje propio es la definición de la situación en las urnas:

"Y también el lograr ceder algunas cuestiones como que son más viscerales, como hablar de derechos, hablar de libertades, hablar de derechos humanos, el ceder a dejar de hablar de eso que es como nuestra 'zona de confort', para pasar a hablar de la contrariedad de las personas, queríamos hablar de

efectividad de las medidas privativas o no privativas, de soluciones o no. Entonces creo que sí hubo una diferencia de formas a nivel de discurso, de tener que adaptar un discurso que no era para nosotros, que era para las otras personas”. (Integrante de la Comisión)

De este modo, se demuestra la posibilidad de actuar con eficacia y pragmatismo, abandonando el “lenguaje propio de los jóvenes” en pos de un objetivo mayor. Quedan en evidencia, entonces, el carácter demostrativo de una acción identificada como “profesional”, orientada a lograr credibilidad frente al “otro adulto”, y la posibilidad de adaptación a las “reglas del juego”. Sin embargo, a la vez que cede y se adapta, el movimiento busca innovar y comunicar, allí, el carácter juvenil. Con este fin, se incorporan repertorios de acción poco frecuentes o ausentes en una militancia identificada como “tradicional”:

“Se hace una campaña para atraer mucha gente con esto de poner el color, poner otra lógica muy distinta a la que tradicionalmente se usa en este país para hacer política, y esto fue como un embrión súper interesante que creo que movilizó mucho a la sociedad uruguaya, atrajo a muchos jóvenes, son muchos menos los jóvenes que los viejos, los viejos quedaban así impac-tados como diciendo qué tiene que ver, qué hay detrás de estos globos, por qué estos ‘gurises’ hacen esto, y eso creo que fue un efecto bien interesante”. (Integrante de la Comisión)

Reflexiones finales

Analizar el proceso que atravesó el movimiento “No a la baja” durante las diversas instancias de la campaña electoral pone en evidencia la importancia que tiene, para los movimientos sociales, construir y mantener una identidad, incluso en aquellos que, como este, a priori no serían identificados como movimientos estrictamente “identitarios” o usualmente clasificados como tales por la literatura.

En este trabajo hemos visto cómo la Comisión “No a la baja” transitó por dos etapas que supusieron cambios en la conducción, pero también diferencias y continuidades en lo que respecta a los marcos que dieron referencia a la acción. Si bien es cierto que el centro de la argumentación que fundamentaba la oposición a la propuesta de cambio constitucional se mantuvo constante, también es cierto que, por motivos estratégicos y teniendo en cuenta el pronóstico, se modificó el mensaje ofrecido a la ciudadanía, cambiando el énfasis dado a los argumentos asociados a derechos humanos y disminuyendo la intensidad de las críticas a la idea de seguridad como problema social.

Este viraje fue realizado a partir de un sondeo de opinión pública basado en técnicas científicas, lo cual también fue visto como una “profesionalización” de la militancia, elemento que no estuvo exento de conflictos.

Sin embargo, paralelamente, la Comisión transitó otro cambio en el énfasis del discurso, sustentado también en un diagnóstico diferente. Se fue desde una visión de los jóvenes como víctimas de una situación de injusticia social y estigmatización, hacia otra visión de los jóvenes como actores empoderados en la política.

Cierto es que los jóvenes militantes no son los mismos que aquellos que sufrirían las consecuencias del cambio constitucional, y los integrantes de la Comisión fueron conscientes de ello en todo momento. Sin embargo, el proceso de oponer a una visión negativa de los jóvenes, ya sea como sujetos peligrosos o como sujetos apolíticos o con poco compromiso social, una visión positiva de jóvenes militantes, comprometidos y capaces, tuvo consecuencias más allá de la comunicación orientada al plebiscito.

En este sentido, la construcción y comunicación de una visión del “nosotros” como jóvenes, como jóvenes militantes, con un discurso y repertorio joven, constituyó un trabajo identitario que brindó motivación, no solo a los integrantes de la Comisión, sino a todos los que participaron en el movimiento. La relevancia política de este hecho es difícil de valorar, aunque es posible afirmar que supone un elemento diferencial en lo que respecta a los movimientos sociales en nuestro país.

Referencias bibliográficas

- Benford, Robert y Scott Hunt (1992). Dramaturgy and social movements: the social construction and communication of power. *Sociological Inquiry*, 62(1), pp. 36-55.
- Bernstein, Mary (1997). Celebration and suppression: the strategic uses of identity by the lesbian and gay movement. *The American Journal of Sociology*, 103(3), pp. 531-565.
- Best, Joel (1987). Rhetoric in claims-making: constructing the missing children problem. *Social Problems*, 34(2), pp. 101-121. DOI: <http://psycnet.apa.org/doi/10.1525/sp.1987.34.2.03a00010>.
- Calhoun, Craig (1994). *Neither gods nor emperors: students and the struggle for democracy in China*. Berkeley: University of California Press.
- Capek, Stella (1993). Environmental justice frame: a conceptual discussion and an application. *Social Problems*, 40(1), pp. 5-24. DOI: <https://doi.org/10.1525/sp.1993.40.1.03x0069q>
- Comisión Nacional No a la Baja de la Edad de Imputabilidad (2013). *Presentación de resultados de Encuesta Nacional*. Basada en la Encuesta Nacional realizada por la Facultad de Ciencias Sociales-UDELAR / Focus. Documento interno.
- Comisión Nacional No a la Baja de la Edad de Imputabilidad (2014a). *Documento base 2014* [en línea]. CNNAB. Disponible en: <https://issuu.com/noalabajal/docs/14.02.11_-_cnb_documento_base_2014> [acceso 12/7/2017].

- Comisión Nacional No a la Baja de la Edad de Imputabilidad (2014b). *Por qué NOA-LABAJA* [video en línea]. CNNAB. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=QrBu4LfXvA>> [acceso 12/7/2017].
- Gamson, Joshua (1995). Must identity movements self-destruct?: a queer dilemma, *Social Problems*, 42(3), pp. 390-407. DOI: <https://doi.org/10.2307/3096854>.
- Gamson, William (1992). *Talking politics*. Nueva York: Universidad de Cambridge.
- Goffman, Erving (1974). *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Nueva York: Harper & Row.
- Hunt, Scott y Robert Benford (1994). Identity talk in the peace and justice movement. *Journal of Contemporary Ethnography*, 22, pp. 488-517.
- Hunt, Scott; Robert Benford y David Snow (1994). Identity fields: framing processes and the social construction of movement identities. En: Enrique Laraña, Hank Johnston y Joseph Gusfield, eds. *New social movements: from ideology to identity*. Filadelfia: Temple University, pp. 185-208.
- Jasper, James y Jane Poulsen (1995). Recruiting strangers and friends: moral shocks and social networks in animal rights and antinuclear protests. *Social Problems*, 42(4), pp. 493-512. DOI: <https://doi.org/10.2307/3097043>.
- Jenness, Valerie (1995). Social movement growth, domain expansion, and framing processes: the gay/lesbian movement and violence against gays and lesbians as a social problem. *Social Problems*, 42(1), pp. 145-170. DOI: <https://doi.org/10.2307/3097009>.
- Morris, Aldon (1992). Political consciousness and collective action. En: Aldon Morris y Carol McClurg Mueller, eds. *Frontiers in social movement theory*. New Haven: Yale University, pp. 351-373.
- Proderechos (2015). Un movimiento social a la búsqueda de acontecimiento. En: Francisco Astori, coord. *Noalabaja: un triunfo de la juventud uruguaya*. Montevideo: Fin de Siglo, pp. 33-46.
- Snow, David y Leon Anderson (1987). Identity work among the homeless: the verbal construction and avowal of personal identities, *American Journal of Sociology*, 92(6), pp. 1336-1371.
- Snow, David y Robert Benford (1988). Ideology, frame resonance, and participant mobilization. *International Social Movement Research*, 1(1), pp. 197-217.
- Snow, David y Douglas McAdam (2000). Identity work processes in the context of social movements: clarifying the identity/movement nexus. En: Sheldon Stryker, Timothy Owens y Robert White, eds. *Self, identity and social movements*. Minneapolis: Universidad de Minnesota, pp. 41-67.
- Weed, Frank (1997). The framing of political advocacy and service responses in the crime victim rights movement. *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 24(3), pp. 43-61.
- White, Aaronette (1999). Talking feminist, talking black1: micromobilization processes in collective protest against rape. *Gender & Society*, 13(1), pp. 77-100. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F089124399013001005>.

“LA CULPA ES TUYA”

EL INDIVIDUO COMO CENTRO EN PROGRAMAS PÚBLICOS DIRIGIDOS A JÓVENES EN URUGUAY

Verónica Filardo

Resumen

A la luz del análisis sobre diferentes programas sociales dirigidos a adolescentes y jóvenes en Uruguay, se detecta que la etiqueta “situación de vulnerabilidad” opaca condiciones de existencia muy distintas. Se propone un nuevo criterio de clasificación de los programas, considerando el perfil de los adolescentes y jóvenes que atienden y, en consecuencia, cómo trabajan en relación con los mecanismos de integración social. Se interpreta y se reflexiona sobre una suerte de limitación en las intervenciones que se centran en el adolescente o en el joven, sin tener capacidad de modificar el entorno en el que estos viven, su “mundo de vida”. Se discuten las limitaciones del enfoque y se propone un cambio de paradigma orientado al trabajo con las comunidades y no centrado en el “sujeto”.

Palabras clave: Políticas públicas / adolescentes / jóvenes / integración social / fragmentación social.

Abstract

“It is your fault”: the individual as the center of public programs aimed at young people in Uruguay

In the light of the analysis of different social programs aimed at adolescents and young people in Uruguay, it is detected that the label “situation of vulnerability” obscures very dissimilar conditions of existence. A new criterion for classifying the programs is proposed, considering the profile of the adolescents and young people they serve and, consequently, how they work in relation to social integration mechanisms. It is interpreted and reflected on a kind of limitation in interventions that focus on the adolescent or the young, without being able to modify the environment in which they live, their “world of life”. The limitations of the approach are discussed and a change of paradigm is proposed, oriented to work with the communities and not centered on the “subject”.

Keywords: Public politics / adolescents / youth / social integration / social fragmentation.

Verónica Filardo: Doctora en Sociología. Profesora titular del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. Coordinadora del Grupo de Estudios Urbanos y Generacionales (GEUG) de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la UDELAR. E-mail: veronica.filardo@cienciassociales.edu.uy

Recibido: 15 de agosto de 2017.

Aprobado: 12 de noviembre de 2017.

Introducción

El Frente Amplio (FA), partido de izquierda, ganó las elecciones en Uruguay en 2005 y, tras haber ganado las sucesivas (en 2009 y 2014), continúa en el gobierno. Una de las marcas del gobierno progresista fue el giro que condujo en las políticas sociales: enfoque en los sectores sociales con derechos vulnerados e incremento del gasto social (Colacce, *et al.*, 2016) y cambio en la distribución de dicho gasto por tramos de edad (Colombo, *et al.*, 2014).

El notorio avance en políticas y programas sociales, además de otras reformas sectoriales que constituyeron ejes centrales de la acción de gobierno (como las reformas de salud, tributaria, etcétera), y un ciclo económico favorable para Uruguay conducen a una relevante reducción de la pobreza y la indigencia, medidas por el método de ingresos (INE, 2017).

Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en 2005 se redefinen roles, dotando al organismo de la función de establecer las directrices en torno a las políticas sociales. El Instituto Nacional de la Juventud (INJU) pasa a formar parte del MIDES, al igual que otros organismos dedicados a la promoción y el trabajo con diversos sectores sociales.

Más allá del cambio “organigramático”, en el interior del INJU se revela también la nueva impronta. Como características salientes se puede mencionar la definición de planes estratégicos de acción para cada quinquenio; la realización de las Encuestas Nacionales de la Adolescencia y Juventud (ENAJ) en 2008 y 2013; la orientación a la coordinación interinstitucional en clave de transversalización¹ de las problemáticas específicas de los y las jóvenes en los organismos sectoriales. Ha sido constante la producción de información y las alianzas con la academia, incluyendo la consolidación de una secretaría técnica dentro del INJU con esta función.

La reflexión sobre el alcance de los indudables avances que se han logrado en la política y los programas sociales orientados a los adolescentes

1 Se distingue transversalización (a través de la que un clivaje, en este caso tramo de edad, se entiende como específico y se pretende su incorporación en diferentes políticas y programas sectoriales) e integralidad, que supone conceptualizar al sujeto como una unidad atravesada por la sectorialidad. Por lo tanto, cualquier programa (aunque se defina sectorial) no puede considerar al beneficiario solo en un plano, sino tomando en cuenta también los otros planos o dimensiones (siendo que todos se determinan mutuamente). Esta distinción está desarrollada en extenso en Filardo (2016).

y jóvenes en Uruguay, en el período 2005-2017, se realiza aquí desde una perspectiva que trasciende la implementación (tanto en lo que refiere a la forma de ejecución y coordinación como a las metodologías empleadas y a la definición de la población objetivo). También trasciende los resultados obtenidos e incluso los impactos (mucho menos estudiados, por otra parte) y no enfoca en los costos (los recursos utilizados). El objeto de la reflexión es de otro orden, quizá más ontológico, sobre la representación del nivel de realidad en que se pretende intervenir con los programas sociales orientados a adolescentes y jóvenes².

Se discutirán tres ejes sobre los cuales se apoya la estructura del trabajo:

1. Fragmentación de los programas. La diversidad de programas entendidos habitualmente como “políticas de juventud” opaca las diferencias que se presentan entre ellos. Los programas no solo actúan sobre diferentes áreas y sectores, sino que son de diferente naturaleza, debido al perfil de los jóvenes que atienden.
2. El lugar del sujeto —protagonista o beneficiario— en estos programas. A pesar de las diferencias radicales entre los programas estudiados (con objetivos y metodologías diversos), todos centran su atención y la intervención en el individuo.
3. Consecuencias y límites del enfoque de intervención sobre el sujeto.

1. La fragmentación de los programas orientados a los adolescentes y jóvenes

En 2001, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó un artículo de Rubén Katzman en el que se expresa la creciente preocupación política y académica por el fenómeno que denomina “el aislamiento de los pobres urbanos”. De esta forma, se complejiza la noción de integración social, en la que sobresalen como determinantes los procesos de segmentación residencial, educativa y laboral. Se destaca la mención explícita a la creciente proporción de personas que se “desafilian de las instituciones” y de los valores y normas que rigen en las corrientes predominantes de la sociedad. Desde esta perspectiva, se atiende tanto a las carencias materiales de los sujetos como a los aspectos culturales y simbólicos, que son los que dotan de significado a los vínculos que se mantienen con las instituciones y con los otros.

2 Esta reflexión deriva del material generado en el estudio sobre trayectorias juveniles realizado para la Red de Conocimiento Local en Juventud del Banco Interamericano de Desarrollo, en 2014. En este trabajo se analizaron doce programas de intervención sobre la población adolescente y joven “en situación de vulnerabilidad”. Se realizaron entrevistas a operadores y referentes institucionales de los programas, así como a adolescentes y jóvenes beneficiarios. También se realizaron grupos de discusión con adolescentes y jóvenes que participan en los programas. En total, participaron en grupos y entrevistas más de 120 personas.

“La mayoría de las políticas públicas que se llevan a cabo en los países de la región para elevar el bienestar de los pobres urbanos han descuidado los problemas de su integración en la sociedad, operando como si el solo mejoramiento de sus condiciones de vida los habilitara para establecer (o restablecer) vínculos significativos con el resto de su comunidad. Solo en los últimos años, y a medida que se comprobaba la agudización de los problemas de segmentación social que acompañan el despliegue de los nuevos modelos de crecimiento, el discurso de académicos y de encargados de políticas sociales comenzó a reflejar una preocupación por los problemas de aislamiento social de los pobres urbanos y por los mecanismos que nutren y sostienen esas situaciones, más allá de la consideración de sus apremios económicos y de sus carencias específicas. En efecto, la incorporación en el léxico especializado de las nociones de exclusión, desafiliación, fragmentación y otras semejantes revela la inquietud por la creciente proporción de población que, además de estar precaria e inestablemente ligada al mercado de trabajo, se ve progresivamente aislada de las corrientes predominantes (*mainstream*)³ en la sociedad. Este fenómeno, cualquiera sea el término que se le aplique, implica vínculos frágiles —y en último extremo inexistentes— entre los pobres urbanos y las personas e instituciones que orientan su desempeño por las normas y valores dominantes en la sociedad en un determinado momento histórico” (Katzman, 2001, p. 172).

El artículo advierte sobre la desvinculación de un creciente número de personas de las instituciones portadoras y reproductoras de la cultura hegemónica⁴. Así, “la sociedad” es presentada de forma naturalizada, como la totalidad, y está representada por esas instituciones que, además, tienen carácter instituyente. Se señala la relativa ausencia de consideración de los mecanismos que producen este aislamiento en el diseño de programas y políticas sociales.

La fragmentación social de Uruguay ha aumentado a pesar de la disminución de la pobreza, si se considera el período 2005-2015 (Instituto Nacional de Estadística, 2017). Si se ajusta la mirada en los jóvenes de entre 15

3 La expresión “corriente predominante” (*mainstream*) se refiere al sector de la sociedad cuyas aspiraciones de integración y movilidad social se canalizan a través de vías institucionales y cuyos comportamientos y expectativas se ajustan a las normas y valores predominantes. La palabra “predominante” suele denotar no solo el poder y el prestigio de este sector y, por ende, su capacidad de difundir normas, valores y modelos de comportamiento, sino también su peso numérico dentro de la sociedad.

4 Denominada corriente predominante o *mainstream* por Katzman (2001).

y 29 años, las distancias intracohorte⁵ aumentan de forma sustantiva en los últimos veinte años, como ha sido documentado insistentemente (Filardo, 2010, 2011, 2015). Concomitantemente, la protección social de la población por parte del Estado uruguayo también se ha extendido y diversificado. Los programas sociales dirigidos a jóvenes amplían su cobertura a distintos perfiles y atienden riesgos diferentes.

Entre 2005 y 2015, funcionó un conjunto variado de programas públicos cuya población objetivo se define como adolescentes y jóvenes de Uruguay "en situación de vulnerabilidad". Estos programas se clasifican utilizando diferentes criterios. En general, se utilizan las áreas de trabajo definidas como prioritarias para cada uno de ellos como primer criterio de clasificación. Se ordenan, así, bajo las categorías: "inclusión educativa", "formación y capacitación para el trabajo", "atención a situaciones de riesgo", etcétera. Según la metodología utilizada en su diseño, se clasifican como "de proximidad", por ejemplo; también se agrupan en focalizados o universales. Sin embargo, se advierte la necesidad de un nuevo criterio: el tipo de intervención en relación con los mecanismos de integración social, determinado por el perfil de los jóvenes con los que se trabaja, que configura la naturaleza del programa y el alcance de los objetivos planteados. Aplicando este criterio, es posible clasificar a los programas en aquellos que se orientan a: 1) proveer las condiciones previas requeridas para la integración social (tipo I), 2) fortalecer los mecanismos de integración (tipo II), 3) dar continuidad o sustentabilidad de condiciones de integración o evitar la pérdida de bienestar (tipo III).

Los programas de tipo I intervienen en las condiciones de posibilidad de integración a la cultura hegemónica de adolescentes y jóvenes que no pertenecen a ella. Se requiere, así, una modificación de la subjetividad, puesto que los beneficiarios son aquellos que muestran síntomas de pobres aislados, para utilizar los términos de Katzman: se encuentran al borde de "la sociedad" —pensada esta como totalidad—. Están desafiados de las instituciones paradigmáticas de integración social según la edad de los sujetos atendidos (sistema educativo y mercado de trabajo) y no comparten necesariamente los valores y normas de las corrientes predominantes. Estos programas buscan producir las condiciones y las capacidades, los requisitos básicos para (re)constituir el vínculo entre estos jóvenes y las instituciones, es decir, con "la" sociedad. La mayoría de los programas estudiados se ubican en este tipo. Así, entre los que tienen como área de actuación prioritaria la inclu-

5 Entre los jóvenes de 15 a 29 años de 1990 son notorias las diferencias de calendarios en la maternidad, entrada al mercado de trabajo y salida del sistema educativo, si se considera el nivel educativo alcanzado. Estas distancias se incrementan sustantivamente en 2008 y aún más en 2013 (Filardo, 2015). Dentro del grupo de jóvenes de 15 a 29 años, se aprecian trayectos vitales y condiciones materiales de existencia que traducen universos simbólicos, posibilidades de futuro y proyectos muy distintos, lo que permite hablar de fragmentación entre los jóvenes.

sión educativa, se encuentran Aulas Comunitarias y Áreas Pedagógicas; entre los que se focalizan en formación para el empleo, se ubican los Centros de capacitación de producción (CECAP) y algunas modalidades de PROJOVEN, y, entre los que atienden situaciones de riesgo, se destacan Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red, varios programas que ejecuta la organización no gubernamental El Abrojo, el Programa Calle, del INAU, los Centros Juveniles y el Programa de Autonomía Anticipada (La Barca- INAU)⁶.

Los programas de tipo II trabajan con jóvenes que, si bien están en riesgo de desvincularse de los circuitos institucionales, tienen mínimas competencias sociales, en razón de su socialización en normas y valores de la cultura hegemónica. Estos programas buscan fortalecer el acceso y la permanencia de los jóvenes en las instituciones. Dentro de ellos se ubican el programa de Formación Profesional Básica (FPB) de UTU y alguna de las modalidades de PROJOVEN.

En cambio, los programas de tipo III son los que brindan estímulos para que el proceso de integración social se asegure, se presente sin obstáculos. Enfoca y distribuye beneficios para la continuidad del funcionamiento de los mecanismos básicos, que, por otra parte, hasta el momento han funcionado bien. El programa Yo Estudio y Trabajo, dirigido a jóvenes para que permanezcan en el sistema educativo en el nivel medio, superior o terciario, muestra claramente que estos jóvenes han superado el aislamiento social y han logrado trayectos exitosos por el sistema educativo hasta el momento de la inscripción en el programa. Lo mismo ocurre con las becas de Bienestar Universitario de la Universidad de la República o del Fondo de Solidaridad, o incluso de Compromiso Educativo para aquellos que están cursando el bachillerato en la educación media. Quienes han logrado permanecer en el sistema educativo alcanzando estos niveles cuentan con competencias sociales legitimadas, ha internalizado pautas culturales, aceptan y se adecuan a las normativas institucionales, etcétera. No se requiere, en consecuencia, de una “resocialización”, de un modelado de subjetividades y del “ser” como condición previa. En los primeros (tipo I) esto sí es necesario⁷.

En el Cuadro 1, de doble entrada, algunos de los programas orientados a adolescentes y jóvenes en el período 2010-2015 se clasifican en función de dos criterios: área principal de actuación y tipo de intervención en rela-

6 El listado no comprende todos los programas que eventualmente podrían ser clasificados aquí, se mencionan los seleccionados para el estudio referenciado.

7 El término “resocialización” proviene como código *in vivo* de las entrevistas realizadas a operadores de los programas.

ción con los mecanismos de integración social⁸, que se corresponde con el perfil de los beneficiarios.

Cuadro 1. Clasificación de programas orientados a adolescentes y jóvenes de Uruguay (2010-2015).

Tipo de intervención	Área principal de intervención		
	Inclusión educativa	Empleo/formación	Situaciones de riesgo
Tipo I (posibilitan mecanismos de integración social)	Aulas Comunitarias	PNET (CECAP)	Jóvenes en Red
	Áreas Pedagógicas	PROJOVEN	Uruguay Crece Contigo
			El Abrojo
			Programa Calle de INAU
			Centros Juveniles
		Autonomía Anticipada (La Barca)	
Tipo II (fortalecen mecanismos de integración social)	FPB/UTU INEFOP	PROJOVEN	
	Programa + Centro		
Tipo III (garantizan buen funcionamiento o continuidad de mecanismos de integración social)	Compromiso Educativo	Yo Estudio y Trabajo	
	Fundación Chamangá		
	Fondo de Solidaridad		

Fuente: Filardo (2014).

Los tipos de programas remiten a la fragmentación social como contexto a considerar. La intensidad y la magnitud que adquieren en el país las distancias sociales y culturales muestran la obsolescencia de la noción de “sociedad hiperintegrada” que distinguía al Uruguay del siglo pasado (Rama, 1987). Esta idea, arraigada en el imaginario nacional, si bien pudo haber descrito bien el Uruguay de otro tiempo, parece desconectada de la situación o estado actual del país.

Aunque la mera existencia de programas de tipo I muestra evidencia de la fractura en la sociedad actual, el diseño de las políticas no lo hace explícito. Por el contrario, parece, en principio, afiliarse con la noción de la hi-

8 El perfil de los beneficiarios indica el “grado de vulnerabilidad social”. Se establece entonces un gradiente en torno a la vulnerabilidad social a la que están expuestos los beneficiarios, determinada por sus condiciones de vida. Obviamente, este noción de vulnerabilidad social toma en cuenta otros elementos además de los indicadores “duros” habitualmente considerados (nivel educativo alcanzado, ingreso mensual de los hogares, tenencia de hijos, tipo de cobertura de salud, condición de actividad y ocupación, etcétera).

perintegración: supone una adscripción a las pautas normativas de la cultura hegemónica, exigida en todas las instituciones en las que los individuos han de insertarse como resultado de las intervenciones (mercado laboral y sistema educativo principalmente), y que, sin embargo, en los hechos deja fuera a sectores cada vez más amplios.

La clasificación de los programas según tipo I, II y III tiene también correlatos en la forma de captar su población objetivo. Los programas de cercanía de tipo I (Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red) “van a buscar” a los beneficiarios, a partir de la identificación individualizada. Esto satisface el criterio de minimizar los costos personales para los adolescentes y asegurar la máxima cobertura de la población a la que se dirigen. Otros programas, en los que los ejecutores son organizaciones no gubernamentales (centros juveniles, aulas comunitarias, áreas pedagógicas), con frecuencia despliegan un haz de estrategias. Las características de la organización, su arraigo en el barrio, el tiempo de funcionamiento y el reconocimiento que tenga en el territorio contribuyen en gran medida al acercamiento de los adolescentes a los programas que ejecutan. También se verifican estrategias específicas en la comunidad para la inscripción de los jóvenes en los centros juveniles (actividades en espacios públicos). Las derivaciones desde otros dispositivos institucionales son otro mecanismo frecuentemente mencionado, proviniendo de diversas instituciones y, eventualmente, de otros programas de protección social. Por último, el acercamiento de los jóvenes por recomendación o sugerencia de conocidos, amigos o familiares que les hablan del programa es otro de los mecanismos de ingreso.

En los programas de tipo II predomina el mecanismo de la información de la oferta por amigos o conocidos y son frecuentes las derivaciones desde otros espacios de intervención. Los relatos de entrevistados de este tipo de programas también mencionan a algunos pares que funcionan como “transmisores de la información sobre el programa”.

En los programas de tipo III los mecanismos de cercanía no operan y predominan las estrategias de difusión abierta, como carteles y propagandas. El ingreso se produce por iniciativa del propio adolescente, que es quien se acerca a la oferta del programa, e incluso a sorteos⁹. También es frecuente que se enteren por conocidos y amigos que ya participan y que funcionan como transmisores de información e incluso facilitan la llegada y acompañan el ingreso. En esto también se advierten los perfiles diferenciados, que se traducen, en primer lugar, en el acceso a la información sobre los servicios y los programas, y, en segundo lugar, en la capacidad de vincularse con la oferta

9 Vale la pena mencionar que en la primera edición del programa Yo Estudio y Trabajo se postularon para el ingreso más de 40.000 jóvenes, cuando el cupo máximo era de menos de 1.000.

existente en caso de cumplir los requisitos para ello. En estos programas, por tanto, los costos de ingreso los asume el individuo beneficiario, que puede acceder a la estructura de oportunidades a partir de sus propios activos.

Los programas analizados tienen en común que son focalizados¹⁰ y dirigen su atención a adolescentes y jóvenes en “situación de vulnerabilidad”. El punto es que las situaciones de vulnerabilidad de los jóvenes que atienden son efectivamente muy distintas. Aplicar el criterio de tipos de intervención en relación con los mecanismos de integración social permite visualizar la diferente naturaleza de los desafíos que se presentan en cada tipo de programa, la variación que existe en las condiciones de vida de los jóvenes que participan y en la lógica de las intervenciones. Esta constatación es relevante para señalar que cuando se habla de programas de protección social para los adolescentes y jóvenes es imprescindible tener en cuenta la fragmentación juvenil. Así, se advierte la pertinencia de la pregunta “¿qué programas para qué jóvenes?”, en la medida en que no se puede someter al mismo análisis situaciones y condiciones tan diferentes como las que se manifiestan en las intervenciones estudiadas aquí.

La oferta de los programas de tipo I está concentrada en algunas zonas geográficas de la ciudad, donde se concentran mayores valores en los mar-

10 La focalización implica la definición de una red de criterios que deben cumplir los beneficiarios para poder serlo, en general determinados por el riesgo de desafiliación de instituciones universales. En Montevideo, como ha sido ampliamente documentado, se verifica el incremento en las últimas décadas de la segmentación educativa en el ciclo medio de educación, en la medida en que el sistema público es gradualmente abandonado por las clases medias que, en proporción creciente, deciden mandar a sus hijos a centros privados. Uno de los argumentos relevados en algunos colectivos docentes es que los programas de tipo I, de inclusión educativa, eventualmente producen una segmentación en el interior del sistema público, no solo en términos de homogeneidad de la población que reciben, sino incluso de la “calidad” de la educación que se deriva de estos programas (se argumentan que lo principal es la acreditación y no los conocimientos adquiridos). Uno de los efectos que tienen estos programas con población muy homogénea (con carencias múltiples) y objetivos muy claros a cumplir (la acreditación del ciclo básico de los adolescentes que ingresan) es que las exigencias para lograr la acreditación del ciclo básico se distancian respecto a las del sistema educativo formal. No existen pruebas de evaluación de aprendizajes para estos estudiantes que permitan la comparación con las competencias adquiridas por los estudiantes del sistema educativo formal. En este sentido la flexibilidad con la que funcionan los docentes es mucho mayor en diversos aspectos vinculados al conocimiento y los contenidos curriculares, no obstante tienen mucho trabajo en torno a la educabilidad (López y Tedesco, 2002; López, 2004) de los sujetos que ingresan al programa, del que están exonerados relativamente quienes trabajan en el sistema formal. Dicho de otra forma, la “calidad educativa” —que es la que se pone en tela de juicio en todas estas iniciativas— tiene, al menos, definiciones diferenciales y no permite ser comparable en resultados predefinidos de “aprendizaje”.

cadores de criticidad¹¹. Esto se vincula notoriamente con la fragmentación socioespacial que se verifica en las ciudades, fenómeno creciente en al menos las últimas tres décadas en Montevideo y presente en varias capitales del interior; de difícil reversión, además. Sin embargo, pese a lo innegable de acercar la oferta a los potenciales beneficiarios, se abre un debate sobre la conveniencia de la localización de los programas privilegiadamente en las zonas de vulnerabilidad social, dado que ello refuerza el proceso de segmentación y reproduce la homogeneidad social de los beneficiarios. En este sentido, vale la pena recordar que a inicios del siglo XXI Rubén Katzman y Fernando Filgueira, en el *Panorama de la Infancia y Familia del Uruguay* (2001, reflexionaban:

“Dada la fuerte asociación entre el barrio donde residen los niños y el centro educativo al que asisten, la mayor concentración de niños y adolescentes en los barrios más pobres de la ciudad también se traduce en una creciente segmentación educativa. A esta segmentación del sistema público se suma la creciente deserción de los sectores medios y altos de la educación estatal. Los estudios de MECAEP y MESyFOD han documentado en forma absolutamente convincente el efecto positivo de los contextos socio-educativos con presencia de clases medias sobre las expectativas y los resultados académicos de los menores de bajos ingresos. [...] la creciente segregación residencial entre los niños permite concluir que el valor agregado que ofrecía la heterogeneidad de la composición social de las escuelas y colegios se hace cada vez más rara en Montevideo” (Katzman y Filgueira, 2001, p. 68).

-
- 11 El Plan Siete Zonas “... se trata de una iniciativa de trabajo que atienda a siete zonas de alta vulnerabilidad social y económica, con problemas de seguridad, de convivencia y donde se concentra la pobreza más dura. El proyecto se realiza para reforzar el trabajo gubernamental que logró reducir la pobreza del 40 % al 12,4 %, y la indigencia a 0,5. Según el ministro de Desarrollo Social ‘Se trata de sostener este proceso de reducción de la pobreza y erradicación de la indigencia, con acciones en el territorio y la comunidad’. El ministro destacó que de las 407 mil personas que hoy quedan en situación de pobreza 220 mil viven en Montevideo y la zona metropolitana de Canelones. Se plantea construir una modalidad de intervención urbana integral, con la profundización necesaria de los programas prioritarios (Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red), fortaleciendo las prestaciones sectoriales en intensidad y accesibilidad, con mejoras en infraestructura para la convivencia y despliegue de seguridad local, estructurada en torno al urbanismo social y llegada de más policía comunitaria” (http://www.ose.com.uy/descargas/rpp/plan_siete_zonas.pdf). “La inversión destinada es de unos 34 millones de dólares y beneficiará a 32 mil personas. El ministro de Desarrollo Social, Daniel Olesker, explicó que el Plan Siete Zonas consta de tres ejes principales: la mejora de la infraestructura urbana en cinco barrios de Montevideo (Marconi, Cantera del Zorro, Chacarita de los Padres, Santa Teresa y Barrio Ituzaingó) y tres de Canelones (Vista Linda y Obelisco, de Las Piedras, y Villa Manuela en Barros Blancos), además de una intensificación de los planes sociales en esas ubicaciones y también una intervención en la seguridad”. Ver: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/23894/3/innova.front/lanzamiento_del_plan_siete_zonas.03/09/2013-presidencia>.

En la afirmación anterior, los autores se apoyan, además, en los escritos de Coleman, *et al.* (1966), quien, basado en amplia investigación empírica, sostiene que "... los estudiantes provenientes de hogares humildes tenían mayores probabilidades de acceder a una trayectoria escolar exitosa cuando se desempeñaban en contextos sociales heterogéneos que cuando estudiaban en contextos educativos homogéneos de estratos bajos" (Katzman y Filgueira, 2001, p. 68). Para ilustrar: en la medida en que Aulas Comunitarias trabaja con una población homogénea no solo en términos socioeconómicos de los niños y adolescentes que asisten al programa, sino además en situaciones de vulnerabilidad de sus hogares en entornos que pertenecen a los contextos urbanos más desfavorecidos (la ubicación de las Aulas está determinada por las características de los barrios), estas condiciones mencionadas se agudizan¹². Por otra parte, el propio diseño del programa genera que esa profundización de la homogeneidad se acentúe en adelante, dado que los liceos en los que los adolescentes egresados de Aulas podrían reinsertarse conforman un conjunto acotado: los que están más cerca geográficamente de donde se ubica el aula (lo mismo sucede con los centros del CETP-UTU), salvo muy contadas excepciones. La lógica tiene sentido, la probabilidad de sostener la asistencia se incrementa en la medida en que no suponga costos adicionales para el sujeto (boletos, tiempo o dificultad de transporte, lejanía de su entorno, etcétera). Sin embargo, esa condición tiene como consecuencia la relativa escasez de oferta de los centros que reciben a los egresados de Aulas Comunitarias, que, por lo tanto, homogeneizan a su población con consecuencias directas sobre la probabilidad de interacción social con "otros" de diferente posición social, reproduciendo de este modo la estigmatización de la población de Aulas, en primer lugar, y, en segundo término, de los centros educativos que son el destino más frecuente de estos adolescentes. Es probable que este mecanismo pervierta los efectos buscados con los esfuerzos realizados durante el paso por el programa.

Cada uno de los programas, por las especificidades ya señaladas (focalización de las dimensiones que atiende y de la población con la que trabaja) requiere una alta interrelación y cooperación de la oferta de servicios públicos y proyectos sociales existentes, para estos beneficiarios. En gran medida, la "integralidad" se asegura a partir de la red institucional que sirve de base. Esto es particularmente relevante en los programas de tipo I. Las derivaciones de los casos entre diversas instituciones son altamente frecuentes. Para ello, es necesario que los operadores tengan conocimiento amplio de la oferta con

12 "Otro obstáculo es todo el tema de la política de territorio, que hay mucha cosa concentrada pero muy fragmentada, distintas cosas, mucha saturación de servicios, un poco desordenado y la gente no avanza mucho. Vos ves que la calidad de vida de la gente y las situaciones, algunas cosas sí se destacan, pero el esfuerzo de las políticas públicas no hace un impacto en el cambio de la vida de la gente" (entrevista a educadora de organización no gubernamental).

que se cuenta territorialmente, en principio (aunque no exclusivamente¹³). Muy a menudo, los referentes cuentan además con relaciones personales en las instituciones con las que interactúan, lo que facilita el flujo interinstitucional. La tarea principal de los operadores de varios de los programas estudiados coloca en esto un énfasis (“conectar a los adolescentes” con el sistema educativo, con el sistema de salud, con los servicios para el primer empleo, con políticas especiales para vivienda, etcétera). Desde la teoría de activos y estructura de oportunidades, de Katzman y Filgueira, se puede ver cómo se opera en las competencias necesarias para utilizar los activos disponibles, así como para conectar con la estructura de oportunidades que brindan tanto el Estado como el mercado y la sociedad civil, la comunidad. En este sentido, podemos decir que no alcanza con que exista un conjunto amplio y diversificado de “oportunidades”, los programas de tipo I trabajan para que los individuos sean capaces de conectarse con ellas.

En los programas de tipo II, la finalidad es “fortalecer los mecanismos *tradicionales* de integración social (principalmente educación y trabajo) para jóvenes que si bien tienen dificultades de acceso o riesgo de discontinuidad en la institucionalización, tienen competencias sociales mínimas para transitar por ellos. Estos programas facilitan las condiciones de permanencia en las instituciones, o brindan alternativas focalizadas” (Filardo, 2014, p. 6). De las entrevistas realizadas a jóvenes de estos programas, se desprende que la educación es valorada como mecanismo de integración, tanto para ellos como para sus familias, lo mismo que el trabajo. Forma parte de su “proyecto de vida” y hay una idea del futuro encadenada a su esfuerzo en el trayecto que recorren en estos circuitos.

En los programas de tipo III los beneficiarios ya tienen asegurada la “socialización mínima requerida para considerarse integrados” por el mero hecho de haber alcanzado los niveles educativos que definen el perfil de quienes pueden participar. Se enfocan principalmente en evitar que pierdan bienestar (Katzman, 2000) y logren mantener sus trayectorias¹⁴, dando diferentes estímulos y apoyaturas para que “no se aparten del camino”. Sin embargo, es notoria y evidente entre los adolescentes y jóvenes beneficiarios de programas de tipo I y III la distancia en las cosmovisiones, *habitus* (Bourdieu, 2000), en las *perspectivas temporales*, la capacidad de proyectarse hacia el futuro, (Bourdieu, 1984), la dotación de *agencia y capacidades* (Sen, 1995), o en los *activos* (Katzman, 2000; Filgueira, 2001). La diferente naturaleza de los programas es radical; para ilustrarlo con una

13 Ejemplos claros son los programas de viviendas del Ministerio Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, los hospitales, la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), el Banco de Previsión Social (BPS), etcétera.

14 Lo que se espera para el futuro en función del trayecto recorrido hasta el momento.

metáfora: mientras los programas de tipo I enseñan a caminar, en los de tipo III se baliza el camino, para evitar perderse.

Las intervenciones que se plantean en cada tipo de programa enfrentan dificultades de diferente orden. Los resultados que se proponen también son sustantivamente distintos; mientras en los de tipo I se atiende al "proceso" que realiza el sujeto, a su ductilidad para manejarse en mundos diferentes, en los programas de tipo III es de "producto" (terminó o no un nivel educativo, se insertó en el mercado de trabajo, etcétera). Probablemente, entonces, se requiera un sistema de evaluación de los programas que también sea diferenciado en el tipo de indicadores que utilice para medir resultados.

Asimismo, la duración de la intervención con los sujetos de los programas siempre es finita (y por lo general muy acotada¹⁵). Los resultados se ven al egreso del programa; solo algunos de ellos tienen previsto un período de seguimiento restringido y no se implementan estudios de impacto. Esto significa que no es posible saber los *efectos* de los programas sobre la vida de los sujetos beneficiarios. ¿Cuántos o qué porcentaje de los que se inscribieron en Aulas Comunitarias en 2011 culminaron el Ciclo Básico? ¿Cuántos de los que egresaron del programa de FPB en 2012 se han insertado en el mercado de trabajo en 2014? Este tipo de estudios de cohorte permite medir los impactos, aunque no es de fácil implementación y tiene dificultades adicionales por el tipo de población con la que trabajan los programas de tipo I en particular. Sin embargo, es extremadamente relevante para poder estudiar *las trayectorias* y no solo *los trayectos*.

En este marco, también merecen ser considerados la noción de integración social y los mecanismos fundamentales para efectivizarla (educación, trabajo y uso de espacios públicos) (Katzman, 2001). El argumento que sostiene que estos adolescentes y jóvenes (población potencial de los programas de tipo I) están desintegrados o tienen alto riesgo de estarlo permite preguntarse: ¿integrados a qué? A las instituciones (mercado de trabajo, sistema educativo, etcétera) que responden a la cultura hegemónica y se toman como los representantes de "la sociedad". Dichas instituciones no solo han marcado y señalado a estos adolescentes y jóvenes desde temprano, produciendo su paulatina expulsión, desafiliación y alejamiento, sino que requieren que sean "resocializados" para su reinserción. Ahora bien, esto no implica necesariamente que estos jóvenes no estén integrados a "algo". La mera idea de "resocialización", expresada en las entrevistas a operadores, supone una socialización anterior a la participación de estos jóvenes en los programas, lo que da cuenta de la internalización de normas, pautas, disposiciones y com-

15 Es particularmente gráfico el "asunto" que constituye la duración de la intervención en el Programa Uruguay Crece Contigo, por el tipo de objetivos que se plantea y el perfil de los beneficiarios con los que trabaja.

portamientos que remiten a “otra” cultura que los “integra”. En estos sectores que quedan al margen de la matriz cultural hegemónica operan también mecanismos de integración social, solo que “por fuera” de lo que se considera “la sociedad”. En tales circuitos también existen pautas de comportamiento, códigos y universos simbólicos compartidos. Pero esta cosmovisión no solo no es aceptada (considerada aceptable) sino que ni siquiera es reconocida por la cultura hegemónica. Quizá sea posible utilizar la metáfora del “punto ciego”: no estamos siendo capaces de ver lo que de alguna forma los educadores, los referentes de los programas, aquellos que están en la primera línea de contacto con los jóvenes de mayor grado de vulnerabilidad social nos relatan a partir de sus experiencias cotidianas, develando la necesidad de una reflexión que cambie el paradigma de intervención social.

Siguiendo esta línea, la integración social no es un camino único, no opera solo por ciertos mecanismos y, sobre todo, no puede ser pensada en términos binarios “integrado” versus “no integrado”. ¿Será que estamos en presencia de mundos sociales distintos, cada uno con sus propios mecanismos de integración, pero que se excluyen mutuamente?

2. El sujeto

El tipo de intervención que caracteriza a los programas estudiados es trabajar fundamentalmente con los individuos beneficiarios. Si para los operadores la acción se focaliza en cada sujeto, requiere un formato flexible y “nuevas vueltas de tuerca” para cada quien, lo que se adecua al diseño de los programas. En el relato de los jóvenes también aparece resaltado el nivel individual como el central. De sus discursos se desprende que la actitud de cada quien, el “encarar” o el “gilear”, para usar sus propios términos, hace a las diferentes trayectorias. Han internalizado, como una marca a fuego, lo que se reproduce en las diversas instituciones en las que han estado: que la trayectoria “depende de cada uno”.

La internalización de la perspectiva individual por parte de los jóvenes es una constante. Consideran que les va bien por su actitud, que son responsables exclusivos de sus trayectos. Esta visión de los procesos con anclaje en el individuo los pone a prueba permanentemente y ha sido la perspectiva que ha predominado también en su experiencia escolar, que en general se ha truncado muy temprano. La experiencia escolar (Dubet, 2006) ha estado marcada por las clasificaciones de las que han sido objeto, por el discurso permanente del logro y el mérito individual, desde el supuesto de igualdad de oportunidades, por el mero hecho del acceso al sistema educativo. Tal es el poder y la hermeticidad de ese discurso, que los jóvenes lo internalizan y reproducen. Ellos también identifican en “el encarar” la actitud proactiva de salida, que atribuyen a los que en principio, siendo como ellos, “les va bien”.

Si bien la pretensión de los programas alude al trabajo con las familias, se encuentran serias dificultades para alcanzar esta unidad de intervención. Ello ocurre por una variedad de factores: las familias no existen, la fragilidad que estas tienen, eventualmente las características de la propia familia son en gran medida motivo de la socialización que hay que rehacer, las carencias de los adultos responsables, el diseño de los programas (no hay tiempo para vincularse con la familia). La reproducción social es un elemento crucial, más aún cuando se registra un patrón de reproducción biológica disímil según estratos socioeconómicos (Varela, *et al.*, 2014). Se torna central el debate y la reflexión sobre este punto, en el que desbordan lugares comunes, aunque la evidencia empírica parece ir en sentido contrario. En el discurso, la unidad familia está presente, pero en la implementación de los programas existen dificultades notorias para llegar a conectarlas y trabajar con ellas, y, finalmente, el centro de la intervención está puesto en el o la adolescente.

No solo el centro es el adolescente, sino que opera una perspectiva individual. En los programas de tipo I, se atiende a su "resocialización" o a su "educabilidad" (López, 2004; López y Tedesco, 2002), al intentar imbuirlos de pautas de comportamiento aceptables para las instituciones con las que hay que (re)vincularlos. Se busca darles las herramientas necesarias, además, para discernir en qué espacios comportarse cómo. En tal sentido, la resocialización que se pretende es una nueva competencia para ellos, pero no sustituye a la anterior. Su entorno, su vida cotidiana, responden a los códigos y pautas que ellos traen consigo y que desde los programas se pretende cambiar. Por eso, se aprecia que los adolescentes y jóvenes que participan en muchos de estos programas transitan en dos mundos: el de su entorno y el de la intervención. La expectativa que los programas depositan en ellos es que puedan egresar con "competencias" en los códigos de la cultura hegemónica. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que su vida cotidiana, sus interacciones, requieren competencias en los códigos de su entorno. Una trayectoria exitosa es aquella en la que demuestran ser competentes en ambos mundos.

Una de las cuestiones que surge de ello es que los adolescentes viven en "el doble código". Su entorno les provee de un sistema de disposiciones, representaciones, comportamientos y prácticas (que tienen una expresión en el "cuerpo", además) que está disociado de "la sociedad" a la que se pretende integrarlos. Puede verse como límite o, en su reverso, como factor que favorece el proceso en el programa (la adquisición de normas, la pertenencia a la cultura hegemónica), la actitud individual, la disposición (o, a la inversa, la resistencia) que estos jóvenes presenten en este sentido. La disposición individual a la aceptación de códigos y pautas predominantes, a la adquisición de estas "competencias sociales", es señalada como

un factor que determina el “éxito” —o “no éxito”— de las trayectorias de los beneficiarios. Ello implica entender claramente que deben tomarse determinadas opciones, responder de cierta forma, seguir por “un camino” (y no otro), que eventualmente son ajenos al mundo en que han vivido y en el que están insertos.

Varios de los operadores de programa entrevistados mencionan que operan sobre el mundo de la subjetividad, sobre el plano de las capacidades, proveyendo a los jóvenes de herramientas para tomar decisiones —relativamente pautadas— y diseñar estrategias alternativas a las que conocen y despliegan en la interacción cotidiana en su entorno.

Los adolescentes y jóvenes beneficiarios de los programas son vistos, además, de forma diferente según el tipo de intervención (I, II, III). Los operadores de programas de tipo I destacan la soledad en la que viven, aludiendo a la falta de referentes, de contención afectiva, de sostén. También son elocuentes al describir la fragilidad y la inestabilidad en las que transcurren sus vidas. Los relatos aluden a que la incertidumbre atraviesa todos los planos de su vida, no existe una naturalización de lo que permanece frente a eventos que conmocionan. El impacto de cualquier circunstancia es casi siempre total, no hay control de ningún plano. Por eso, “cualquier cosa que pase los descentra” y el riesgo de que les pase “algo” es muy alto. La imprevisibilidad de su mañana literal es otra cara de la vulnerabilidad en la que se encuentran.

Los operadores de estos programas conforman un número muy importante. Entre Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo, se estiman 350 personas (para el año 2014), técnicos con formación y experiencia en este tipo de trabajo. Por lo general son jóvenes. Sin duda, debe destacarse su compromiso con la tarea que desempeñan y su vocación social. De sus discursos se desprende un capital relevante de la sociedad uruguaya para trabajar con estos jóvenes en situación de vulnerabilidad social. Existe experiencia acumulada, inversión social y capacitación específica para la implementación de los programas. Esto es una fortaleza relevante. Sin embargo, el centro en los individuos y no en las comunidades o los barrios es el paradigma de acción que tiene debilidades y que se ha naturalizado como el único posible. El volumen de dinero invertido en el trabajo con un número de adolescentes y jóvenes que están en el perfil de los programas de tipo I crece en el país, producto de la fractura social, que hace aumentar la distancia entre estos jóvenes y la matriz hegemónica. Si no se ataca el proceso de socialización de estos jóvenes en la infancia, pretendiendo “resocializarlos” en la adolescencia, se hace un trabajo doble y probablemente con menor éxito: “prevenir mejor que curar”. Claramente para ello no alcanza con un trabajo uno a uno. Hace falta intervenir más fuertemente, sobre

todo en la cultura institucional instalada férreamente en el sistema educativo, autor de una de las marcas indelebles que presentan estos adolescentes sin excepción. El sistema educativo ha permanecido hasta ahora inmune al problema de la exclusión social de estos jóvenes, a la que en gran medida contribuye. Además, se mantiene impermeable al aprendizaje del trabajo de todos estos recursos humanos en el mano a mano con estos jóvenes, en su "poner el cuerpo" en la primer línea de contacto. No hay intercambio establecido ni permea este conocimiento al sistema, que se mantiene incambiado y sostiene, en gran medida, la producción de estas condiciones. Uruguay ha avanzado sustantivamente en colocar en agenda las condiciones de vida de estos adolescentes e invertir de forma sustantiva (sobre todo en términos evolutivos) en mejorarlas. Ha crecido enormemente en el capital humano que trabaja en ello. Sin embargo, los resultados no parecen dar el "salto" requerido. Se advierte que quizá el principal problema radica en la concepción de las políticas: está en la "reparación" del daño, no en evitarlo atacando el mecanismo de reproducción, la socialización primaria que se da en estos entornos. Por eso, se propone un cambio de eje en la atención: del sujeto a la comunidad, con proyectos productivos colectivos, que involucren a su vez los vínculos intergeneracionales que estos adolescentes establecen, que provean elementos para la conformación de nuevas identidades y vehiculicen las posibilidades de una integración social desde otra posición que su propia marginación.

Por otra parte, el barrio es el espacio significado como el "entorno" del sujeto intervenido (donde, además, se sitúan los otros significativos: pares, familia, el propio programa, generalmente). La fuerza del barrio en los mecanismos de socialización de los adolescentes y jóvenes es contundentemente señalada en las entrevistas en todos los ámbitos. Sin embargo, las intervenciones no tienen dispositivos que operen en este espacio, sino que, generalmente, se ubican en dotar de capacidades a los adolescentes y jóvenes. Esto conduce al desarrollo de competencias en clave de doble código y de habilidades para discernir las situaciones y evaluar la pertinencia entre ellos.

Adquiere aún más sentido el cuestionamiento del paradigma de la intervención centrada en el "sujeto individual", sin capacidad de operar en el entorno. La "resocialización" es válida solo para algunos espacios en los que el sujeto se mueve y transcurre (los programas), mientras que no lo es en

otros (que son a los que pertenece: familia, barrio, pares)¹⁶. No hay un planteamiento de trabajo con la comunidad de modo de afectar la “socialización”, se enfoca en la “resocialización” uno a uno. En tal sentido, el resultado de las intervenciones y las *trayectorias* de los jóvenes es vistos como un producto del propio sujeto: sus disposiciones, sus “capacidades”, su esfuerzo, sus circunstancias, su “adherencia al proyecto”¹⁷.

3. El enfoque y los límites

El trabajo en la promoción de capacidades de los adolescentes choca con un límite: no es posible modificar las condiciones materiales de vida, las de ellos o las de las familias. Son varios los operadores entrevistados que sugieren que esta incapacidad de las intervenciones no solo constituye un límite sino que es vivida como factor de frustración: “... nuestra intervención tiene un techo”, “no forma parte de nuestro trabajo”, “nosotros no podemos... (darles una casa, etcétera)”, “no somos el Estado”. También se identifican otras fronteras infranqueables que no son solo materiales: “preguntás por qué faltó y te das cuenta de que la familia tiene problemas muy graves, pero nosotros no somos psicólogos, no podemos hacer terapia ni nada de eso, no nos corresponde”. En algunas entrevistas estos límites que se plantean al impacto que puedan tener las intervenciones producen frustraciones o resignifican lo que se puede hacer: “... entonces te das cuenta de que no podés hacer más que acompañarlo, como ser humano”.

16 Vale aquí recordar la siguiente cita: “Es una violencia que se produce, es un trabajo que es una batalla constante nuestra, es generar un trabajo con una alternativa de vivir, un espacio donde vincularse de otra manera... No solamente es simbólico sino que además es de palabra. Yo me acuerdo, los chiquilines decían: ‘ta todo bien, yo acá me siento así, le doy la mano a mi amiga, todo, pero cuando me vaya de acá no lo voy a hacer’, te lo dicen así y vos decís ‘está bien, mientras vos sepas que mi consigna es, al menos, mientras vos seas capaz de hacerlo acá, está todo bien, sos capaz de saber que hay espacios distintos en el que vos creás estrategias distintas para sobrevivir’. Y eso es lo que se trabaja. El trabajo nuestro es eso. Mismo. Porque lo discutimos, nosotros no somos tampoco... ¿Estamos creando una burbuja que después, en el liceo, se van a dar contra todo? Pero en realidad no, nuestro trabajo no tiene que ser para moldear al chiquilín para que entre mejor en el liceo, sino trabajar con él para que elabore estrategias que le permitan en diferentes situaciones desenvolverse mejor. Entonces, por ejemplo, a muchos chiquilines los sacan de las clases porque le respondieron al docente con... me miraste mal y te largan una serie de disparates. Todas las ordinariéces que se te pueden ocurrir les dicen a los profesores, o al compañero, da lo mismo. Porque es la única forma que conocen. Entonces, claro, eso es al principio de año. Al final del año te das cuenta de que me tengo que tragar la bronca, quedar como un cagón, frente a los demás, pero me quedé en la clase. Y ta, esa es una estrategia que parece muy simple pero que no todos la tienen elaborada. En un lugar me manejo de una forma y en otro lugar lo manejan de otra” (educadora de Aulas Comunitarias).

17 No se alude en este caso a su posición social, condiciones materiales, que son relativamente similares para todos los que pueden participar en estos programas, dado que estos son “focalizados”. Es por eso que la pregunta que guió esta investigación es: ¿cuáles son los factores que determinan las trayectorias exitosas (o no exitosas) de los jóvenes beneficiarios de los programas, siendo que todos parten de posiciones similares en la estructura social?

Los programas de cercanía se distinguen por la forma en que captan e intervienen, por la proximidad que construyen con el beneficiario, su acompañamiento, el vínculo que establecen con él los operadores, su inmersión en su entorno, simplemente para constatar los límites, no para modificarlos, en lo que tienen de condiciones estructurales y materiales. El entorno, como unidad, no es objeto de trabajo de estos programas. El beneficiario (y el sujeto a intervenir) es el o la adolescente o joven, cada uno de ellos.

La integración social vía el trabajo es poder insertar en el mercado laboral a cada uno de los jóvenes que integran el programa. Ninguna iniciativa se orienta a desarrollar proyectos productivos en el barrio, en los que la responsabilidad no sea individual sino colectiva, propiamente comunitaria, en los que el trabajo de intervención sea en la comunidad a la que pertenece el adolescente beneficiario o en los que se busque el acercamiento a la construcción de los vínculos con las instituciones que proveen integración social. Un modelo de ese tipo operaría además en la línea de evitar la soledad en la que viven los adolescentes o jóvenes beneficiarios, constantemente repetida por los operadores, reforzando a su vez los vínculos comunitarios, construyendo capital social (como recursos de integración social y no de aislamiento) en esos barrios.

El Estado trabaja con el adolescente y el joven vulnerado para el desarrollo de capacidades ("habilidades blandas", en la terminología de los organismos internacionales) a escala individual y, sin quererlo, dándole a través de esas intervenciones la responsabilidad absoluta de su destino a posteriori. Los resultados que se miden de los programas son del tipo: ¿cuántos jóvenes han logrado empleo?, ¿cuántos de los jóvenes intervenidos por el programa se han inscripto en el sistema educativo nuevamente?, ¿cuántos jóvenes participantes en el programa han logrado...? Ahora bien, ¿el Estado interviene en el mercado laboral para asegurar la inserción de esos jóvenes? Probablemente poco. Existen algunas iniciativas en ese sentido: la ley de empleo juvenil, algunos programas, como PROJOVEN, prevén que las entidades de capacitación (ECA) consigan empresas que aseguren la empleabilidad de los egresados del programa, por ejemplo. Sin embargo, debe evaluarse si es suficiente con esto. No se han difundido (si los hay) estudios de seguimiento del impacto de la ley de empleo juvenil.

Asimismo, se pretende que el adolescente o joven que ha desertado de un sistema educativo expulsivo se reintegre, reingrese, retorne a un sistema que le dio mil señales, desde muy temprano, de que ese no es el lugar para que esté. ¿Cómo trabaja el Estado con el sistema educativo? El montaje de programas paralelos (como Aulas Comunitarias, por ejemplo) supone, de hecho, dejar intacto al sistema educativo como institución de carácter universal. No se ha podido hacer variar algunas de sus modalidades que, con independencia de los esfuerzos que cada uno de los docentes pueda hacer en

el aula, son determinantes de la incapacidad de retener a los estudiantes hasta el egreso. ¿Es posible pensar en el retorno solo por el trabajo con el sujeto si no se trabaja simultáneamente con el sistema educativo?

Los programas se encargan de fortalecer las capacidades individuales y de facilitar la conexión con la red de protección y servicios públicos para los sectores sociales más carenciados. Pero el devenir de ello, el resultado a largo plazo, es responsabilidad de cada quien. El mercado será quien se encargue de distribuir los éxitos y fracasos, según lo que cada uno ponga de esfuerzo y de “actitud”. Los programas operan, intervienen en los sujetos, y luego se retiran, esperando que en el futuro rindan frutos, que el mercado los valore; que el aprendizaje y el desarrollo de capacidades (si se logra) sea capaz de germinar. Son las leyes del mercado (cual mano invisible) las que se encargarán, con el tiempo, de la valorización del esfuerzo (del individuo y de la inversión realizada por el Estado en ese individuo).

Esto conduce a sugerir un cambio de eje en el debate, un giro en el enfoque, no dirigido a evitar las consecuencias, mitigar los efectos del trayecto recorrido por el sujeto, atender lo desviado, sino a atacar las bases de la reproducción de una socialización que hay que desarmar para armar otra alternativa (y en la mayoría de las veces paralela). Trabajar desde lo colectivo ha estado ausente en los programas estudiados. La comunidad, el barrio, no son el centro de la acción, aunque lo han sido en otros momentos en los diseños de intervención de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, no se aprecia —al menos en los discursos relevados en la investigación— una reflexión, una argumentación o un dar sentido a esta ausencia. El trabajo sobre el individuo, casi en exclusividad, emerge como naturalizado.

Referencias bibliográficas

- Bourdieu, Pierre (1984). *Distinctions: a social critique of the judgment of taste* [en línea]. Universidad de Harvard. Disponible en: <<http://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/bourdieu.htm>> [acceso 15/10/2013].
- Bourdieu, Pierre (2000). *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Colacce, Maira; Pilar Manzi y Victoria Tenenbaum (2016). *Estimación del gasto público social en adolescencia y juventud para Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social-Instituto Nacional de la Juventud.
- Coleman, James; Ernest Campbell; Carol Hobson; James McPartland; Alexander Mood; Frederic Weinfeld y Robert York (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: United States Department of Health, Education, and Welfare-Office of Education.
- Colombo, Karina; Cecilia De Rosa; Federico González; Gabriela Pedetti; Milton Silveira y Laura Zacheo (2014). *Identificación y análisis del gasto público social en Uruguay 1989-2012: estimación y estructura del GPS para el período 1989-2012. Estimación del Gasto por Edad y Sexo para el período 2005-2012* [en línea]. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/27003/1/presentacion-gps_30-junio-2014.pdf> [acceso 17/3/2017].
- Dubet, François (2006). *El declive de la institución: profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Filardo, Verónica (2010). *Transiciones a la adultez y educación*. Cuadernos del UNFPA, 4(5). Montevideo: Fondo de Población de Naciones Unidas.
- Filardo, Verónica (2011). *Distancias intra-generacionales: jóvenes en Uruguay (1990-2008)*. Mirada Joven, Cuaderno n.º 1. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social-INJU.
- Filardo, Verónica (2014). *Estudio de trayectorias juveniles*. Red de conocimiento local en juventud-Banco Interamericano de Desarrollo. Documento interno.
- Filardo, Verónica (2015). *Cambios y permanencias en las transiciones a la vida adulta de los jóvenes en Uruguay (2008-2013)*. Cuaderno temático de la ENAJ n.º 1. Montevideo: Ministerio de desarrollo Social-INJU.
- Filardo, Verónica (2016). Integralidad en el análisis de trayectorias educativas. *Educação & Realidade*, 41(1), pp. 15-40. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623660934>.
- Filgueira, Carlos (2001). *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes*. Documento presentado en el Seminario Internacional las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 al 21 de junio de 2001.
- Instituto Nacional de Estadística (2017). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso: 2016* [en línea]. INE. Disponible en: <<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/364159/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+M%C3%A9todo+del+Ingreso+2016>> [acceso 14/10/2017].
- Kaztman, Rubén (2000). *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Documento presentado en el Quinto Taller Regional sobre la medición de la pobreza: métodos y aplicaciones. Aguascalientes, México, 6 al 8 de junio de 2000.

- Katzman, Rubén (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, 75, pp. 171-189.
- Katzman, Rubén y Fernando Filgueira (2001). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo: Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social-Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación-Universidad Católica del Uruguay.
- López, Néstor (2004). *Educación y equidad: algunos aportes desde la noción de educabilidad*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- López, Néstor y Juan Carlos Tedesco (2002). *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*. Documento para discusión. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Rama, Germán (1987). *La democracia en Uruguay: una perspectiva de interpretación*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Sen, Amartya (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Varela Petito, Carmen; Ignacio Pardo; Cecilia Lara; Mathías Nathan y Mariana Tenenbaum (2014). *La fecundidad en el Uruguay (1996-2011): desigualdad social y diferencias en el comportamiento reproductivo*. Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en el Uruguay, fascículo 3. Montevideo: Programa de Población-FCS-UDELAR/Instituto Nacional de Estadística/Instituto de Economía-FCEA-UDELAR/MIDES/UNFPA/Comisión Sectorial de Población-OPP.

POLÍTICAS Y LEYES DE PRIMER EMPLEO EN AMÉRICA LATINA

TENSIONES ENTRE INSERCIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE TRAYECTORIAS

Ana Miranda y Miguel Alfredo

Resumen

El artículo propone el análisis de las principales problemáticas que enfrentan las personas jóvenes, desarrollado a partir de datos estadísticos secundarios. Expone el resultado de un relevamiento sobre programas, planes y leyes de empleo juvenil que se han implementado a partir del año 2000 en América Latina, realizado a partir de un estudio exploratorio documental. Aborda acciones de promoción del empleo, abarcando la formación laboral, los regímenes particulares de promoción y las leyes de primer empleo, con el objetivo de reflexionar sobre los modelos de intervención en tanto “caja de herramientas” disponible para el diseño de políticas de juventud. En las conclusiones se cuestiona la matriz conceptual de la “empleabilidad” (definida a partir de las capacidades y/o competencias individuales), sosteniendo la importancia de la promoción de trayectorias sociales protegidas para la juventud.

Palabras clave: Inserción laboral / empleo juvenil / promoción empleo juvenil / primer empleo.

Abstract

Policies and laws on youth employment in Latin America: tensions between job integration and trajectories building

The article proposes to analyze the main problems faced by young people, using statistical secondary data. It exposes the result of a study about programmes, plans and laws on youth employment that have been implemented from 2000 on in Latin America. This work has been carried out from a documental exploratory study. It addresses employment promotion actions, which include job training, specific promotion regimes and first-time employment regulations, with the aim of discussing the intervention models as “toolkits” available for the design of youth policies. The conclusions challenge the conceptual matrix of “employability” (seen as individual capacities and/or skills), holding the relevance of the promotion of protected social trajectories for the youth.

Keywords: Employability / youth employment / youth employment promotion / first-time employment.

Ana Miranda: Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), de Argentina. Docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinadora académica de la Maestría en Estudios y Relaciones del Trabajo UMET (Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo) /FLACSO Argentina. E-mail: amiranda@flacso.org.ar

Miguel Alfredo: Licenciado en Sociología y maestrando en Ciencias Sociales del Trabajo de la UBA. Diplomado Superior en Estudios y Políticas de Juventud en América Latina (Programa Juventud/FLACSO). Docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad del Salvador (USAL). Investigador del Área de Sociedad y Vida Contemporánea de FLACSO Argentina. E-mail: malfredo@flacso.org.ar

Recibido: 15 de agosto de 2017.

Aprobado: 19 de octubre de 2017.

Introducción¹

Desde mediados de los años setenta, los problemas de inserción ocupacional que enfrentan los y las jóvenes, sobre todo en el comienzo de su carrera laboral, han sido objeto de análisis e intervención social. A partir de aquellos años, la recesión económica y las políticas de ajuste y liberalización financiera dieron lugar a la metamorfosis del mercado de trabajo y la emergencia de nuevas problemáticas sociales (Castel, 1997). El incremento de la desocupación y la crisis del empleo protegido tuvieron un gran impacto en la juventud. Los años ochenta fueron el escenario de la consolidación de los fenómenos de vulnerabilidad de la juventud en el mercado de trabajo. Numerosos estudios señalaron la expansión de una tendencia de carácter estructural que se hacía evidente en el aumento de la tasa de desocupación abierta, que entre las personas jóvenes duplicaba a la registrada en la población activa² (Auyero, 1993). Pensándolo desde hoy, se puede definir como un período en el que las problemáticas se localizaban particularmente en relación con la desocupación y en América Latina también en relación con la informalidad. Asimismo, es posible definirla como una etapa durante la cual empieza a expandirse una tendencia hacia la extensión temporal de la juventud, con el consecuente retraso de la asunción de los denominados “roles adultos”, tales como la constitución de un hogar propio o de una familia. Con más fuerza, quizás, en el denominado “norte global”, pero con una gran influencia en el sur, el estilo de vida “juvenil” se fue masificando, de la mano de la vulnerabilidad laboral en los primeros años de inserción laboral.

Los años noventa marcaron la hegemonía de la precariedad como síntoma de la ruptura final de aquel modelo de posguerra en el que el empleo asalariado y por tiempo indeterminado se había constituido como articulador de las relaciones sociales. La precariedad, entendida en relación con el vínculo

1 Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de los evaluadores, que permitieron mejoras sustantivas en el presente artículo.

2 Es necesario advertir que el período etario que se corresponde con la juventud fue modificándose a lo largo del período en análisis. Los estudios de los años ochenta daban cuenta sobre todo de la franja etaria de 15 a 24 años y su comparación con la población económicamente activa (PEA) definida en términos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), de Argentina, y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de manera general. Más adelante se abordará este tema con más detalle.

laboral, se fue convirtiendo en una especie de “cultura de la contratación” entre empleadores, suponiendo la preferencia de los ingresos laborales sobre la seguridad de largo plazo entre las personas jóvenes. Se trata de un tema controversial y que fue muchas veces abordado por trabajos académicos y por la prensa, principalmente a través de los dichos sobre la “generación Y” o “*millennials*”. Es una cuestión por demás importante, ya que la expansión de los contratos a término o sin beneficios en términos de seguridad social fue un rasgo persistente de contratación de jóvenes, independientemente del ciclo económico, vigente aún en períodos de crecimiento, como se pudo comprobar en América Latina en la última década. En efecto, si bien la desocupación de la juventud ha mostrado elasticidad con el ciclo económico, la precariedad como forma principal de acceso a los primeros trabajos ha tomado, sobre todo a partir de la década de los dos mil, un rumbo estructural persistente.

Con el objetivo de atender las problemáticas laborales de la juventud, desde los años noventa se han desarrollado distintos tipos de programas, planes y leyes de promoción del empleo juvenil, que en general gozan de muy buena recepción en la opinión pública. La recepción positiva es de tal magnitud, que las denominadas leyes de primer empleo han formado parte de las plataformas de numerosos partidos políticos, aun con sus grandes controversias, inclusive frente a la experiencia de los años noventa, que permite observar que las medidas aplicadas en contextos de ajuste pueden provocar reemplazos de trabajadores/as adultos, quienes quedan sin destino en el mercado laboral.

Frente a este diagnóstico y debatiendo con posturas esencialistas, el presente trabajo se propone reflexionar sobre programas, planes y leyes de promoción del empleo juvenil desarrolladas en América Latina a partir del año 2000, con el objetivo de analizar las propuestas de intervención en tanto “caja de herramientas” de atención a las problemáticas asociadas a la inserción laboral, en un análisis documentado sobre la experiencia reciente. A lo largo del texto, se debatirá sobre la situación laboral en América Latina, la precariedad y las acciones desarrolladas desde el ámbito gubernamental. A partir de esa evidencia, se discutirá sobre los marcos teóricos vigentes en el campo de los estudios de juventud, principalmente sobre la perspectiva de la transición y la noción de trayectoria laboral, de forma de aportar al debate crítico y la promoción de políticas de protección integral.

El mercado laboral en América Latina

La aplicabilidad de los desarrollos conceptuales del denominado “norte global” en América Latina ha sido cuestionada en distintos momentos y desde diversos espacios. A partir de los años cincuenta, y en el marco de la expansión de las ciencias sociales en el ámbito regional, el desarrollo del esquema

centro-periferia (Prebisch, 1949), la definición sobre el fenómeno de heterogeneidad estructural (Pinto, 1970), las tesis sobre marginalidad urbana y población excedente (Nun, 1999), así como los debates sobre la funcionalidad de esa población supernumeraria se convirtieron en el punto de partida de los estudios sobre el mercado de trabajo. En décadas posteriores, y en el marco de la crisis de la década de los ochenta, los debates sobre la informalidad fueron centrales en los análisis sobre la inserción laboral y las condiciones de vida de los trabajadores.

La reflexión sobre el sector informal y su capacidad explicativa y vigencia frente a las transformaciones laborales de principios del siglo XXI son también inevitables. Según la bibliografía, el concepto de informalidad tuvo sus orígenes en un informe sobre la economía callejera en Kenia a principios de la década de los setenta, convirtiéndose en un concepto de gran relevancia, sobre todo a partir de 1980, con base en la producción del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) (Lozano, 1995). Las primeras definiciones de la informalidad propusieron una visión analítica que incorporaba la existencia de trabajadores pobres e integrados al aparato productivo, y con este objetivo incluían a la unidad doméstica y el autoempleo en el estudio de los mercados de trabajo urbanos. Como una característica de las economías periféricas, el concepto de informalidad abarcó a todas aquellas tareas manufactureras y de servicios que se realizaban bajo entornos tecnológicos de baja productividad.

Los factores asociados al sector informal se definieron en este primer enfoque en virtud de la escasez de capital y tecnología, la limitada división del trabajo, la baja calificación de la mano de obra, la imposibilidad de producir a escala y la ausencia de normas de los establecimientos productivos informales (Pok y Lorenzetti, 2007). Siguiendo con esta tradición y con fines de medición, se homologaba el tamaño de los establecimientos al sector de desempeño, siendo informales aquellos establecimientos de menos de cinco empleados en tareas que no comprendieran el ejercicio de ocupaciones profesionales.

En una corriente que intentó superar el dualismo de los enfoques de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)-PREALC, los trabajos de Alejandro Portes propusieron que el sector informal constituía un fenómeno no solo característico de los países periféricos, sino sistémico de la economía capitalista a escala mundial, formando parte de un fenómeno constituyente de la dinámica del vínculo entre las regulaciones estatales, el capital y el trabajo (Lozano, 1995). Según Pok y Lorenzetti (2007), este tipo de enfoque propone que el sector informal no es un fenómeno novedoso, sino que forma parte de la evolución general del capitalismo y que su aporte más significativo estuvo asociado a la conceptualización sobre el proletariado informal, que fue de gran utilidad para el estudio de la estructura de clases en América Latina. Se

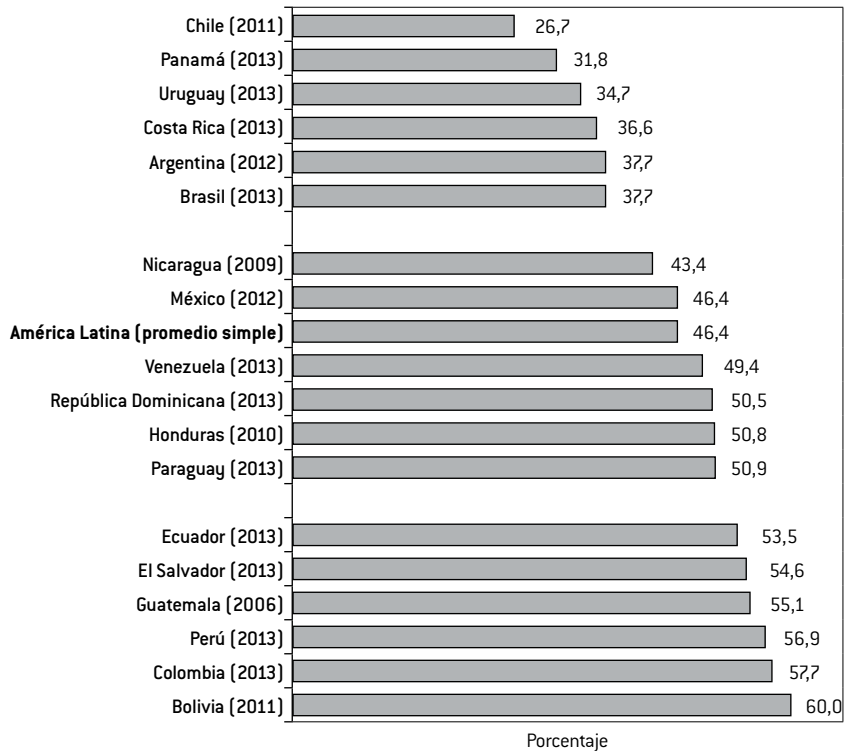
trata de una corriente que ha perdido significación durante la década siguiente al año 2000, en virtud de una serie de críticas, entre las que se señala su falta de especificidad, la tendencia a homologar sectores muy distintos bajo la misma definición y su incapacidad para dar cuenta de las transformaciones laborales de las últimas décadas, caracterizadas por la flexibilidad y la precariedad laboral (de la Garza, 2010). En este punto, durante los últimos años, la definición de la OIT sobre empleo informal, que agrupa tanto a los empleos de baja productividad como a las ocupaciones precarias e ilegales, ha sido predominante³ (Mosoetsa, Stillerman y Tilly, 2016).

A pesar de estos debates sobre la vigencia de la conceptualización sobre la informalidad, la medición sobre la participación de trabajadores en el sector de baja productividad continúa brindando pautas que permiten diferenciar las particularidades de los países de la región. Según la información de la Gráfica 1, mientras que el promedio regional alcanza al 46,4%, la dispersión entre países es marcada y hace evidentes las diferencias entre el denominado “Cono sur”, integrado por Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, con un promedio menor al 40% (particularmente Chile), a los que se suman dos casos testigo en Centroamérica: Costa Rica y Panamá; un grupo intermedio en la región central del continente, conformado por Nicaragua, México, Venezuela, República Dominicana, Honduras y Paraguay y, por último, un conjunto de países donde los ocupados en el sector informal superan al 51%, entre ellos Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, Colombia y Bolivia.

Es necesario advertir que la situación que se describe en la Gráfica 1 da cuenta de las transformaciones de principios del siglo XXI. En efecto, luego de varias décadas caracterizadas por el estancamiento económico y por la subsiguiente aplicación de programas de ajuste y reforma estructural, el aumento sostenido de los precios de bienes primarios exportables durante el inicio del milenio se constituyó en el marco para un panorama de crecimiento económico, arrojando para la región un crecimiento promedio del 3% entre 2003 y 2012, crecimiento que redundó a su vez en una mejor situación de la distribución de la riqueza (Weller, 2014; Filmus, 2016). En este contexto, si bien es difícil encontrar respuestas comunes a toda la región, en razón de su marcada composición de heterogeneidades económicas y políticas, es posible señalar al menos dos grandes núcleos, asociados —sobre todo— al papel del salario mínimo.

3 Mientras que la conceptualización sobre precariedad laboral hace referencia a la relación laboral (tipo de contratación), la definición sobre sector informal urbano responde a una característica estructural de la economía. El concepto de empleo informal propone el agrupamiento de las diferentes formas de empleo atípico. Ver: <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/guidelines/defempl.pdf>>.

Gráfica 1. Porcentaje de trabajadores informales sobre total de ocupados, América Latina.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014).

Un conjunto de investigaciones ha presentado evidencia sobre el sostenimiento del salario mínimo en la región y su impacto en la distribución del ingreso, fundamentalmente en los segmentos más vulnerables del mercado de trabajo, sobre todo en Argentina, Brasil y Uruguay, donde la informalidad tiene menor presencia. A excepción de Ecuador, en donde se observa una tasa alta de informalidad (56,4%) y una evolución positiva del salario mínimo (relacionada quizás con su definición sectorial), en el resto de los países se hace evidente una correlación negativa entre extensión de la informalidad y evolución del salario mínimo (Maurizio, 2014). Se configuran así dos situaciones desde las que abordar el análisis del empleo juvenil: por un lado, mercados con mayor avance de formalización e institucionalidad laboral, y, por otro, mercados de trabajo con mayor presencia de informalidad y menor vigencia de la institución del salario mínimo.

La situación del empleo juvenil en América Latina

La situación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo ha sido objeto de análisis particular, sobre todo a partir de los años noventa. Frente a la aplicación de programas de ajuste y como respuesta a la expansión de versiones que responsabilizaban de forma individual a las personas de la problemática laboral, la perspectiva estructuralista sobre la vigencia de una población supernumeraria de características disfuncionales se convirtió en un debate ineludible en los estudios de juventud. Estos estudios dieron cuenta de un gran número de situaciones que abarcaban la inactividad educativa y laboral, y la desocupación como parte de un conjunto de procesos de desafiliación social, luego tituladas con el famoso acrónimo “ni-ni” (Salvia y Miranda, 1999). La definición sobre jóvenes “ni-ni” (ni estudian, ni trabajan) se encuentra en nuestros días cuestionada por su carácter estigmatizante y moralizador sobre las formas de vida de los y las jóvenes de menores recursos económicos. En el contexto del crecimiento económico de las primeras décadas del siglo XXI, la inserción laboral de las personas jóvenes continuó en la agenda de los gobiernos latinoamericanos, aunque con distinta orientación y estrategias. Entre los principales focos de atención y debate, el fenómeno denominado “ni-ni” fue motivo de numerosos análisis y ocupó (y ocupa) un lugar central en la opinión pública (por ejemplo, de Hoyos, Rogers y Székely, 2016). A pesar de las lecturas críticas sobre la estigmatización de la juventud que produce este indicador, más allá de la revisión sobre los aportes de las mujeres jóvenes en la economía de los cuidados (Miranda, 2015), la continuidad del debate sobre la inactividad juvenil da cuenta de la preocupación sobre la transición entre la educación y el trabajo, y, sobre todo, sobre la desocupación juvenil. Estas problemáticas han vuelto a cobrar actualidad en el contexto de menor crecimiento regional, sobre todo a partir de 2015 (Tornarolli, 2016).

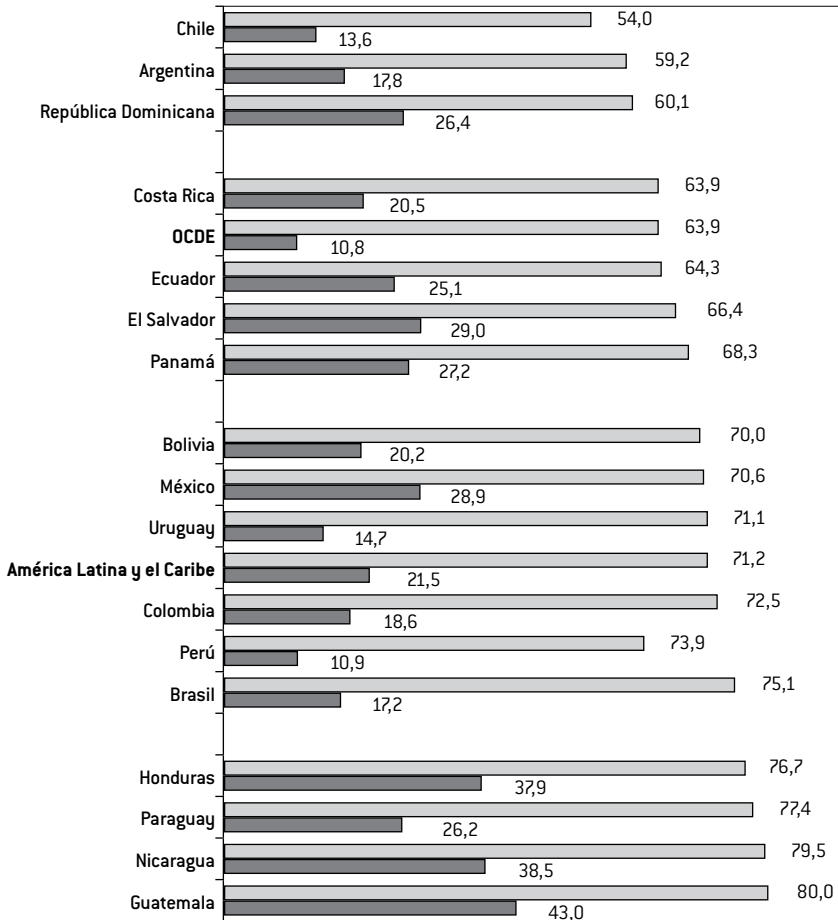
Para comenzar el análisis y tomando en cuenta que la juventud se define a partir de la adolescencia, es importante observar las tendencias centrales en el ámbito de la educación. La importancia de la educación secundaria en el período de la juventud es central. Su expansión y el consecuente aplazamiento de la inserción laboral representan uno de los factores principales de democratización de oportunidades e incremento de la calidad de vida de las personas jóvenes. Razón por la cual, por lo menos desde la visión de quienes escriben el presente texto, la lectura sobre los indicadores clásicos del mercado laboral debe ser acompañada por una reflexión sobre las edades desde la perspectiva del curso de vida, en relación con la construcción de una trayectoria laboral. Durante los primeros años de la década de los dos mil, y en un marco caracterizado por el avance del paradigma de la protección social, la apuesta de los gobiernos de la región

a favor de la inclusión escolar en el nivel secundario de enseñanza fue sustantiva. La evidencia regional relevada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2015) muestra que mientras en el año 2000 el promedio regional alcanzaba al 62,7%, en 2013 fue del 74,1%. Sin embargo, información de la misma fuente señala que persiste aún una importante diversidad entre los países, con tasas que oscilan entre el 60% y el 80%.

La perspectiva de la transición y la valoración de la educación secundaria abre nuevos focos a la lectura de los indicadores clásicos del mercado laboral, sobre todo frente al análisis de la actividad laboral. Dada la amplitud de las edades que componen la categoría juventud y como parte de una definición que se centra aún en el debate e intermediada por distintas agencias, recomendaciones y derechos⁴, el trabajo adolescente y la participación laboral de la juventud ameritan ser estudiadas con detenimiento. La Gráfica 2 muestra las tasas de actividad laboral de los jóvenes de entre 15 y 29 años de edad y brinda una primera aproximación a la situación de las personas jóvenes y a la dispersión entre países. Al respecto, se pueden observar cuatro situaciones diferenciadas: países que presentan tasas de participación de hasta el 60%, mostrando una tendencia particular dentro de la región, entre los que se destacan Chile, Argentina y República Dominicana; países que presentan tasas de participación de hasta el 69%, marcando una tendencia similar a la observada en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Panamá; países cercanos a la media latinoamericana y aquellos que muestran una tendencia claramente superior: sobre todo, Honduras, Paraguay, Nicaragua y Guatemala.

4 Existen acuerdos en la naturaleza social de la definición de la etapa de la juventud, de la baja capacidad explicativa de la interpretación meramente demográfica, así como un debate muy interesante sobre las generaciones y generaciones sociales, entre otros conceptos elaborados en el campo de los estudios de juventud (Cuervo y Wyn, 2014; Bendit y Miranda, 2016). Desde el punto de vista de la elaboración de planes y programas sociales, las definiciones no están exentas de tensiones y cruzamiento entre distintas líneas de derechos que fueron evolucionando, sobre todo a partir del siglo XXI. Por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes propone su vigencia hasta los 18 años de edad, ubicando la política de adolescencia junto con la de niñez, dejando al ámbito propio de la juventud a la segunda década del curso de vida. Sin embargo, en los análisis estadísticos sobre juventud, el rango de 15 a 19 años se sigue homologando a la trayectoria juvenil, y muchos estudios comparativos utilizan la definición de 15 a 24 años de edad para representar a la juventud. En este punto, siguiendo con las recomendaciones de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), se tomará el rango etario de entre 15 y 29 años de edad como referencia.

Gráfica 2. Tasa de actividad masculina y diferencia porcentual entre participación, según género*. Población de entre 15 y 29 años, países de América Latina, año 2014.



□ Tasa actividad masculina ■ Diferencia porcentual entre participación masculina y femenina

* La segunda columna representa la diferencia porcentual entre participación masculina y femenina. TPM-TPF=x. El resultado muestra la distancia entre la participación laboral de hombres y mujeres jóvenes.

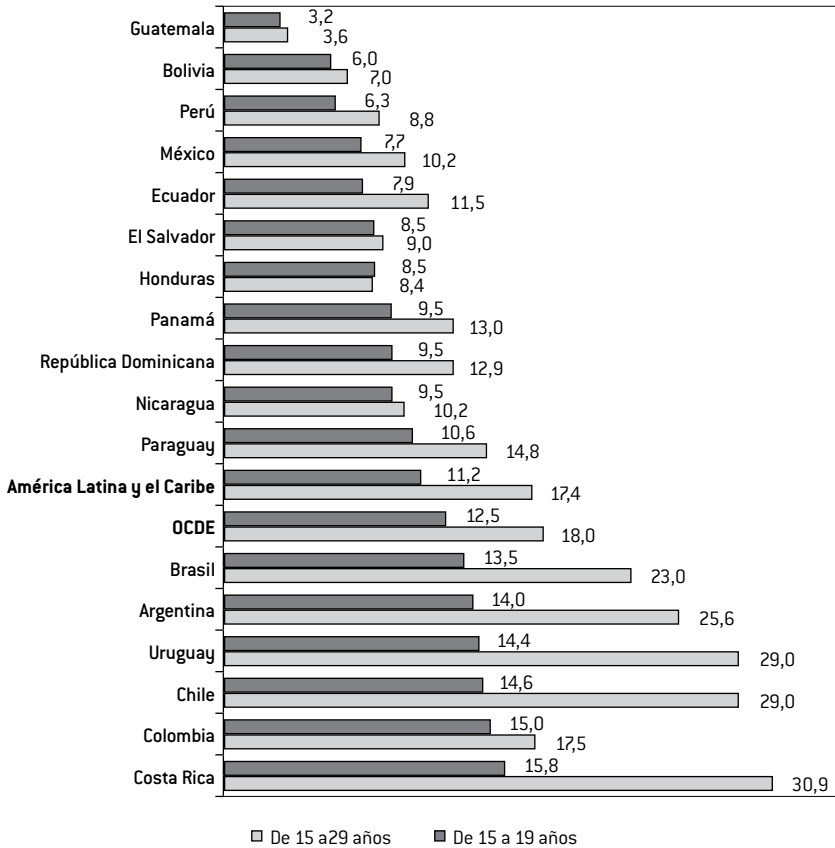
Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE/CEPAL/CAF (2016).

Dado que en el cuadro se representan tasas de actividad que abarcan a la población joven de entre 15 y 29 años de edad, las diferencias entre países pueden asociarse a diferentes factores, entre ellos, cabe destacar: 1) la tasa de matriculación en la educación secundaria superior y su efecto en el aplazamiento de la inserción laboral; 2) la extensión de la inactividad juvenil; 3) la persistencia de patrones de género de tradición patriarcal.

Sobre el primero de los puntos, se puede observar, sobre todo en Argentina y Chile, una amplia correlación entre matriculación en la educación secundaria y disminución de la tasa de actividad, una tendencia sustantiva entre hombres y mujeres. En el otro extremo, en la región del Caribe, se observa una menor matriculación y mayor extensión de la actividad laboral de la juventud, sobre todo entre los varones jóvenes. En esta dirección, la persistencia de los patrones tradicionales de género se puede observar en la segunda columna de la Gráfica 2, donde se expresan las diferencias entre la participación laboral de hombres y mujeres jóvenes, poniendo de manifiesto que en aquellos países donde las tasas de participación masculina son más altas, las diferencias con las tasas de participación femenina son más profundas. Nótese que, como se plantea más adelante, en los países en los que la inactividad femenina es más pronunciada es donde se registra un porcentaje más alto de jóvenes en situación de inactividad absoluta, entre ellos El Salvador (26,8%), Honduras (29%) y Guatemala (28,7%), con una gran presencia en áreas rurales (Tornarolli, 2016).

La Gráfica 3 muestra la situación de los y las jóvenes en relación con la tasa de desocupación abierta, en la que se vuelve a hacer evidente la necesidad de un análisis particular que destaque las características de las edades de quienes se están integrando al mercado laboral. En este caso, la tasa se presenta a partir de dos categorías etarias, una correspondiente al período entre 15 y 29 años, y otra al público adolescente (15 a 19 años de edad). En el primer caso, de la gráfica se desprende que para el conjunto de la región la desocupación alcanza al 11,2 % de la población joven, presentando valores análogos a los correspondientes a las naciones de la OCDE (OCDE, 2016), pero con una amplia diferenciación entre países. Por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay la desocupación es notoriamente más alta, mostrando una correlación negativa respecto de la informalidad medida según la definición de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2016), como puede verse en la Gráfica 1. Asimismo, la vulnerabilidad de los jóvenes en países de la región central del continente, tales como Guatemala, Honduras y El Salvador, se expresa en la participación en tareas familiares no remuneradas. Y en las mujeres, en menores tasas de actividad abiertas, que se conocen asociadas a su amplia participación en actividades domésticas y de cuidado (Tornarolli, 2016).

Gráfica 3. Tasa de desocupación, población de entre 15 y 29 años.
América Latina, año 2014.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE/CEPAL/CAF (2016).

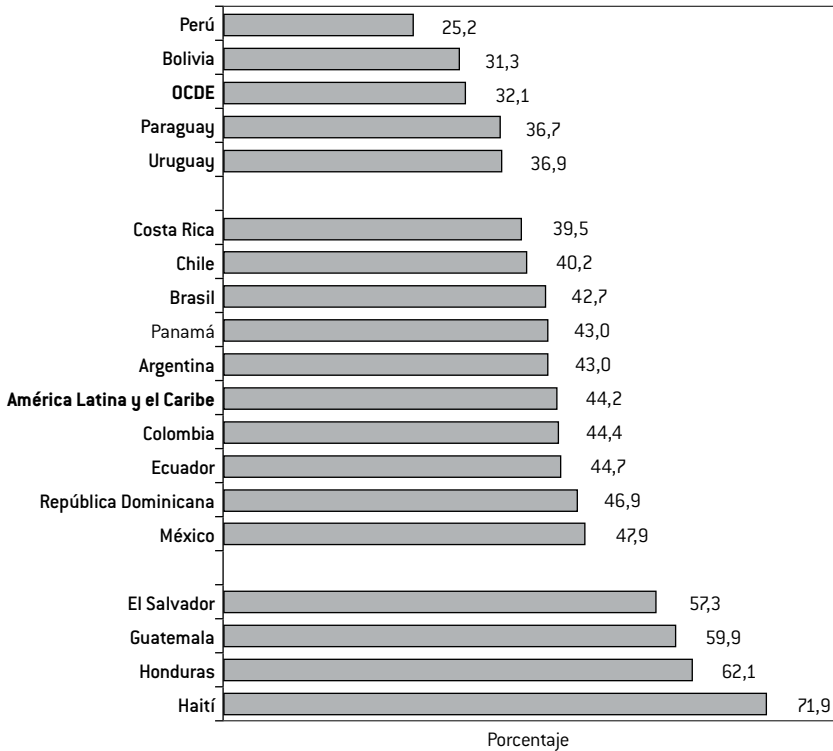
La evolución de la tasa de desocupación de la población adolescente permite volver a reflexionar sobre la extensión de la educación secundaria, el trabajo infantil, la informalidad y los patrones culturales de género. Los datos de la Gráfica 3 muestran las diferencias en las problemáticas entre los países que integran la región. En las naciones del sur, a pesar del gran avance en la escolarización secundaria, las tasas de desocupación son notablemente altas, haciendo evidentes las problemáticas de inserción laboral sobre el final de la obligatoriedad escolar. En esta dirección, numerosos estudios señalan que en la región los procesos de abandono escolar se profundizan a partir de los 15 y 16 años de edad y que, a partir de esta etapa, la población masculina comienza su proceso de integración al mercado laboral, caracterizado por la inestabilidad y la rotación. En este contexto, a partir de los 18 años, junto con la finalización teórica

de la educación secundaria, se produce el ingreso de una cohorte numerosa de hombres y mujeres a la actividad laboral, que en períodos recesivos encuentra graves problemas de inserción (Filmus y Miranda, 2000).

En la Gráfica 4 se observa la combinación entre las tasas de inactividad, desocupación y desafiliación escolar. Se trata de la medición del denominado indicador “ni-ni”, que, si bien ha sido ampliamente denostado, muestra una visión general de la problemática de la transición entre la educación y el trabajo. La información de la gráfica, que nuevamente hace referencia a un grupo etario con grandes disparidades, completa el panorama brindando elementos en relación con la complejidad de la problemática en América Latina. En esa complejidad vuelven a tener relevancia los antecedentes de género, dada la correlación que existe entre la participación femenina en el mercado de trabajo y la evolución del indicador de inactividad absoluta (Gráfica 4), el lugar de la informalidad en tanto puerta de entrada al empleo y la cobertura educativa en los distintos países de América Latina. Los datos sobre la situación de jóvenes en inactividad absoluta arrojan una situación diferencial del promedio de América Latina en relación con las naciones que integran la OCDE (2016). Un conjunto de países presenta tasas de menor envergadura: Perú, Bolivia, Paraguay y Uruguay exhiben cifras más cercanas a las correspondientes a los países centrales. Mientras tanto, la media de los países del continente muestra cifras de alrededor del 40% y cercanas a la media regional. En los países del Caribe las elevadas tasas tienen una fuerte correlación con la inactividad femenina.

En síntesis, luego de realizar un repaso que brinda una primera aproximación a las aristas de las problemáticas vinculadas a la inserción laboral de la juventud, se puede plantear un conjunto de tendencias centrales y ciertas particularidades de la región. Entre las primeras reflexiones, surge que el avance de la matriculación secundaria continúa representando un reto en virtud de la democratización de las oportunidades para la juventud. La mayor participación de los y las jóvenes en la educación y la formación profesional representa aún una meta de singular importancia, que antecede a la inserción laboral y configura trayectorias de mayor estabilidad en el largo plazo. La segunda reflexión hace referencia a que la persistencia de patrones tradicionales de género y la ausencia de sistemas integrales de cuidados provocan en muchos países la menor participación de las mujeres jóvenes en la actividad laboral y también su menor presencia en la educación, con sus consecuencias en las trayectorias individuales de largo plazo. Justamente, el saldo entre el aporte social de las mujeres jóvenes a la reproducción general de los hogares y la construcción de su propia trayectoria es muchas veces negativo para ellas mismas y se encuentra estigmatizado por la opinión pública y los medios de comunicación, bajo la denominación “ni-ni”.

Gráfica 4. Porcentaje de jóvenes de entre 15 y 29 años desocupados e inactivos que no asisten a la educación. América Latina, año 2014.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE/CEPAL/CAF (2016).

En referencia a la estructura del mercado laboral juvenil, en la información estadística se pudo observar que en los países en los que el nivel de informalidad es menor y que presentan una población ampliamente urbanizada, las problemáticas laborales se muestran asociadas a la desocupación abierta. En efecto, el desempleo de inserción y la rotación laboral forman parte de un proceso de inserción laboral extenso, en el que la precariedad es un hecho cotidiano (Maurizio, 2008). Mientras que, en otros países, donde la extensión de la informalidad marca el punto de entrada a la actividad laboral, las problemáticas adquieren otras características, asociadas a formas tradicionales de integración a la dinámica productiva y reproductiva familiar. De esta forma, en su conjunto y entre las tendencias centrales en el ámbito regional, se destaca que más de la mitad de los y las jóvenes latinoamericanos de entre 15 y 24 años trabaja en empleos no remunerados, informales o por cuenta propia (Tornarolli, 2016).

Las estrategias de promoción del empleo juvenil

A partir de los años noventa, se ha observado la evolución de distintos programas y planes de promoción del empleo juvenil. Las estrategias de intervención han sido de distinto orden y orientación, dependiendo en todos los casos de la coyuntura económica, la estructura social y la orientación de los gobiernos. Por ejemplo, durante el período de reformas estructurales en América Latina, se produjo una fuerte expansión de programas de capacitación y entrenamiento de corta duración. El Proyecto Joven, que se implementó con fondos de organismos multilaterales en distintos países de la región, fue quizás el diseño más paradigmático de esta etapa. Durante la década de los dos mil, y en el marco de la expansión del paradigma de “protección social”, la programación del sector público fue avanzando en dirección a la integralidad. Según Ernesto Rodríguez, mientras que en los aspectos programáticos el paradigma ha transitado desde “... los tradicionales programas de aprendizaje a los proyectos tipo Chile Joven...”, hacia las leyes de primer empleo, las prácticas educativo-laborales y el emprendedurismo juvenil, desde el punto de vista del armado institucional, “... el tradicional protagonismo de las instituciones de formación profesional (IFP) fue cediendo terreno frente a la creciente injerencia de los ministerios de trabajo, mientras que —en paralelo— se mantiene la irrelevancia de los institutos de juventud” (Rodríguez, 2011, p. 120). Los organismos de juventud, que habían ganado protagonismo durante los ochenta y parte de los noventa, fueron ocupando espacios de coordinación de menor dotación presupuestaria.

Los ministerios de trabajo fueron, de esta forma, estructurando un conjunto de acciones, entre ellas se destacan: los programas de formación para el trabajo, los regímenes especiales de contratación y las leyes de primer empleo. Las acciones de formación para el trabajo o capacitación laboral representan una de las actividades más frecuentes en la promoción del empleo juvenil. Pueden adquirir distintos formatos, desde cursos cortos de formación profesional hasta acciones integrales que contemplan el trabajo sobre aptitudes, competencias técnicas y socioemocionales. Se trata en general de acciones de carácter focalizado y pueden estar vinculadas a figuras como las prácticas calificantes o pasantías. En los modelos que tienden a la integralidad, los planes y programas se diseñan a partir de la promoción de trayectorias, combinando distintas estrategias articuladas según los contextos sociales, económicos y culturales.

Los regímenes especiales de contratación son intervenciones netamente vinculadas al empleo y su relación contractual. La propuesta para la creación de empleo se da mediante la reducción de los costos de contratación para las empresas, generando un vínculo entre los jóvenes y las ocupaciones dentro del sector formal, con la intención de su perdurabilidad. Como parte de esta

programación, se destacan los contratos de aprendizaje y otras figuras de promoción y reducción de los costos de contratación. En esta misma dirección, las reglamentaciones laborales sobre empleo para jóvenes han tenido en nuestra región un camino errático. La densidad que conlleva una ley la coloca en una jerarquía institucional superior frente a un plan o programa, sin embargo, su implementación ha sido fuente de amplios conflictos. Las iniciativas que cuentan en principio con un aparente apoyo de la opinión pública entran luego en conflictos que signan su viabilidad. Tal es el caso de la Ley n.º 30.288, conocida como ley de régimen laboral juvenil, en Perú, y la Ley n.º 1.429 de 2010, de Formalización y Generación de Empleo, en Colombia, que fueron derogadas. En este contexto, un caso paradigmático lo representa la Ley n.º 19.133 de promoción del trabajo decente de las personas jóvenes, de Uruguay, que ha logrado integrar distintas acciones de promoción del empleo y formación que la distinguen de las demás iniciativas.

La articulación entre estas iniciativas, en términos ideales, debería conllevar una acumulación de experiencias y antecedentes en políticas públicas que engloben un andamiaje de recursos institucionales. Sin embargo, los análisis del sector muestran que muchas veces representan recursos aislados con dificultades para integrarse en un plan o política integral (Rodríguez, 2011). Con el objetivo de propiciar el debate sobre las principales acciones desarrolladas y colaborar con el estado de situación y avances en materia de políticas de juventud en el área de empleo, se realizó un relevamiento sobre los proyectos, planes y leyes actualmente en vigencia. Se trata de una indagación exploratoria, que fue realizada mediante la investigación documental de informes e información pública de los principales organismos multilaterales que recopilan y producen información (CEPAL, OIT, CINTERFOR), organismos públicos de los distintos países (ministerios y agencias) e investigaciones académicas. Estos hallazgos, que no son conclusivos, representan un avance que plantea interrogantes, similitudes y diferencias. Su propósito es poner en consideración algunas de las herramientas disponibles para el diseño de acciones de promoción del empleo juvenil.

Las acciones fueron seleccionadas tomando en cuenta una primera descripción de planes y programas con foco en la empleabilidad, planes y programas que proponen avanzar en la integralidad en relación con las trayectorias educativo-laborales, la articulación de los distintos actores y, por último, las leyes y regímenes de promoción del empleo joven en el contexto de las leyes laborales de cada país. En el Cuadro 1 se expone una síntesis de las acciones relevadas, según las categorías utilizadas para el análisis.

Cuadro 1. Iniciativas para la formación y el trabajo juvenil.

	Tipos de intervención	Ejemplos
Acciones con foco en la empleabilidad	Planes	<ul style="list-style-type: none"> ■ Belice: Programa de capacitación para jóvenes ■ Colombia: Programa jóvenes en acción, Subsidio empleo joven ■ Chile: Programa apoyo a la inserción laboral juvenil, Programa jóvenes bicentenario, Técnicos para Chile
	Programas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Honduras: Desarrollo humano juvenil vía empleo, Programa mi primer empleo
	Regímenes particulares de contratación	<ul style="list-style-type: none"> ■ México: Jóvenes Ecosol, Mi primer trabajo, Primer empleo ■ Perú: Programa de capacitación laboral para jóvenes, Plan de acción de empleo juvenil
		<ul style="list-style-type: none"> ■ República Dominicana: Programa de formación dual, Programa de oportunidades para el empleo a través de la tecnología en las Américas
Acciones con foco en la integralidad	Articulación de trayectorias educativo-laborales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Argentina: Programa de educación media y formación para el trabajo ■ Bolivia: Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres ■ Uruguay: Uruguay Trabaja
	Articulación de actores	<ul style="list-style-type: none"> ■ Argentina: Jóvenes con más y mejor trabajo, Programa jóvenes PYME: capital semilla y empresas madrinas ■ Brasil: Projoovem, Programa nacional de estímulo al primer empleo
Leyes laborales	Ley de primer empleo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Brasil: Ley n.º 10.997 de Aprendiz [2000] ■ Colombia: Ley n.º 1.429 de Formalización y Generación de Empleo [2010] ■ Paraguay: Ley n.º 4.951/13 de Inserción al Empleo Juvenil [2013] ■ Perú: Ley n.º 30.288 Promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social [2014, derogada] ■ Uruguay: Ley n.º 19.133 de Empleo Juvenil [2013]
	Leyes generales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Argentina: Ley n.º 27.264/16 Programa de Recuperación Productiva [2016], Ley n.º 26.390/08 Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente-Contrato de aprendizaje [2008], Ley n.º 20.744/76 de contrato de trabajo [1976] ■ Bolivia: DS n.º 224 Ley General del Trabajo-Contrato de aprendizaje (Art. 28 y siguientes) [1942] ■ Colombia: Ley n.º 789/02 de Contrato de Trabajo [2002] ■ Honduras: Decreto n.º 75-90 Código de Trabajo-Contrato de aprendizaje del Código de la Niñez y la Adolescencia (Art. 173 y siguientes, Art. 129 y siguientes) [1996] ■ Perú: Ley n.º 28.5188/05 Sobre modalidades formativas laborales [2005] ■ México: Ley Federal del Trabajo [1970]

Fuente: Elaboración propia con base en: CEPAL [2017]; Organización Internacional del Trabajo [2015]; OCDE/CEPAL/CAF [2016].

Formación para el trabajo con foco en la empleabilidad

Con diverso grado de densidad y jerarquía institucional, se ha desarrollado en la región una serie de planes y programas de formación para el trabajo y capacitación laboral, con base en la empleabilidad. Se trata de una noción que genera controversia entre quienes sostienen una mirada estructuralista de los problemas de empleo, pero que subyace en la mayor parte de los programas y planes de empleo juvenil. Inclusive entre quienes trabajan la idea de empleabilidad existen distintas posturas. Están quienes fomentan un vínculo directo con las empresas, quienes desarrollan acciones relacionadas con el emprendedurismo y quienes promocionan asociaciones con los actores sociales de los sectores productivos (cámaras y sindicatos) en formatos que tienden al tripartismo. En el Cuadro 1, se expone un conjunto de ejemplos desarrollados en la región andina y centroamericana.

En Perú el Plan de acción de empleo juvenil tiene como objetivo principal generar la capacitación y fomento de estrategias juveniles para la inserción laboral. Se trata de una iniciativa dependiente del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que incluye el plan piloto Joven emprendedor (Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, 2010; Calderón Rivera, 2008; Chacaltana y Ruiz, 2012). En esta línea, en Colombia, el Programa jóvenes en acción propone una formación para que los jóvenes puedan emprender negocios o autonomizar sus ingresos. El apoyo consiste en un aporte económico estatal y la formación técnica y el entrenamiento durante tres meses en una empresa (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeño, 2016; Palomares Ramos, 2013). El Programa jóvenes Ecosol forma parte de acciones compartidas entre el Instituto de la Economía Social y el Instituto Mexicano de la Juventud con el objetivo de fomentar emprendimientos juveniles por medio del apoyo financiero y la capacitación para emprendimientos vinculados a la economía social (Instituto Nacional de Economía Social, 2016).

En Chile, el Programa apoyo a la inserción laboral juvenil forma parte de una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social y tiene por objetivo la capacitación laboral de jóvenes desocupados insertos en el sistema de seguridad social Chile Solidario. Con anterioridad, el Programa jóvenes bicentenario, que se desarrolló entre 2008 y 2012, tuvo la misma finalidad de generar mejoras en la empleabilidad de jóvenes vulnerables, pero esta vez a cargo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE, 2010a; 2010b). El Programa técnicos para Chile otorgó becas de estudios orientadas a la formación técnica de nivel superior en otros países (Ministerio de Educación, 2017).

En el Distrito Federal (México), el Programa mi primer trabajo está orientado a jóvenes de 18 a 29 años que buscan un empleo formal. La ayuda está vinculada a los perfiles de búsqueda laboral y a la incorporación dentro de una empresa en la que durante 30 días el joven desarrollará tareas de capacitación

a cambio de un expendio. Además, el gobierno mexicano lanzó la Alianza estratégica para el trabajo y el empleo para jóvenes, a través de la que se busca la articulación con el sector privado (Instituto Mexicano de la Juventud, 2016).

El Subsidio empleo joven, en Chile, consiste en una compensación salarial a los trabajadores jóvenes de entre 18 y 25 años, pertenecientes a la población más vulnerable. A su vez, el empleador también recibe un subsidio en caso de que sus empleados cumplan con los requisitos y él mantenga la regularidad de sus aportes a la seguridad social (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, 2017; Universidad de Chile, 2012).

En República Dominicana, el Programa de formación dual, a través del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), que se encuadra dentro del Ministerio de Trabajo y el Código de Trabajo, se destacó por la participación del sector privado. El Programa de oportunidades para el empleo a través de la tecnología en las Américas (POETA) fue una iniciativa de capacitación desarrollada entre 2007 y 2009 con el apoyo de la Fundación para las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y Microsoft.

Honduras implementó entre 2009 y 2012 el Programa desarrollo humano juvenil vía empleo, para superar los retos de la migración. Este programa estaba orientado a fomentar el emprendedurismo juvenil a través de la capacitación y posterior inserción laboral en cadenas productivas locales de jóvenes potenciales migrantes o retornados (Organización Internacional del Trabajo, 2011, 2016b). Con financiamiento del Banco Mundial, el Programa mi primer empleo estuvo focalizado en jóvenes de 15 a 19 años que vivían en barrios informales o sufrían segregación urbana, entre los cuales, por medio de capacitación y becas de orientación técnica, se proponía generar habilidades para el desarrollo de trayectorias laborales exitosas (PREJAL, 2016).

Otro caso a mencionar es la experiencia desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de capacitación laboral para jóvenes (2004-2011) en Perú. El programa tenía como objetivo realizar capacitación técnica y asistencia en acceso a información, orientación e intermediación laboral. Estuvo orientado a jóvenes de entre 16 y 24 años, que recibían “entrenamiento y capacitación” por parte (y en base a los requerimientos) del sector privado (BID, 2003). Un antecedente a esta iniciativa por parte del mismo organismo fue el Programa de capacitación para jóvenes, desarrollado entre 1997 y 2001 en Belice (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017).

Con financiamiento también del BID, en 2005 se crea en Honduras el Proyecto fomento de la empresarialidad entre jóvenes hondureños. Si bien no es estrictamente un incentivo a empresas ya existentes, el incentivo financiero y la capacitación a jóvenes busca crear empresas por medio del emprendedurismo juvenil, estableciéndose como un régimen laboral especial (PREJAL, 2017).

Planes y programas con eje en la integralidad

Una de las características de las acciones desarrolladas a partir del paradigma de protección social estuvo relacionada con una visión sobre la integralidad de las acciones y la gestión participativa, incluyendo en el diálogo tanto a los actores tradicionalmente involucrados como a nuevos. Estas iniciativas, que se construyeron a partir de la acumulación de experiencias y recursos a lo largo de varios años, fueron generando nuevas formas de gobernanza (Jacinto, 2016). Los casos relevados muestran una preponderante acción estatal y hacen evidentes diversos grados de densidad y articulación interinstitucional. En esta búsqueda de mayor articulación se destacan experiencias desarrolladas en Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay.

En Argentina, el Programa de educación media y formación para el trabajo fue un espacio de formación para jóvenes de bajos recursos con trayectorias educativas interrumpidas. Este programa se orientó a la finalización de los estudios secundarios con apoyo en capacitación laboral, y su financiamiento surge desde el Ministerio de Educación y la Unión Europea (D'Andrea, Sobol y Almirón, 2013). El Programa Jóvenes con más y mejor trabajo está orientado a jóvenes de 18 a 24 años y consiste en un apoyo en capacitación y finalización de estudios para insertarse en el mercado laboral, objetivos abordados desde diversos estratos del Estado, incluyendo las dependencias municipales (Mazorra, Schachtel y Soto, 2014). El Programa jóvenes PYME: capital semilla y empresas madrinan, con origen en el Ministerio de Industria y cuyo fin es fomentar el desarrollo de emprendimientos por medio de la capacitación, asesoramiento y financiamiento a jóvenes, estuvo vinculado a la atención de la problemática en jóvenes de ámbitos rurales.

En Uruguay, el Programa Uruguay trabaja propuso un acompañamiento monetario y formativo a personas desocupadas. Si bien contempla una franja etaria que va de los 18 a los 64 años, es significativo para los jóvenes porque plantea la consolidación de competencias transversales. Con una carga horaria de 30 horas semanales, los beneficiarios cuentan con un subsidio por un lapso de 8 meses (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

Históricamente marginal y orientada a los sectores más vulnerados, la educación y la formación profesional en Bolivia ha sido resignificada, aunque aún cuenta con grandes obstáculos y falencias (Yapú, 2015). Por otro lado, entre 2006 y 2012, una iniciativa privada de la Fundación FAUTAPO creó el Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres, orientado a jóvenes de 17 a 25 años con bajos recursos económicos y dificultades para la inserción laboral (Organización Internacional del Trabajo, 2017).

En cuanto a la articulación entre los diversos actores, Brasil, en 2005, creó el Projovem como una iniciativa federal que abarca a jóvenes en diversas

situaciones. Para el tema abordado aquí, el programa apunta a jóvenes con dificultad de acceso al mercado laboral y que, por medio de la asistencia técnica del Ministerio de Trabajo y Empleo, realizan cursos de capacitación laboral y en oficios en las dependencias municipales (Ananías y Ramos, 2015; Blanco, 2010). En 2003, se creó el Programa nacional de estímulo al primer empleo (PNPE), que estuvo orientado a empresas que contratasen jóvenes de 16 a 24 años, con un incentivo financiero. Creado por el Ministerio de Trabajo y Empleo, se ejecuta bajo la órbita de Agencias del Sistema Nacional de Empleo (SINE), Delegaciones Regionales de Trabajo (DRT) y Consorcios Sociales de la Juventud (CSJ) (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

Legislación laboral sobre primer empleo y otras iniciativas

En relación con la legislación laboral, con base en el relevamiento, se han detectado, por un lado, una serie de experiencias específicamente relacionadas con la población joven que otorgan jerarquía de ley a programas y hasta incluso casos de reglamentación de tipos de contratación y leyes de primer empleo; y, por otro, la contemplación de la población joven en las leyes de trabajo de los países que regulan las prácticas formativas en términos generales para la población activa. En la primera situación, existe una serie de casos que muestran cómo la densificación institucional de las iniciativas dio origen a leyes a partir de programas existentes. No obstante, se dieron casos en los cuales las iniciativas derivaron en regímenes especiales de contratación, fundamentalmente vinculados con reducciones en los costos de contratación, y hasta incluso leyes específicas de primer empleo. Tal es el caso de la Ley de Aprendiz, de Brasil (2000), que genera obligatoriedad, para las empresas medianas y grandes, de contratar jóvenes que se encuentren bajo la formación profesional matriculada.

La ley n.º 19.133/2013, de Uruguay, contempla en el capítulo III las modalidades de contratación especial y los regímenes para su estímulo. En esta ley, los organismos que otorgan y monitorean estas modalidades son varios (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Instituto Nacional de la Juventud, Administración Nacional de Educación Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, Universidad de la República y Consejo de Educación Técnico Profesional) y se establece que ninguna de las empresas podrá contar con un cupo mayor al 20% de la plantilla. En el artículo 10 se establece cuáles son los beneficios y estímulos a percibir por las empresas. En este sentido, los subsidios se dividen en un subsidio parcial del salario (hasta el 25% de las retribuciones mensuales del trabajador), por un lado, y, cuando se trata de la modalidad de práctica laboral, el subsidio consiste en un 15% de las retribuciones (Ley n.º 19.133/2013). A su vez, la legislación contempla la modalidad de prácticas formativas en empresas, dirigida a jóvenes de hasta 29 años de edad,

que busca que la experiencia prevista se vincule a la formación previa. Esta modalidad habilita una vinculación no remunerada, en la que el beneficiario puede ejercer las prácticas que no superen las 60 horas mensuales, ni el 25% de la carga horaria total del curso (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

Otro caso es el de Paraguay, en donde:

“... la Ley 4.951/13 de inserción al empleo juvenil introduce varias modalidades contractuales para jóvenes, entre ellas la del contrato de aprendizaje. Estos pueden tener una duración mínima de 6 meses y máxima de 12 meses, y se establece la posibilidad de un subsidio al salario de hasta 35% del salario mínimo vigente”. (Dema, Díaz y Chacaltana, 2015, p. 19)

Colombia arroja el caso de la Ley de formalización y generación de empleo (Ley n.º 1.429/10). Focalizada en jóvenes menores de 28 años, mujeres sin trabajo formal en el último año y de más de 40 años y personas con discapacidad, esta ley apunta a la inserción y formalización de la relación laboral.

En Perú, se sancionó en 2014 la Ley n.º 30.288 de Régimen Laboral Juvenil, iniciativa que impulsaba un régimen especial de contratación para jóvenes. Esta ley fue derogada por la falta de consenso de los actores del mundo del trabajo. Previamente, había sucedido algo similar en República Dominicana y Nicaragua con iniciativas que conllevaban el mismo espíritu. Al igual que en Perú, los proyectos de ley fueron rechazados por la sociedad, con la diferencia de que en estos países no llegaron a sancionarse (Dema, Díaz, y Chacaltana, 2015).

La baja en los costos de contratación es otra forma que adoptaron en la región estas iniciativas. Primer Empleo es un programa mexicano, desarrollado en la capital del país, que, orientado a los jóvenes, otorga reducciones impositivas a las empresas. El beneficio consiste en un estímulo fiscal de hasta tres años con la posibilidad de ser extendido hasta 36 meses más si la empresa crea nuevos puestos para ser ocupados bajo esta modalidad (Comisión de Investigación Fiscal del Colegio, 2011).

En Argentina, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social creó en 2002 el Programa de recuperación productiva. Constituido con fuerza de ley (Ley n.º 27.264), en 2016 el programa previó una serie de beneficios para las pequeñas y medianas empresas, que, si bien no era exclusivo para jóvenes, sí los contemplaba en la población beneficiaria.

Distinta es la situación en relación con las leyes de trabajo generales, ya que en el interior de los países de la región se ha desarrollado una cantidad considerable de iniciativas. En Honduras, el Código de Trabajo, en el artículo 173, reglamenta el Contrato de aprendizaje del Código de la Niñez y la Adolescencia (artículo 129). Establece que los conocimientos que se adquieran en el trabajo deben estar regulados por el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP). En Bolivia, al igual que en Honduras, la ley que regu-

la el contrato de trabajo y las reglamentaciones sobre niñez y adolescencia otorga un marco a esta formación y ello se ve plasmado en el Contrato de aprendizaje, de 1942 (Ley General del Trabajo, artículo 28 y siguientes).

Aunque no se especifique la exclusividad de formación para jóvenes, la Ley Federal del Trabajo, de México, en 1970 estableció contratos de adiestramiento y capacitación de los trabajadores. Por otro lado, en Argentina la Ley n.º 26.390, de 2008, en el artículo 22 contempla este tipo de contratos entre empresas y jóvenes desempleados, que se comprometen contractualmente, en tanto el empleador certificará el aprendizaje. A su vez, con respecto a la Ley de Contrato de Trabajo, similar es la situación en Perú con la Ley n.º 28.518 sobre modalidades formativas laborales (2005), no obstante, se establece que las prácticas preprofesionales se darán dentro de centros de formación y que los estudiantes deben poder aplicar sus conocimientos en situaciones de trabajo concreto.

En 2002 Colombia sancionó la Ley n.º 789 y estableció el Contrato de Aprendizaje. En este caso, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) como organismo adscripto al Ministerio de Trabajo reglamenta la formación profesional. Esta ley despertó los más diversos debates y cuestionamientos, en los cuales la flexibilización laboral es la principal crítica que ha recibido (López Camargo, 2014; Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2004).

Debate

La transformación de la forma productiva y de la gestión de la fuerza de trabajo de finales del siglo XX fue generando distintos fenómenos que incidieron en la expansión de la vulnerabilidad laboral de las personas jóvenes, que se expresó en el incremento de la desocupación y la precarización de las relaciones laborales. Como contracara de las menores oportunidades de empleo y en el marco de la extensión temporal de la juventud, se fue instalando en la opinión pública, sobre todo en medios de comunicación, la idea de que las nuevas generaciones tienen poco interés en la estabilidad laboral. Una idea de escaso fundamento empírico y que refiere solo —en algunos casos— a los segmentos superiores del mercado laboral. Por el contrario, distintas investigaciones académicas argumentaron sobre la existencia de un fenómeno de “proletarización” y la expansión de nichos laborales específicos para la juventud (por ejemplo, los *call centers*), que tienen como común denominador la precariedad de las relaciones laborales (Côté, 2014).

Incluyendo a los fenómenos generacionales, en América Latina las problemáticas laborales de la juventud tienen un fuerte anclaje en la segmentación del mercado de trabajo. Con base en la definición, aún polémica, del sector informal urbano, el diagnóstico hace evidentes al menos tres

espacios subregionales con situaciones diferenciadas: Centroamérica y el Caribe, Región Andina y Central y Cono Sur. En Centroamérica y el Caribe, y frente al mayor grado de informalidad, las problemáticas laborales están asociadas a las diferencias de actividad entre hombres y mujeres, y a la extensión de las actividades vinculadas a empleos de baja productividad entre los hombres. En los países del Cono Sur, con mayor grado de formalización y vigencia de los salarios mínimos, las problemáticas se evidencian en relación con la desocupación de inserción, sobre todo en los ciclos de menor crecimiento económico.

En este contexto, y con el objetivo de reflexionar sobre los modelos de intervención en tanto “caja de herramientas” de atención a las problemáticas asociadas a la inserción laboral de las personas jóvenes, se realizó una indagación documental sobre las iniciativas desarrolladas en América Latina a partir del año 2000. Los resultados, que fueron expuestos con base en una tipología que diferenció acciones según el foco programático y el ámbito gubernamental de su elaboración (sobre todo en leyes específicas), pusieron en evidencia la permanencia de una matriz conceptual en la que la idea de “empleabilidad” (definida a partir de las capacidades y competencias individuales) continúa como un elemento central del diseño. No obstante, sobre los últimos años, en los países del Cono Sur, se ha podido observar acciones que tendieron a la integralidad, tanto en relación con los actores involucrados, como con los distintos sectores de política social (educación y trabajo, sobre todo), propiciando la atención a las trayectorias, como un punto novedoso de intervención social. En todos los casos, sin embargo, ha habido desarrollos escasos en la atención a las situaciones de desventaja asociadas a las tareas de cuidado, ya sea desde políticas de género o mujeres, o desde acciones integrales que faciliten la participación masculina en dichas tareas, así como en la atención a situaciones de conflicto vinculadas a la segregación residencial (Fraiman y Rossal, 2009).

En un estudio reciente, y en el marco del debate actual sobre el futuro del trabajo, se ha planteado el interrogante sobre la expansión de empleos atípicos entre las personas jóvenes, particularmente sobre la cuestión de si la promoción del empleo atípico puede resultar en un trampolín o una trampa (OIT, 2016a). Sus conclusiones señalan que si las formas de contratación atípicas se vuelven la norma, la trampa de la desigualdad es creciente. En esta dirección, las acciones relevadas que solo apuntan a generar vínculos formales en las inserciones laborales y que subyacen en un gran número de las legislaciones sobre “primer empleo” pueden generar una trampa hacia la precarización laboral del conjunto de las personas jóvenes.

El presente artículo se propuso presentar un análisis sobre las propuestas de promoción del empleo juvenil, de modo de colaborar en el diseño de un banco de experiencias que permita la construcción de planes, programas y

leyes que promuevan mejores condiciones de vida para las personas jóvenes en América Latina. Sus resultados sostienen que, inclusive con buenas intenciones, la promoción de figuras atípicas de contratación puede profundizar las problemáticas existentes, generando una trampa de desigualdad. Por otro lado, la evidencia sobre el desarrollo de acciones integrales representa un avance significativo en la programación y facilita el camino hacia un vínculo virtuoso entre la educación y el mundo del trabajo, como una característica central de las actividades de las personas jóvenes. La incorporación de la perspectiva de género, la atención sobre la segregación territorial y la adaptación flexible de programas y políticas a los territorios forman parte de los desafíos pendientes en las acciones orientadas al apoyo de las trayectorias sociales protegidas para la juventud.

Referencias bibliográficas

- Ananías, Lucas Andrade y Nara Vieira Ramos (2015). Projovem: relações e implicações do Programa na vida de jovens brasileiros [en línea]. *Millenium*, 48, pp. 49-61. Disponible en: <<http://www.ipv.pt/millenium/Millenium48/4.pdf>> [acceso 1/1/2017].
- Auyero, Javier (1993). *Otra vez en la vía: notas e interrogantes sobre la juventud de sectores populares*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003). *Perú: Programa de capacitación laboral para jóvenes. Propuesta de préstamo* [en línea]. BID. Disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=424590>> [acceso 8/7/2017].
- Banco Interamericano de Desarrollo (2017). *Programa de capacitación para jóvenes* [en línea]. BID. Disponible en: <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=tc9505465>> [acceso 4/3/2017].
- Bendit, Rene y Ana Miranda (2016). Turning thirty: youth transition processes in 21st century Argentina. *Journal of Applied Youth Studies*, 1(3), pp. 96-108.
- Blanco, Diego Monte (2010). O Projovem urbano na trajetória das políticas para juventude: desafios do programa e perspectivas de análise [en línea]. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*, 2(3). Disponible en: <<https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/viewFile/49/48>> [acceso 2/3/2016].
- Calderón Rivera, Miguel (2008). Trabajo y juventud en el Perú: plan de acción y perspectivas [en línea]. *Coyuntura*, 4(21), pp. 26-29. Disponible en: <<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/47403/calderon.pdf?sequence=1>> [acceso 8/8/2016].
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Chacaltana, Juan y Claudia Ruiz (2012). *El empleo juvenil en el Perú: diagnóstico y políticas* [en línea]. Disponible en: <<https://studylib.es/doc/7453511/el-empleo-juvenil-en-el-per%C3%BA--diagn%C3%B3stico-y-pol%C3%ADticas>> [acceso 25/7/2017].

- Colegio de Contadores Públicos de México (2011). Investigación fiscal: análisis del estímulo fiscal del fomento al primer empleo [en línea]. *Boletín de la Comisión de Investigación Fiscal*, 17(243). Disponible en: <https://www.ccpm.org.mx/avisos/boletines/boletin_243_marzo2011.pdf> [acceso 22/3/2017].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014). Ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado del trabajo, por sexo [en línea]. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2014*. CEPAL. Disponible en: <http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2014/es/index.asp> [acceso 18/10/2017].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). Juventud e inclusión social [en línea]. *Observatorio de juventud para América Latina y el Caribe, 2014*. Disponible en: <<http://dds.cepal.org/juvelac/politica?id=280>> [acceso 18/10/2017].
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2016). *Programa Jóvenes en acción* [en línea]. CELAC. Disponible en: <<http://plataformacelac.org/programa/483>> [acceso 2/10/2016].
- Côté, James E. (2014). Towards a new political economy of youth. *Journal of Youth Studies*, 17(4), pp. 527-543. DOI: <https://doi.org/10.1080/13676261.2013.836592>.
- Cuervo, Hernán y Johanna Wyn (2014). Reflections on the use of spatial and relational metaphors in youth studies. *Journal of Youth Studies*, 17(7), pp. 901-915. DOI: <https://doi.org/10.1080/13676261.2013.878796>.
- D'Andrea, Ana María; Blanca Sobol y María Almirón (2013). *El programa Educación media y formación para el trabajo para jóvenes en la provincia de Corrientes desde la perspectiva de los actores institucionales*. Documento presentado en las VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 27 al 29 de noviembre de 2013. Disponible en: <<https://www.aacademica.org/000-063/416.pdf>> [acceso 20/12/2016].
- De Hoyos, Rafael; Halsey Rogers y Miguel Székely (2016). *Ninis en América Latina: 20 millones de jóvenes en busca de oportunidades*. Washington, DC: BIRF-Banco Mundial.
- De la Garza, Enrique (2010). *Hacia un concepto ampliado de trabajo: del concepto clásico al no clásico*. Cuadernos A. Temas de Innovación Social. Barcelona: Anthropos/Universidad Autónoma de México-Iztapalapa.
- Dema, Guillermo; Juan José Díaz y Juan Chacaltana (2015). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?* [en línea]. Lima: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_369021.pdf> [acceso 20/2/2017].
- Filmus, Daniel, comp. (2016). *Pensar el kirchnerismo: lo que se hizo, lo que falta y lo que viene*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Filmus, Daniel y Ana Miranda (2000). El impacto de la crisis del mercado de trabajo entre los egresados de la escuela media. *Mayo: Revista de Estudios de Juventud*, 1(1), pp. 59-82.
- Fraiman, Ricardo y Marcelo Rossal (2009). *Si tocás pito te dan cumbia: esbozo antropológico de la violencia en Montevideo*. Montevideo: Ministerio del Interior/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Instituto Mexicano de la Juventud (2016). *Se fortalece la alianza estratégica por el trabajo y el empleo para jóvenes* [en línea]. IMJUVE. Disponible en: <http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=1340> [acceso en 3/3/2017].
- Instituto Nacional de Economía Social (2016). *Con jóvenes Ecosol, tú también puedes emprender* [en línea]. INAES-Gobierno de México. Disponible en: <<http://www.gob.mx/inaes/articulos/con-jovenes-ecosol-tu-tambien-puede?idiom=es>> [acceso 2/10/2016].
- Jacinto, Claudia (2016). De los derechos a las garantías en las transiciones de los jóvenes al empleo: alcances y límites de las tramas entre educación secundaria, formación para el trabajo y protección social [en línea]. En: Claudia Jacinto, coord. *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: entramados, alcances y tensiones*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 3-24. Disponible en: <http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2016/12/Proteccion-social-y-formacion-para-el-trabajo-de-jovenes_Jacinto.pdf> [acceso 18/10/2017].
- Ley n.º 19.133/2013, 20 de setiembre. *Empleo juvenil* [en línea]. Parlamento de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2810834.htm>> [acceso 7/7/2017].
- Ley n.º 26.390/2008, 4 de junio, *Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente* [en línea]. Senado y Cámara de Diputados, Argentina. Disponible en: <<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/983/LEY%2026.390.pdf>> [acceso 2/4/2017].
- López-Camargo, Enrique (2014). La flexibilidad laboral de la ley 789 de 2002 frente a los fines del estado social y democrático de derecho en Colombia [en línea]. *Principia Iuris*, 21, pp. 151-167. Disponible en: <<http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/viewFile/927/902>> [acceso 4/4/2017].
- Lozano, Wilfredo (1995). Prólogo. En: Alejandro Portes. *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. México, DF: FLACSO/Miguel Ángel Porrúa, pp. 7-11.
- Maurizio, Roxana (2008). *Políticas de transferencias monetarias en Argentina: una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos* [en línea]. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <<http://sitere-sources.worldbank.org/INTARGENTINA/SPANISH/Resources/politicasdetransferenciasmonetarias.pdf>> [acceso 20/6/2017].
- Maurizio, Roxana (2014). *El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay*. Serie Políticas Sociales, 194. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mazorra, Ximena, Lila Schachtel y Clarisa Soto (2014). *Jóvenes: estudios sobre los participantes del programa Jóvenes con más y mejor trabajo*. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Estudios Sociales de la Economía. Buenos Aires, Argentina, 22 al 26 de setiembre de 2014.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015). *Ley de empleo juvenil* [en línea]. MIDES, Uruguay. Disponible en: <<http://www.mides.gub.uy/innovanet/macros/TextContentWithMenu.jsp?contentid=24493&site=1&channel=innova.net>> [acceso 12/5/2017].
- Ministerio de Desarrollo Social (2016). *Uruguay trabaja* [en línea]. MIDES, Uruguay. Disponible en: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14408/1/innova.front/uruguay-trabaja>> [acceso 2/10/2016].
- Ministerio de Educación (2017). *Técnicos para Chile* [en línea]. MINEDUC, Chile. Disponible en: <<http://tecnicos.mineduc.cl/nosotros/objetivo-del-programa>> [acceso 2/10/2017].

- Miranda, Ana (2015). Sobre la escasa pertinencia de la categoría NI NI: una contribución al debate plural sobre la situación de la juventud en la Argentina contemporánea. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, 2(3), pp. 60-73.
- Mosoetsa, Sarah; Joel Stillerman y Chris Tilly (2016). Precarius labor, south and north: an introduction. *International Labor and Working-class History*, 89, pp. 5-19. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0147547916000028>.
- Nun, José (1999). El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal. *Desarrollo Económico*, 38(152), pp. 985-1004.
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2004). *Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de reforma laboral año 2003* [en línea]. Cuaderno de trabajo, 5. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Disponible en: https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/cuaderno_5.pdf [acceso 14/5/2017].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico / Corporación Andina de Fomento / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento* [en línea]. París: OCDE. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>.
- Organización Internacional del Trabajo (2011). *Evaluación medio término. Juventud, empleo y migración: desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración. Evaluación conjunta final* [en línea]. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_223097.pdf [acceso 2/2/2017].
- Organización Internacional del Trabajo (2014). *Natlex: législation nationale sur le droit du travail, la sécurité sociale et les droits de la personne* [en línea]. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=fr&p_isn=65773&p_country=BRA&p_count=1212 [acceso 2/10/2016].
- Organización Internacional del Trabajo (2015). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer Empleo en América Latina?* Lima: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (2016a). *El empleo atípico en el mundo: retos y perspectivas* [en línea]. Ginebra: OIT. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534518.pdf [acceso 18/10/2017].
- Organización Internacional del trabajo (2016b). *Desarrollo humano juvenil vía empleo para superar los retos de la migración* [en línea]. Montevideo: CINTERFOR-OIT. Disponible en: <http://www.oitcinterfor.org/experiencia/desarrollo-humano-juvenil-v%C3%ADa-empleo-superar-retos-migraci%C3%B3n-pc-jem> [acceso 2/10/2016].
- Organización Internacional del trabajo (2017). *Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres* [en línea]. Montevideo: CINTERFOR-OIT. Disponible en: <http://www.oitcinterfor.org/experiencia/programa-formaci%C3%B3n-t%C3%A9cnica-laboral-j%C3%B3venes-bachilleres-fundaci%C3%B3n-fautapo-bolivia> [acceso 2/10/2016].
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2015). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe/UNESCO.
- Palomares Ramos, Andrés (2013). *Análisis de la experiencia del programa Jóvenes en acción en Bogotá, como alternativa para romper el círculo de la pobreza a través de la alianza Empresa-Estado-Universidad durante el período 2003 a 2007* [en línea]. Estudio de caso para politólogo. Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad

- Colegio mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia. Disponible en: <<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4825/1032413953-2013.pdf?sequence=1>> [acceso 19/5/2017].
- Pinto, Aníbal (1970). Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 37(145), pp. 83-100.
- Pok, Cynthia y Andrea Lorenzetti (2007). El abordaje conceptual-metodológico de la informalidad. *Laboratorio: Revista de Estudio sobre Cambio Social*, 20, pp. 5-15.
- Prebisch, Raúl (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* [en línea]. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/prebisch_desarrollo_problemas.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [acceso 2/9/2016].
- Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (2010). *Newsletter*, 10, pp. 3-5; 7-8 [en línea]. PREJAL. Disponible en: <<http://prejal.lim.ilo.org/prejal/docs/newsletterenero10.pdf>> [acceso 11/12/2016].
- Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (2017). *Proyecto Prejal* [en línea]. PREJAL. Disponible en: <http://prejal.lim.ilo.org/index.php?option=com_content&task=view&id=261&Itemid=100> [acceso 24/1/2017].
- Rodríguez, Ernesto (2011). Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina. *Nueva Sociedad*, 232, pp. 119-136.
- Salvia, Agustín y Ana Miranda (1999). Norte de nada: los jóvenes y la exclusión en los 90. *Realidad Económica*, 3(165), pp. 110-124.
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (2010a). *Programa jóvenes bicentenario: manual de procedimientos* [en línea]. Santiago de Chile: SENCE. Disponible en: <https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/manual_proc_bicentenario.pdf> [acceso 4/5/2017].
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (2010b). *Evaluación de impacto Programa jóvenes bicentenario* [en línea]. Nota técnica, 8. Santiago de Chile: Unidad de Estudios-SENCE. Disponible en: <https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/eva_imp_jbicent.pdf> [acceso 4/5/2017].
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (2017). *Subsidio Empleo Joven* [en línea]. SENCE. Disponible en: <<http://www.subsidioempleojoven.cl/normativa.html>> [acceso en 7/7/2017].
- Tornarolli, Leopoldo (2016). *El fenómeno de los NiNis en América Latina* [en línea]. Documento de trabajo, 18. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento. Disponible en: <<http://www.scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/988/Tornarolli%20%282016%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> [acceso 24/7/2017].
- Universidad de Chile (2012). *Evaluación de impacto del programa de subsidio al empleo joven* [en línea]. Informe final corregido. Santiago de Chile: Centro de Microdatos-Departamento de Economía-Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/594/articles-119350_doc_pdf.pdf> [acceso 5/5/2017].
- Weller, Jürgen (2014). Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, 114, pp. 7-29.
- Yapú, Mario (2015). Desafíos de la educación técnica y profesional y política educativa en Bolivia [en línea]. *Edetania*, 48, pp. 81-100. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5349086.pdf>> [acceso 2/5/2017].

NOTAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE NO BRASIL CONQUISTAS E DESAFIOS

Eliane Ribeiro e Severine Macedo

Resumo

O presente artigo busca realizar uma leitura do que tem sido chamado de ciclo de políticas públicas de juventude no Brasil, que se inicia por volta do ano de 2005 e é interrompido em 2015, no âmbito no processo de *impeachment* da presidenta eleita. A análise trabalha com a compreensão de que política pública é o “Estado em Ação”, com a responsabilidade de fomentar e implantar um projeto de governo, por meio de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade. O texto foi produzido com base nos estudos: *Agenda Juventude Brasil e Reflexões: levantamento das políticas públicas de juventude*, que buscam organizar uma ampla base de dados, com informações quantitativas e qualitativas, destacando conquistas, avanços, tensões e riscos que ameaçam as políticas de juventude no Brasil.

Palavras-chave: Juventude / políticas públicas / ciclo de políticas.

Abstract

Notes on public policies of youth in Brazil: achievements and challenges

This article reflects about what has been called the cycle of public policies for youth in Brazil, which began around the year 2005 and was interrupted in 2015, based on the impeachment process of the president. The analysis works on the assumption that public policy is the “State in Action”, with the responsibility of promote and implement a government project, normally by programs and actions for specific sectors of society. The text was produced based on the studies *Youth Brazil Agenda and Reflections: Survey of public youth policies*, which created a large database of quantitative and qualitative information.

Keywords: Youth / public policies / policy cycle.

Eliane Ribeiro: Docente da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Pós-doutorado em Ciências Sociais. Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). É responsável pelo curso de pós-graduação Jóvenes y Educación, no Diploma Jóvenes, Juventudes y Políticas Públicas, do Departamento de Sociología da Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguai. E-mail: elianeribeirounirio@gmail.com

Severine Macedo: Mestranda do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Pedagoga pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). Secretária Nacional de Juventude na gestão 2011/2014. E-mail: severinemacedo@gmail.com

Recibido: 15 de agosto de 2017.

Aprobado: 7 de noviembre de 2017.

Introdução

O presente artigo busca realizar uma leitura do que tem sido chamado de *ciclo de políticas públicas de juventude no Brasil*, que se inicia por volta do ano de 2005 e é interrompido em 2015, no âmbito do processo de *impeachment* da presidenta eleita. A análise trabalha com a compreensão de que política pública é o “Estado em Ação” (Höfling, 2001), com a responsabilidade de fomentar e implantar um projeto de governo, por meio de programas e ações voltados para setores específicos da sociedade. Ou ainda, conforme ressalta Souza (2006), política pública pode ser resumida como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo:

“... colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente), constituindo-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. (p. 26)

O texto foi produzido com base em dois estudos realizados em parceria com a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), no período de 2014 a 2015: *Agenda Juventude Brasil* (Pinheiro, et al., 2016)¹ e *Reflexões: levantamento das Políticas Públicas de Juventude (período 2010-2014)*² que tiveram como objetivo organizar dados, quantitativos e qualitativos, na perspectiva de subsidiar a análise das conquistas, dos avanços, limites e tensões sobre o período que marca a construção e a implementação de um conjunto potente de políticas de juventude no Brasil³. A leitura desse ciclo pode contribuir

-
- 1 A pesquisa *Agenda Juventude Brasil* (Pesquisa Nacional sobre Perfil e Opinião dos Jovens Brasileiros) foi coordenada pela SNJ e desenvolvida pelos seguintes pesquisadores: Helena Wendel Abramo, Elisa Guaraná Castro, Gustavo Venturi, Ana Laura Lobato, Carla de Paiva Bezerra, Anna Luiza Souto, Maria Virgínia Freitas, Rita Doias e Sônia Hotimsky. Colaboração especial: Regina Novaes e Eliane Ribeiro.
 - 2 O estudo *Reflexões: Levantamento das Políticas Públicas de Juventude (período 2010-2014)*, solicitado pela SNJ, foi coordenado pelo Grupo de Pesquisa: Juventude: políticas públicas, processos sociais e educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). *Este estudo não foi publicado, encontra-se como Relatório de Pesquisa (2016) de circulação interna.*
 - 3 As pesquisas foram desenvolvidas no período do governo da Presidente Dilma Rousseff (2013/2014/2015). Os estudos aqui utilizados estão vinculados ao Grupo de Pesquisa Juventude: políticas públicas, processos sociais e educação, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

para pensar uma agenda de juventude no país, considerando, sobretudo, que o avanço da cidadania juvenil ainda passa pela disputa de sentidos do que é ser jovem no Brasil hoje.

Contextos, demandas e sujeitos

É possível afirmar que, no Brasil, as políticas de juventude vivenciaram um período importante de afirmação. O período foi marcado pela construção de uma significativa institucionalidade no campo das políticas públicas de juventude, com a criação de centenas de órgãos governamentais municipais e estaduais, evidenciando avanços na construção de um apoio visível na proteção social e no bem-estar dos jovens, acompanhando um ciclo de desenvolvimento das políticas públicas sociais e de construção da cidadania no país. São visíveis, também, avanços expressivos no âmbito da legislação, como a inclusão do termo “jovem” no texto da Constituição Federal, em 2010 (emenda constitucional n.º 65); a aprovação do Estatuto da Juventude (Lei n.º 12.852/2013); a realização das Conferências Nacionais sobre Juventude (2008, 2011 e 2015); a elaboração e o monitoramento de planos e programas; a realização de pesquisas nacionais com diagnósticos mais precisos sobre esse segmento; e o desenvolvimento de centros de informação juvenil e portais na Internet, empregados com frequência para apoiar e implementar os esforços, muitas vezes dispersos, propostos nas políticas desta esfera.

Nesse cenário, a participação de grupos juvenis foi fundamental para vocalizar um conjunto de demandas que, até então, estavam ocultas no espaço público que conforma a sociedade brasileira. Talvez esse tenha sido o grande legado do ciclo em pauta: a assunção de questões que, direta ou indiretamente, material ou simbolicamente, emergiram no cenário público, criando alterações e deslocamentos que permitiram a entrada na agenda pública de novas realidades, questões, sujeitos, coletivos e blocos sociais, impactando a representação sobre juventude no imaginário social brasileiro. Assim, programas e ações dirigidas aos jovens brasileiros, de alguma forma, passam a apreciar ou se aproximar de um conjunto de demandas, que ao ganharem a cena pública, explicitaram uma recente condição juvenil.

O reconhecimento nas pautas públicas de um novo *sujeito de direitos*, os jovens, reitera a importância do credenciamento da palavra de determinado grupo social para o exercício democrático, percebendo que é exatamente esse pronunciamento que pode deslocar e alargar o debate sobre os direitos sociais. Como sinaliza Telles (1999), o que desestabiliza consensos estabelecidos e instaura o litígio é o fato de esses personagens comparecem na cena política como sujeitos portadores de uma palavra que exige o seu reconhecimento: sujeitos falantes, que se pronunciam sobre questões que lhes dizem respeito, que exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas

vidas e que trazem para a cena pública o que antes estava silenciado —ou então fixado— na ordem do não pertinente para a deliberação política.

As demandas vocalizadas pelos “novos sujeitos jovens” criaram possibilidades de uma migração de questões que estavam circunscritas a um “estado de coisas” (Rua, 1988)⁴ para serem debatidas nas disputadas agendas públicas. Nesse contexto, a sociedade brasileira, hoje, vê-se diante de um novo patamar de direitos, exposto pelas demandas juvenis e trazendo para a espaço público novos temas, novos sujeitos e novas identidades. Um exemplo claro é o fato de que as demandas em relação à igualdade da mulher se transformam em potente debate sobre gênero; a violência sofrida pela população afrodescendente se transforma em potente discussão étnico-racial; ou mesmo os preconceitos contra a população LGBT (lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros) se voltam para o tema da diversidade.

Esse contexto contribuiu para explicitar a juventude brasileira como sinônimo de diversidade, com origens sociais diferenciadas e importantes configurações identitárias. Por um lado, o reconhecimento e a incorporação desses novos sujeitos sociais, identidades e questões/temas que eram invisibilizados nas agendas públicas; por outro, o reconhecimento de lutas e movimentos em defesa da bandeira de elevar os jovens ao lugar de *sujeitos de direitos*, seja no campo da lei, seja no da institucionalidade e da percepção, o que tem acarretado mudanças significativas no imaginário social em relação ao sentido do que é ser jovem na sociedade brasileira.

Reconhecendo esta diversidade, foi necessário ouvir e distinguir a juventude e suas demandas, na formulação de políticas públicas que contemplem de forma integral o seu desenvolvimento, como experimentações, vivências, trajetórias, concepções e querer dos jovens, tendo por perspectiva a noção de que o jovem ultrapassa a esfera da transitoriedade geracional (entre ser criança, adolescente e jovem), devendo ser reconhecido como sujeito constituído de direitos. O querer da juventude passa a disputar, portanto, decisão na construção de um conjunto de ações que fomentem a institucionalidade, como referência que aponte novas perspectivas políticas e que integre as dimensões de vida e de direitos da população jovem brasileira.

Contudo, tais pressupostos, embora enunciados em leis e documentos governamentais, ainda fazem parte do conjunto de desafios que precisam ser

4 Conforme sinaliza Rua (1998): as políticas públicas são respostas que não ocorrerão a menos que haja uma provocação. Em linguagem mais especializada, as políticas públicas se destinam a solucionar problemas políticos, que são as demandas que lograram ser incluídas na agenda governamental. Enquanto essa inclusão não ocorre, o que se tem são ‘estados de coisas’: situações mais ou menos prolongadas de incômodo, injustiça, insatisfação ou perigo que atingem grupos mais ou menos amplos da sociedade sem, todavia, chegar a compor a agenda governamental ou mobilizar as autoridades políticas.

enfrentados. Muitos programas, projetos, planos e políticas em geral não provêm de diálogos com os jovens, podendo-se neles se observar altas doses de improvisação, desconhecimento de problemáticas juvenis, ações irregulares e sem continuidade e total descompromisso com a construção de redes de possibilidades, acessos e oportunidades para a juventude, em especial aquela que mais necessita de políticas públicas, ou seja, os jovens pobres.

Para Marques (2010), a pobreza representa ausência de bem-estar, sendo influenciada não apenas pelas características dos indivíduos, mas, sobretudo, “... por seus diferentes acessos a oportunidades. Esses acessos são influenciados pelas conexões dos indivíduos entre si e com as estruturas que provêm bem-estar – o mercado, o Estado e a sociabilidade cotidiana”. Nesse viés de análise, estaria a visão de que governar, hoje, tornou-se um processo coletivo, demandante de múltiplas interações e de redes políticas e sociais.

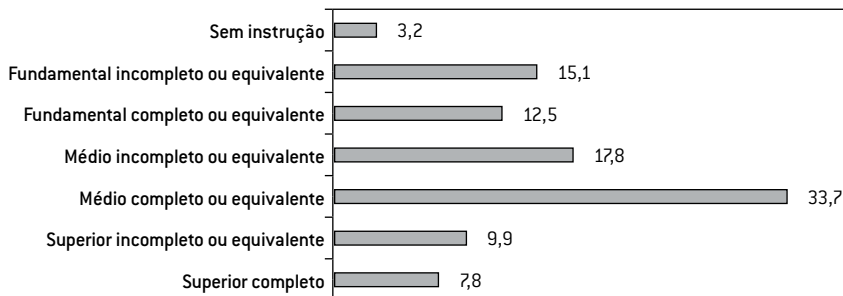
Assim, podemos deduzir que situações de exclusão social podem ser provocadas por um maior ou menor afastamento social, causado por um conjunto de segregações a que os jovens pobres estão mais expostos, como a segregação por padrões de relações cotidianas, por cor, por questões de gênero, por local de residência (favela, periferia, vila, campo) etc. Nessa perspectiva de análise, as políticas públicas teriam um papel importante na ampliação de redes que pudessem contribuir para a construção e o alargamento de projetos de futuro desses jovens.

Na ampliação desses direitos e, conseqüentemente, dessas políticas, a participação juvenil foi considerada como o eixo estruturante no desenho das políticas sociais, tanto governamentais quanto da Sociedade Civil, pois os jovens deixaram de ser vistos como objetos de tutela ou beneficiários das ações do Estado e passaram a ser pensados como atores relevantes na formulação e implementação das políticas no campo da juventude. Porém, avançar da afirmação deste princípio democrático para a garantia efetiva da participação juvenil, em todas as etapas das políticas em curso, constitui, ainda, um grande desafio.

Políticas, programas e ações

A juventude é, hoje, no Brasil, o grupo etário —cerca de 48 milhões de jovens entre 15 e 29 anos (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016)— com maiores níveis de escolaridade. Pode-se afirmar que nunca uma geração alcançou patamares tão elevados de escolarização, evidenciando avanços importantes na esfera educacional. A partir desses resultados, é possível dizer que a atual geração de criança e jovens experimenta os paradoxos de uma sociedade que ampliou as oportunidades educacionais para o conjunto da população, estendendo direitos e condições de acesso, sem, contudo, equacionar o conjunto de questões que a afetam, de modo desigual.

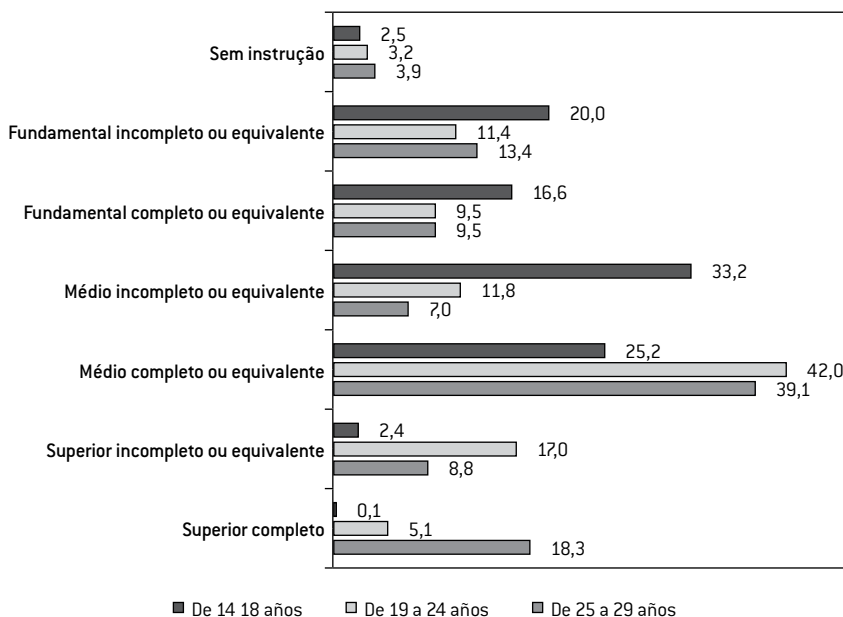
Gráfico 1. Escolaridade dos jovens de 15 a 29 anos, segundo as etapas de ensino, Brasil (em porcentagem).



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2015 (IBGE, 2016).

No Gráfico 2 é possível observar que a situação escolar tem sido mais favorável às gerações mais jovens, o que, seguramente, é reflexo da expansão da educação básica no Brasil a partir da década de 1990, com forte investimento nos anos 2000.

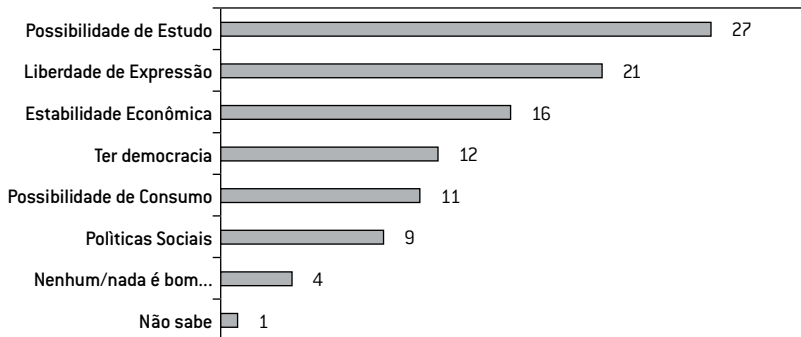
Gráfico 2. Escolaridade dos jovens, por faixa etária, segundo etapas de ensino, Brasil (em porcentagem).



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2015 (IBGE, 2016).

Dados da pesquisa Agenda Juventude Brasil (Pinheiro, *et al.*, 2016), a seguir apresentados, corroboram tal constatação. Observa-se que a possibilidade de estudo aparece em primeiro lugar, quando se pergunta aos jovens sobre o que de melhor existiu no país, nos últimos dez anos, para a juventude.

Gráfico 3. O que de melhor existiu no Brasil, nos últimos dez anos (em porcentagem)



Fonte: Elaboração própria, a partir de Pinheiro, *et al.* (2016).

Além da ampliação da escolaridade, outro aspecto relevante, no ciclo analisado, é o debate conceitual sobre políticas públicas de juventude, marcado pelo progressivo abandono da visão do jovem como mero objeto de política, substituída por seu reconhecimento como *sujeito de direitos*, conforme dispõe o Estatuto da Juventude, promulgado em 2013 (Secretaria Nacional de Juventude (2014). No entanto, persistem entraves institucionais, materiais e simbólicos que limitam o exercício mais pleno desse papel pela juventude. Muitas vezes, os jovens se tornam expectadores de processos —sobretudo os de cunho educacional— nos quais são, da primeira à última instância, os principais sujeitos de interesse. Na fase final do ciclo recente de políticas públicas de juventude, a ênfase no conceito de participação fez com que se deslocasse o conceito de *inclusão* e se colocasse no centro dos debates os conceitos de *autonomia* e *emancipação*, identificados como concepções mais presentes a respeito da juventude.

As trajetórias juvenis no ciclo de políticas públicas, cotejadas com seu potencial conjunto de demandas, explicitam o imenso desafio de integrar ações e construir um novo olhar sobre tais atores, na condição de jovens *sujeitos de direitos*. Diante desse desafio, distintas configurações de políticas públicas, emanadas, em sua grande maioria, do governo federal, buscaram estabelecer uma nova geração de programas de apoio, uma vez que o conjunto de demandas dos próprios jovens tem continuamente pressionado o poder

público, no sentido de trazer tais sujeitos à condição de interlocutores nas decisões que lhes dizem respeito, de modo a romper a invisibilidade a que vêm sendo historicamente submetidos.

Entre as principais políticas, destacam-se: a criação do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), em 2005, através do Decreto-Lei Nº 11.129/2005, espaço de discussão, de diálogos efetivos e permanentes em torno das políticas públicas de juventude, garantindo a diversidade e a pluralidade dos atores envolvidos, das mais diversas regiões do país. Embora sua denominação possa levar ao entendimento de que se trata de um espaço de reunião de representantes das juventudes brasileiras, esse Conselho —por sua natureza, mandato, composição e competência—, nos últimos dez anos, foi, de fato, um Conselho Nacional de Políticas Públicas de Juventude. O CONJUVE tem caráter consultivo e não possui governabilidade sobre o planejamento e a execução das políticas públicas de juventude nos diferentes níveis e instâncias de governo. Sua função consiste em estimular a montagem de programas intersetoriais voltados para a juventude, por meio de gestões compartilhadas entre diferentes ministérios. Mas vale a pena sublinhar que a estruturação do CONJUVE apresenta traços inovadores: representa um espaço de diálogo e ações conjuntas entre Conselheiros e Conselheiras da Sociedade Civil e do poder público; contempla a diversidade de interesses, etnias, religiões, regiões, orientações sexuais e gêneros, atualizados em diversos tipos de organizações, redes e trajetórias profissionais presentes no campo das juventudes; é um espaço para o diálogo, negociações e pactos intergeracionais. Trata-se, portanto, de um Conselho novo, que já produziu um inédito documento, Diagnóstico e Perspectivas para uma Política Nacional de Juventude, além de uma avaliação pública sobre seu próprio desempenho.

Hoje, o Conselho enfrenta o desafio de lograr o reconhecimento e a legitimidade da temática juvenil perante os governos, a opinião pública e a sociedade. É esse reconhecimento que pode alavancar a formulação de políticas mais sintonizadas com as necessidades e demandas dos jovens. Sua força depende, sobretudo, do poder de pressão das organizações juvenis. Ao longo de sua história, o Conselho passou por várias reformulações e, mesmo sendo espaço consultivo, contribuiu centralmente para a elaboração dos principais programas e ações de juventude na SNJ e de outras áreas de Governo. O CONJUVE passou de um espaço composto por indicação, quando da sua criação, para um conselho eleito por meio de edital público e eleição em assembleia. Hoje, o CONJUVE perdeu espaço, vendo diminuir ainda mais a sua incidência. O Conselho, que já teve em torno de 180 organizações participantes desde que foi criado, viu, no último processo de eleição da sociedade civil em 2017, uma saída coletiva de mais de 20 organizações participantes, por não concordarem com o estreitamento do processo de

participação e com a perda de autonomia, pois a composição da sociedade civil começou a passar pela definição de comissão governamental. Desde sua criação, em 2005, esse fato é inédito.

Uma das importantes tarefas do CONJUVE no ciclo analisado remete à realização das Conferências Nacionais de Juventude (CNPPJ). A 1ª Conferência aconteceu em 2009, trazendo como tema para os debates Levante a sua Bandeira; a 2ª em 2011, com o tema Juventude, Desenvolvimento e Efetivação de Direitos e a 3ª, em 2015, com o tema As várias formas de mudar o Brasil.

Destaca-se, ainda, em 2013, o lançamento e a efetivação do Participatório: Observatório Participativo da Juventude⁵; em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável: Rio + 20, na cidade do Rio de Janeiro, quando os jovens provocaram importante participação na campanha “Juventude pelo Desenvolvimento Sustentável”; a ampliação da atuação da SNJ na agenda internacional, ONU, OIJ, MERCOSUL, BRICS e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). A criação e coordenação, junto com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR), do Fórum de Monitoramento do Programa Juventude Viva (FOMPI)⁶; a elaboração via consulta pública da proposta do Sistema Nacional de Juventude e o desenvolvimento do Projeto Plano em Diálogo, realizado entre agosto e dezembro de 2014, pela Secretaria Nacional de Juventude e a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro/Grupo de Pesquisa *Juventude: processos sociais, políticas públicas e juventude*, com o propósito de subsidiar especificamente a atualização do Projeto de Lei do Estatuto da Juventude, agregando questões mais afinadas com as demandas das juventudes brasileiras na contemporaneidade, deflagrando a primeira etapa de debates voltados para a elaboração do Plano Nacional de Políticas de Juventude. Tal Plano estabelece um conjunto de diretrizes e metas, de responsabilidade do governo, em relação à política de juventude, em um período de dez anos. O projeto atual, ainda em tramitação no Congresso, é uma proposta de 2004, daí a necessidade de sua atualização.

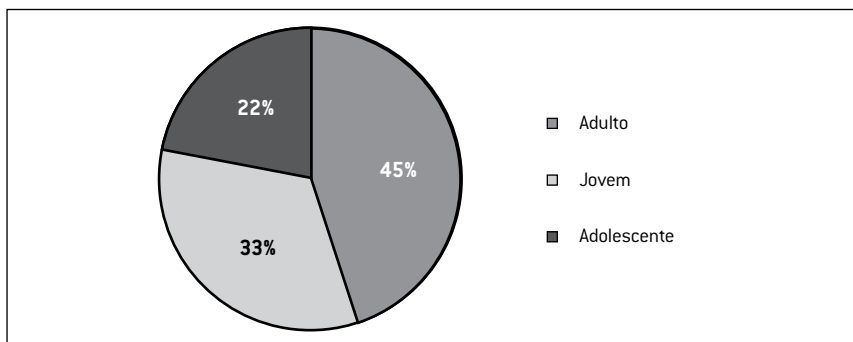
5 A Secretaria Nacional de Juventude lançou, na internet, em julho de 2013, o Participatório: Observatório Participativo da Juventude, espaço voltado à produção do conhecimento sobre a juventude brasileira, com participação e mobilização social. Inspirado nas redes sociais, foi concebido como uma plataforma virtual, elaborada e desenvolvida em *software* livre, para ser um ambiente público de construção coletiva e divulgação de conhecimento, em que cada participante tivesse total acesso às informações e que pudesse compartilhá-las. O Participatório chegou ao final de 2014 com mais de 12 mil usuários e recebeu o Prêmio “A Rede” de inovação em tecnologia para inclusão digital no setor público, como um reconhecimento importante do trabalho desenvolvido (www.premioarede.inf.br).

6 O FOMPI foi instituído com a participação de conselheiros nacionais, movimentos e organizações sociais de juventude, do movimento negro, especialistas no tema de segurança pública e vida segura e por representantes dos Ministérios membros do Plano Juventude Viva, para monitoramento da execução do plano com participação social. Ver mais em: <<http://juventude.gov.br/participatorio/participatorio/snj-e-seppir-realizam-reuniao-do-forum-de-monitoramento-participativo-interconselhos-juventude-viva-fompi#.WYXD9YjyvIU>>.

Outro destaque importante que derivou do Estatuto da Juventude remete aos benefícios da meia entrada em eventos culturais e esportivos e da gratuidade ou do desconto em viagens interestaduais. A Secretaria Nacional de Juventude elaborou, juntamente com o Comitê Interministerial de Políticas de Juventude (COIJUVE), em 2014, a proposta de regulamentação dos benefícios citados e propôs a criação do ID Jovem, instrumento para viabilizar o acesso e que também reforça de forma positiva a identidade juvenil. Segundo dados do Cadastro Único, em torno de 18 milhões de jovens terão acesso aos referidos benefícios⁷.

Contudo, um dos grandes desafios é superar a defasagem entre o que é formulado e o que é posto em prática, como já indicava Rua (1998): “... na realidade, a implementação implica em novas decisões [...] processo esse dotado de acentuada complexidade, e que articula o sistema político em suas várias dimensões com a realidade concreta das práticas políticas e sociais dos diversos interessados”. A maioria das ações criada no âmbito do governo federal deve ser executada pelos entes estaduais e municipais, o que torna o desafio ainda mais complexo quando estamos tratando de 27 estados e 5.570 municípios (IBGE, 2013) A própria concepção do que significa ser jovem, nas suas múltiplas dimensões, passa por importante disputa de sentido nas distintas instâncias responsáveis pela execução das políticas. Assim, a despeito da produção recente no campo da juventude, permanece um debate sobre o que significa ser jovem, muitas vezes difícil de ser apropriado pelos próprios jovens. Na pesquisa Agenda Juventude Brasil (Pinheiro, *et al.*, 2016), por exemplo, a maioria dos jovens se identificou como adulto.

Gráfico 4. Autopercepção das fases da vida, segundo os jovens (em porcentagem).

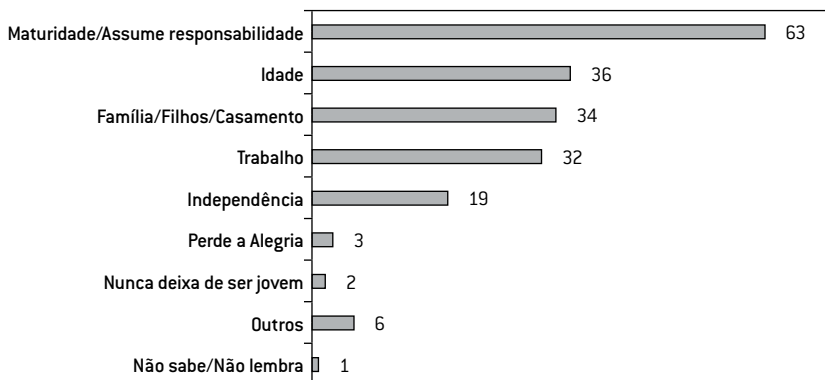


Fonte: Elaboração própria, a partir de Pinheiro, *et al.* (2016).

7 A proposta do Programa foi elaborada em 2014 e iniciou execução em 2017. Para dúvidas consultar: <<http://juventude.gov.br/juventude/noticias/snj-divulga-balanco-de-suas-acoes-no-periodo-de-2011-a-2014#.WYXFNojyvIV>>.

Tal dado pode ser explicado quando se pergunta sobre *em que fase da vida uma pessoa deixa de ser jovem*: 63% respondem que é quando assumem responsabilidade, ou seja, ao se identificarem como adultos, podem estar demonstrando esse tipo de entendimento.

Gráfico 5. Fase da vida em que uma pessoa deixa de ser jovem, segundo os jovens (em porcentagem)



Fonte: Elaboração própria, a partir de Pinheiro, *et al.* (2016).

Parte desse dilema reside no fato de ter se firmado na sociedade e no cenário político brasileiro a associação direta da juventude a problemas sociais. Isso teve efeitos diversos e contraditórios, como demonstram Abramovay e Castro (2006), ao lembrar que a própria ideia da juventude violenta é uma construção produzida, mesmo que parte do fenômeno nasça de realidades dramáticas e reais. Tal fato, por um lado, abriu espaços para o domínio de posturas repressivas do Estado, que, somadas à expansão de grupos criminosos, construíram a imagem do jovem pobre como um criminoso em potencial e resultaram em intervenções violentas, que condenaram o país a assistir ao extermínio sistemático desses jovens. Essa situação tem levado as metrópoles brasileiras a um estado permanente de medo, com reflexos muito fortes e negativos sobre a possibilidade de a juventude viver bem na cidade e realizar trajetórias mais bem-sucedidas (Abramovay e Castro, 2006).

Segundo o Mapa da Violência (Waiselfisz, 2014) em 2012, morreram 56.337 pessoas vítimas de homicídio, sendo 30.072 jovens: 53,4% do total. Destes jovens, 71,5% eram negros e 93,4% eram do sexo masculino. Em 2012, como resposta a este genocídio da população jovem, negra e pobre, o Plano Juventude Viva foi lançado de maneira emergencial no Estado de Alagoas, que liderava os indicadores nacionais de homicídios. A partir dali o

Juventude Viva expandiu-se gradativamente, com ações de prevenção à violência, ampliação do acesso a programas e políticas e campanhas de sensibilização. O Plano reunia ações de prevenção para reduzir a vulnerabilidade de jovens negros a situações de violência física e simbólica, com base na pactuação entre governo federal, estados e municípios para a criação de oportunidades de inclusão social para os jovens entre 15 e 29 anos nos territórios que lideravam o *ranking* dos homicídios no país.

Para a compreensão de um ciclo, um dos grandes desafios é entender como os sujeitos se movem no interior de grandes estruturas institucionais —como os Programas Governamentais, os projetos e as Políticas Públicas. Novaes (2009) mapeia e problematiza a emergência do que se pode chamar de um campo de políticas públicas de juventude (PPJ) em nosso país. Esse campo tem contornos naturalmente móveis e incorpora, continuamente, novos grupos e expressões da juventude. Reúne desde atores já tradicionais, como os jovens ligados aos movimentos estudantis, aos partidos políticos, até a nova geração de jovens vinculados, mesmo que de forma pouco orgânica, a novos coletivos.

O diálogo prioritário dessa juventude, nos últimos dez anos, dá o tom de diversidade que caracteriza esse espaço, com os inúmeros movimentos da juventude, desde os mais ou menos organizados, como grupos de *Slam*, *funk*, *grafite*, *hip hop*, também já conhecidos da cena política, até os que querem se organizar, como os variados recortes de grupos e de expressões juvenis, que se encontram nos temas de gênero, mulheres, LGBT, cor raça, meio ambiente etc.: os chamados coletivos juvenis. Sobretudo a partir da questão racial, cultural e da comunicação, os jovens pobres têm buscado debater problemas sociais que os afetam diretamente, incidindo em seus sonhos e projetos de vida. Em síntese, com base no debate das identidades, característicos das sociedades contemporâneas, os coletivos de jovens têm adquirido um papel de destaque na construção de sociabilidades propositivas. Esses coletivos, diferentemente das instituições clássicas (grêmios estudantis, sindicatos, ongs etc.), que tinham sua ação pautada pelo diálogo com o Estado, têm procurado mais autonomia e apresentam um perfil mais transitório, o que não significa, necessariamente, uma dicotomia. Logo, é a partir do reconhecimento da diversidade que o campo das políticas públicas de juventude tem se constituído. Como ponto em comum, em meio à diversidade, está o fato de o Estado ser o interlocutor primordial para o qual essa rede se volta, em busca de recursos, suportes e marcos legais de regulação. Contudo, vale destacar que, como lembra Souza (2006):

“Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influên-

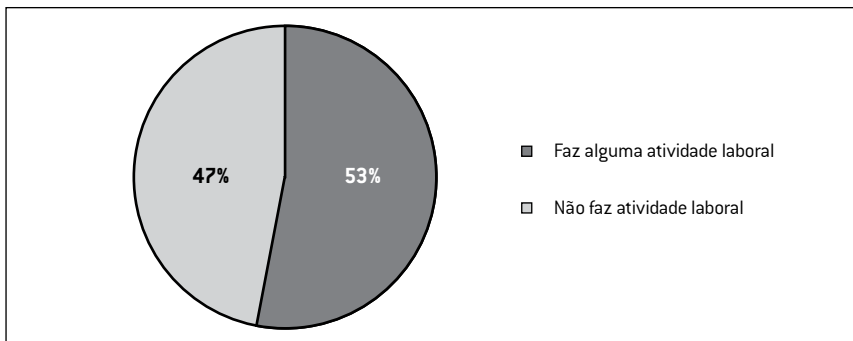
cia a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada”. (p. 27)

Em 2005, a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGRP) criou a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)⁸, articulado transversalmente aos Ministérios da Educação (MEC), do Trabalho e Emprego (MTE) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No ciclo em questão, esse campo institucional buscou dialogar com a diversidade de atores da sociedade civil a partir de múltiplas mediações, dentre as quais está a universidade. Nesse período, a universidade pública brasileira assumiu novos papéis, para além do ensino, da pesquisa e da extensão. No que se refere à temática da juventude, pode-se observar que a universidade participou, ativamente, em parceria com um conjunto de instituições de pesquisa, na formulação e na avaliação de políticas públicas. Ao aceitar tal desafio, impulsionada pelo recebimento de recursos públicos para a pesquisa e a avaliação, ampliou o debate acadêmico sobre o tema. A título de exemplo, a produção de dissertações e teses nesse campo aumentaram mais do que 100% nesse período, além de se terem criado dezenas de grupos de pesquisas voltados para o tema da juventude.

É também perceptível a importância que os jovens atribuem ao mundo do trabalho, o que exige de nós a reflexão sobre os constrangimentos por que passam, em função do lugar que ocupam na estrutura social e na inadequação do sistema educativo em relação às exigências do mundo atual. Conforme alerta Sposito (2005), tal qual a escolarização, no Brasil, “o trabalho também faz juventude”. Ou seja, trabalho e o emprego juvenil, associados à educação, são temas de grande presença nas agendas propostas pela juventude, em todas as suas dimensões. A pesquisa Agenda Juventude Brasil (Pinheiro *et al.*, 2016), apontou que a maioria dos jovens, hoje, no Brasil, faz algum tipo de atividade laboral:

8 Ver: Programa Nacional de Inclusão de Jovens (2008).

Gráfico 6. Situação de atividade dos jovens, segundo os jovens. (em porcentagem).

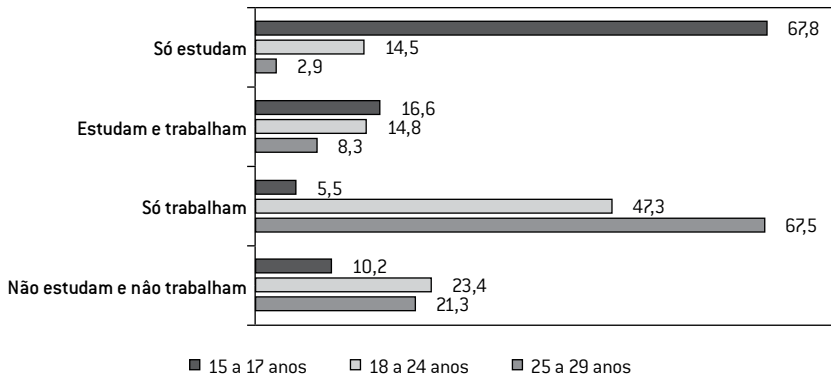


Fonte: Elaboração própria, a partir de Pinheiro, *et al.* (2016).

Para os jovens, o trabalho é crucial quando se trata da elaboração de políticas públicas específicas para sua faixa etária, em qualquer parte do mundo e, especialmente, nos países com grandes desigualdades, como é o caso do Brasil. Entre jovens e adultos é comum a percepção de que o trabalho, para todas as gerações, é condição de dignidade humana. Contudo, entre a juventude, se amplia a percepção do trabalho como possibilidade de formação e construção de identidade e autonomia. As metamorfoses desse universo cercam a juventude e impactam sobre suas visões e suas elaborações sobre o que é ser jovem. As gerações passadas equacionavam suas vidas para alcançar um *status* superior ao de seus pais, com alguma chance de mobilidade social. Hoje, de maneira geral, os filhos —de diferentes classes sociais— experimentam a insegurança relacionada às suas possibilidades de inserção produtiva. Ou seja, todos, no campo e na cidade, são atingidos pela dinâmica do mundo do trabalho restritivo e mutante. Além disso, paradoxalmente, em um mundo em que a ciência avança e proporciona maior expectativa de vida, todos experimentam o medo da morte precoce e violenta, resultado da proliferação das armas e da presença da rede do tráfico (Novaes, 2013).

Observam-se iniciativas nesse campo, fomentando qualificação profissional, primeiro emprego, aprendizado, elevação da escolaridade, iniciativas de autogestão e empreendedorismo, no âmbito da economia solidária, formando o arcabouço dessa agenda. No Brasil, 2/3 dos/das jovens estão trabalhando ou procurando trabalho e parte considerável da juventude brasileira concilia trabalho e/ou estudo com responsabilidades familiares, sobretudo as jovens mulheres, muitas delas mães. Conforme o Gráfico 7, existem diferenças muito significativas de condicionantes e sentidos do trabalho e do estudo, segundo a faixa etária.

Gráfico 7. Condição de estudo e trabalho, segundo os jovens (em porcentagem).

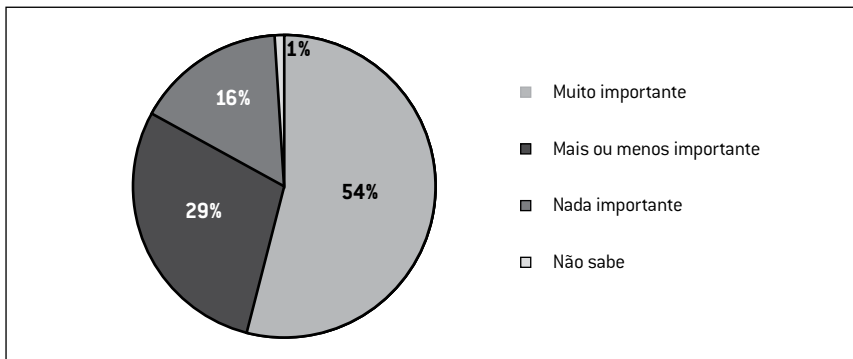


Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2013 (IBGE, 2014).

Nessa esfera, cabe evidenciar a importância do compromisso firmado pelo governo brasileiro, nesse ciclo, com a Agenda Nacional do Trabalho Decente no Brasil, em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Vale sempre ressaltar que este compromisso se baseia em quatro eixos: 1) mais e melhor educação, baseada na elevação da qualidade do ensino médio, do ensino técnico e da qualificação profissional; 2) conciliação entre estudos, trabalho e vida familiar; 3) inserção ativa no mundo do trabalho, com mais e melhores empregos para os jovens e com igualdade de oportunidades e de tratamento e 4) diálogo social, com a intenção de ampliar e fortalecer o debate sobre as alternativas e condicionantes para a melhor inserção juvenil no mercado de trabalho.

Dados da Agenda Juventude Brasil (Pinheiro, *et al.* 2016) apontam que 44% dos jovens conhecem alguma política pública de juventude. Instados a citar o nome dos programas de maior conhecimento, estes ofereceram um interessante painel na área da educação, aqui apresentado em ordem decrescente de menção: Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); Programa Universidade Para Todos (Proni); Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); Programa de Financiamento Estudantil (FIES); Educação e Jovens e Adultos e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec); Jovem Aprendiz e Primeiro Emprego. De um modo geral, a grande maioria considera as políticas de juventude muito importante, conforme o Gráfico 8.

Gráfico 8. Grau de importância das políticas públicas que devem ser desenvolvidas pelos governos, segundo os jovens (em porcentagem)



Fonte: Elaboração própria, a partir de Pinheiro, *et al.* (2016).

Embora afirmem que as políticas são muito importantes, quando perguntados sobre *o nível de participação na luta por mais e melhores políticas de juventude*, observa-se uma participação ainda bastante limitada: apenas 9% declaram participar ativamente, 34% dizem não participar, mas se interessar de alguma forma, e 38% não gostam e não se envolvem. Ainda 19% afirmam que a política deve ser daqueles que têm “mais competência”.

Notas finais

De início, cabe ressaltar que, no ciclo analisado, pode-se observar uma tendência em decifrar as demandas dos jovens pelo viés dos direitos e da cidadania, o que possibilitou um deslocamento da compreensão das próprias pautas das políticas públicas, transformando as mesmas em “causas” mobilizadoras que alimentam grupos, redes e movimentos de diferentes segmentos juvenis, conforme alerta Novaes (2014): “... afinal, na noção de ‘direito’ reside um potencial ‘contrapoder’, simbólico e prático”. Nesse sentido, o paradigma do direito e da cidadania impactou o desenvolvimento de políticas de juventude, incitando a participação juvenil e o reconhecimento dessa etapa de vida como importante período de desenvolvimento social.

Outro aspecto relevante é a percepção de que as questões da juventude estão intimamente conectadas e são intrinsecamente interdisciplinares. Tal afirmação é clara, quando se observa a complexa convergência de demandas e agendas contemporâneas — educação, trabalho, cultura, comunicação e informação, saúde, meio ambiente e desenvolvimento, vida segura, participação, direitos humanos entre outras—, e o desafio de integrá-las no cotidiano da gestão pública, de forma original, escapando de práticas recursivas que

apenas reúnem diferentes áreas em superados modelos setoriais. Em especial, se considerarmos que tal superação está relacionada com mudanças expressivas em nossa sociedade, quando um conjunto de demandas sociais e políticas, trazidas por segmentos populacionais que conquistam visibilidade na esfera pública, passa a organizar suas demandas ao poder público, que deve traduzi-las em ações governamentais.

Pesquisas e avaliações sobre o tema têm apontado que nenhuma política de juventude acontece sozinha ou isoladamente. Ela será potencializada se trabalharmos com o jovem na perspectiva de um sujeito integral, demandante de distintos desejos e necessidades. Ou seja, implementar a transversalidade de políticas é entender quem são os sujeitos que as demandam e suas trajetórias de vida multidimensionais. Torna-se necessário entender melhor as atividades nas quais os jovens estão envolvidos, tanto no campo educacional como no laboral e familiar. Segundo Cortes e Lima (2012), a complexidade envolvida nas relações entre Estado e sociedade é uma das razões pelas quais as políticas públicas são intrinsecamente interdisciplinares.

No ciclo em questão, “direitos”, “possibilidades” e “oportunidades” são palavras-chave na nova linguagem das agendas políticas brasileiras. São reafirmados assim os direitos universais, como o direito à saúde, à educação de qualidade, às oportunidades de inserção no mundo do trabalho decente, à moradia, ao lazer e à vida segura etc. Entretanto, consideradas as desigualdades e diversidades que caracterizam nossa juventude, abriu-se espaço para a incorporação de abordagens específicas, como as jovens mulheres, os jovens indígenas, quilombolas, afrodescendentes, etc. Contudo, a implantação de políticas não se faz apenas por decretos. É preciso conquistar espaços no interior dos diferentes ministérios, nas esferas estaduais e municipais e em amplos setores da sociedade que não reconhecem os jovens como potencial *sujeito de direitos*. É fundamental que se explicita o reconhecimento que se faz da juventude, pois ele vai impactar diretamente nas iniciativas públicas que se pretende desenvolver.

Ainda nesse ciclo, foi possível observar o papel preponderante do Estado no fomento do debate sobre o caráter público da temática juventude e uma firme intencionalidade por parte dos agentes do governo, embora se notassem, igualmente, disputas acirradíssimas no interior do próprio governo. Porém, como aponta Jannuzzi (2001), a implementação das políticas está sujeita ao papel crucial desempenhado pelos agentes encarregados de colocá-la em ação, que podem potencializar ou criar barreiras adicionais a sua efetivação.

Dessa forma, a partir de um conjunto de diagnósticos e pesquisas, podemos inferir que, nesse ciclo, o maior problema não esteve na formulação das políticas de juventude, mas sim na sua operacionalização. Um exemplo seria a dificuldade de efetivação do papel indutor de processos participativos

e orgânicos nos níveis federal, estadual e municipal. Sem novos canais de participação, não há como implantar, monitorar e avaliar projetos e ações voltados para a juventude. Além disso, uma grande dificuldade foi a real incorporação das políticas de juventude nos diferentes Ministérios, que não têm uma tradição em debater temas específicos, dificultando a transversalidade e a intersetorialidade das demandas e necessidades juvenis.

Outro desafio a ser enfrentado é o de garantir que as três esferas de gestão —federal, estadual e municipal— se empenhem em atuar nos programas e ações, sem se deixar levar por interesses conjunturais. Vale lembrar, ainda, o desafio da integração e da complementaridade entre os programas, até mesmo porque temos que considerar as diferentes trajetórias e histórias de vida dos jovens, deixando para eles alguma margem de escolha. Como ressalta Novaes (2014), sem aumentar o campo de possibilidades de escolhas não se estimula a autonomia e emancipação. Para Castro, Aquino e Andrade (2009), no geral, a lógica de atuação dos órgãos públicos segue extremamente setorializada.

Nessa perspectiva, pensar as políticas em ciclos constitui uma ferramenta importante para a análise de políticas públicas de juventude, considerando, sobretudo, que um ciclo não pode ser percorrido como uma trajetória rígida e linear, mas está mais próximo de processos, que se alternam e se combinam, compondo-se a partir de disputas travadas. Sendo assim, conhecer leituras sobre o ciclo de políticas de juventude pode permitir melhor compreender o problema para o qual a política pública foi desenhada, possíveis conflitos, percursos e o lugar dos sujeitos, grupos e instituições que são afetados, direta ou indiretamente, pela política pública.

Por fim, vale ressaltar que as políticas de reestruturação econômica e de redução dos programas sociais, anunciadas pelo atual governo, devem atingir de forma perversa as potencialidades juvenis, suas projeções de futuro e sentido de presente, com base nos últimos dez anos de políticas de juventude ancoradas na representação do jovem como *sujeito de direitos*. Sem dúvida, o ciclo que se interrompe no Brasil ampliou, significativamente, o *Mapa cognitivo das novas gerações* (Krauskopf, 2000), na medida em que o incremento de políticas públicas vislumbrou possibilidades, em especial, para a juventude pobre.

Certamente, as análises e sugestões apresentadas neste artigo representam tão somente um estímulo a que se amplie o debate para a continuidade do atendimento, pelo poder público, às demandas e aos direitos das juventudes brasileiras. Ainda que algumas conquistas tenham sido atingidas e que diversos campos tenham experimentado significativo avanço no período aqui abordado, muito ainda é necessário que a ação governamental realize, considerados os imensos desafios que se colocam, em diversas frentes. Contudo, no momento

atual, a maior ameaça é a descontinuidade dos programas e projetos existentes e as contrarreformas que estão em curso no Congresso Nacional.

Nesse contexto, sabemos que existem expressivas identidades entre os jovens da atualidade, habitantes dos diferentes países da América do Sul. Ao mesmo tempo, sem dúvida, os processos históricos concretos trazem profundas diferenças para os mesmos. Ainda assim, para além das diversidades étnicas, culturais, históricas, econômicas, sociais e políticas que caracterizam os povos e as nações sul-americanas, são imperativos o diálogo e a construção de uma agenda comum que venha a assegurar direitos, possibilidades e oportunidades para os jovens. Lembrando Krauskopf (2000 *Sempre existiram políticas concernentes à juventude, expressas tanto em afirmações como em omissões*). Oxalá nossos jovens possam inaugurar um novo e pulsante ciclo de políticas de juventude!

Referências bibliográficas

- Abramovay, Miriam e Mary Garcia Castro, orgs. (2006). *Juventude, juventudes: o que une e o que separa*. Brasília: UNESCO.
- Castro, Jorge Abrahão de; Luseni Maria C. de Aquino e Carla Coelho de Andrade, orgs. (2009). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Cortes, Soraya Vargas e Luciana Leite Lima (2012). A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. *Lua Nova*, 87, pp. 33-62.
- Höfling, Eloisa de Mattos (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, 21(55), pp. 30-41.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2012*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2013*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2015*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Jannuzzi, Paulo de Martino (2001). *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas, elaboração de estudos socioeconômicos*. 3ª ed. Campinas: Alínea.
- Krauskopf, Dina (2000). *La construcción de políticas de juventud en América Latina* [em linha]. Documento de trabalho. Buenos Aires: CLACSO. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101023014421/krauskopf.pdf>> [acesso 9/10/2017].

- Marques, Eduardo Cesar Leão (2010). *Redes sociais, segregação e pobreza*. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista.
- Novaes, Regina Célia Reyes (2009). Prefácio. In: Jorge Abrahão de Castro, Luseni Maria C. de Aquino e Carla Coelho de Andrade, orgs. *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 15-22.
- Novaes, Regina Célia Reyes (2013). *Juventude: políticas públicas, conquistas e controvérsias* [em linha]. Disponível em: <http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0005/7079/02_REGINA_NOVAES.doc> [acesso 21/10/2017].
- Novaes, Regina Célia Reyes (2014). Prefácio. In: Diógenes Pinheiro, Eliane Ribeiro Andrade e Luiz Carlos Gil Esteves, orgs. *Juventudes em perspectiva: múltiplos enfoques*. Rio de Janeiro: Editora Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, pp. 8-11.
- Pinheiro, Diógenes; Eliane Ribeiro; Gustavo Venturi e Regina Novaes, orgs. (2016). *Agenda Juventude Brasil: leitura sobre uma década de mudanças*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.
- Programa Nacional de Inclusão de Jovens (2008). *Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano*. Projovem Urbano-Secretaria Nacional de Juventude-Secretaria Geral da Presidência da República. Brasília: Programa Nacional de Inclusão de Jovens.
- Rua, Maria das Graças (1998). As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: *Jovens acontecendo nas trilhas das políticas públicas*. Brasília: Comissão Nacional Proteção de Dados, pp. 731-752.
- Secretaria Nacional de Juventude (2014). *Estatuto da Juventude: Lei n.º 12.852*, de agosto de 2013. Brasília: SNJ.
- Souza, Celina (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), pp. 20-45.
- Sposito, Marília Pontes (2005). Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. In: Helena Wendel Abramo e Pedro Pablo Martoni Branco, orgs. *Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Instituto da Cidadania, pp. 129-148.
- Telles, Vera da Silva (1999). *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Waiselfisz, Julio Jacobo (2014). *Mapa da violência: os jovens do Brasil* [em linha]. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude-Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil.pdf> [acesso 5/8/2017].

ENGAJAMENTO, EDUCAÇÃO E TRABALHO

DEMANDAS DA JUVENTUDE NO BRASIL

Mônica Peregrino, Diógenes Pinheiro
e Luiz Carlos de Souza

Resumo

Este trabalho revisita as Conferências Nacionais de Juventude no Brasil para conhecer as demandas e percepções sobre direitos de jovens militantes, especialmente os direitos relativos à educação e trabalho. O objetivo é pensar de que modo a construção de um campo institucional e legal tem funcionado como instrumento de mobilização para os jovens, em geral, lutarem pela ampliação de seus direitos. A conclusão é que o processo de escuta da juventude organizada é uma importante contribuição ao debate, sobretudo por ampliar temáticas e visibilizar os novos sujeitos de direitos surgidos no ciclo recente de políticas públicas de juventude no país, que parece se encerrar em 2016 com a ruptura ocorrida no Governo Federal e a consequente extinção de inúmeros programas e políticas que vinham garantindo, ainda que timidamente, a expansão dos direitos dos jovens brasileiros.

Palavras-chave: Juventude / políticas públicas / educação / trabalho.

Abstract

Engagement, education and work: demands of the Youth in Brazil

This paper reviews the National Youth Conferences in Brazil in order to discover the demands and perceptions of young militants regarding their rights, especially those related to education and work. The objective is to analyze how the building of an institutional and legal field has worked as a mobilization tool for young people in the general fight for the expansion of their rights. The final conclusion is that the listening process of organized youth is an important contribution to the debate, especially by expanding themes and bring to light new legal subjects that arose in the recent cycle of public policies for youth in the country, which seems to end in 2016 with the rupture that occurred in the Federal Government and the consequent extinction of numerous programs and policies that were ensuring, albeit timidly, the expansion of young Brazilians rights.

Keywords: Youth / public policies / education / work.

Mônica Peregrino: Professora Adjunta da Escola de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, Brasil. E-mail: Monica_peregrino@yahoo.com.br

Diógenes Pinheiro: Professor Associado da Escola de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, Brasil. E-mail: diogenesunirio@hotmail.com

Luiz Carlos de Souza: Professor Adjunto da Escola de Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, UNIRIO, Brasil. E-mail: lucarso@hotmail.com

Recibido: 15 de agosto de 2017.

Aprobado: 18 de noviembre de 2017.

Introdução

O Brasil vive os últimos anos do bônus demográfico de juventude e tem atualmente pouco mais de 50 milhões de jovens, isto é, indivíduos entre 15 e 29 anos de idade que representam cerca de 1/4 da população do país. Segundo projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), esse número deverá começar a declinar a partir de 2025, chegando a menos de 35 milhões de jovens no ano de 2050. O maior e mais urgente desafio que esse bônus juvenil coloca é a necessidade de se qualificar melhor os jovens brasileiros, pois serão eles que irão sustentar os próximos ciclos de desenvolvimento em um país que caminha para um processo acelerado de envelhecimento populacional. Isso numa sociedade marcada por uma histórica desigualdade no que se refere ao acesso a direitos sociais, situação que afeta, particularmente, a juventude. Logo, educação e trabalho são questões centrais e a ampliação e a melhoria na oferta de ambos constam entre as principais demandas dos jovens brasileiros nos últimos anos.

Em 2005, no primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), teve início um importante ciclo de políticas públicas de juventude no país, a partir da promulgação da Lei n.º 11.129, de 30 de junho de 2005, que estabeleceu as bases para uma maior articulação das ações voltadas para os jovens, principalmente a partir da instituição da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), vinculada diretamente à Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR). Seu lugar de destaque na estrutura de governo sinalizava esforços de estruturação de uma política nacional de juventude, que começou a se materializar com a criação de diversos programas e políticas públicas que buscavam ter na participação da juventude o eixo estruturante de seu desenho e de sua implementação, possibilitando que os jovens pudessem usufruir, de forma mais integral, de seus direitos, inclusive do direito à participação.

Nesse sentido, foi fundamental a criação, também pela mesma lei, do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), como órgão que congregasse representantes de distintos segmentos da juventude organizada e propiciasse a ampliação de sua participação, tanto na formulação quanto no monitoramento das políticas de juventude. O objetivo era incidir sobre a efetividade de tais políticas, aumentando a presença dos jovens nos processos decisórios e construindo regras de participação que se transformassem em políticas de

Estado. Tal orientação política buscava superar o paradigma que vê o jovem como “beneficiário” das políticas públicas para passar a vê-lo como “sujeito de direitos” (Decreto n.º 5.490 de 2005).

Foi nesse contexto que surgiram as Conferências Nacionais de Políticas Públicas de Juventude (CNPPJ), ocorridas em 2008, 2011 e 2015, que se transformaram em um espaço privilegiado para o encaminhamento de demandas dos jovens brasileiros, sobretudo daqueles com maior engajamento político. Embora tenham sido realizadas em conjunturas distintas, por delegados eleitos em anos diferentes e com metodologias dessemelhantes e, nesse sentido, não podem ser pensadas como representativas do conjunto da juventude brasileira, as demandas presentes nas três edições das CNPPJ apontam um acúmulo político que vinha sendo construído, principalmente, pelos jovens militantes que, por sua vez, tiveram sua atuação potencializada com a sua participação efetiva em programas nacionais com foco na juventude. Isso contribuiu para a formação de um grupo bastante qualificado de jovens gestores especializados em políticas de juventude, que foram se formando à medida que esse campo governamental se expandia. O adensamento do campo das Políticas Públicas de Juventude (PPJ) se deu, também, por meio da construção de marcos regulatórios, principalmente o Estatuto da Juventude, de 2013. Portanto, nas CNPPJ estavam presentes os principais atores que compunham o campo das políticas de juventude, reunindo entidades e atores do governo e da sociedade civil, tendo o Conjuve à frente do processo de mobilização que reuniu, em Brasília, a cada edição, cerca de 3.000 jovens de todo o país.

Este artigo acompanha as demandas relativas à educação e ao trabalho nas três edições das CNPPJ: 2008, 2011 e 2015. Ao percorrer essas demandas, visa pensar as mudanças ocorridas em um ciclo marcado pelo aparecimento de novas identidades juvenis na arena política e pela incorporação de pautas que não são usualmente pensadas como sendo “de” juventude, como a questão do “trabalho decente”, que foi uma “bandeira” importante dos jovens militantes de distintos coletivos. Ao se percorrer esse ciclo de políticas, fica clara a dificuldade que representa o equilíbrio das agendas de direitos, pois avanços conseguidos no campo educacional não se traduziram em melhores empregos para os jovens, mesmo em uma conjuntura de crescimento econômico.

Por fim, o texto reflete sobre o conceito de ruptura e sua diferença com a descontinuidade que sempre caracterizou o campo das políticas públicas no país. Em 2016, um sumário golpe parlamentar-jurídico-midiático derubou a Presidenta Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) e iniciou um período de retrocessos políticos que atingiram, fortemente, a juventude. De imediato, foram “congelados” investimentos em educação por 20 anos e

se aboliram as regras e garantias trabalhistas conquistadas desde a década de 1940 e, por fim, atingindo diretamente a juventude engajada, o Conjuve teve seu papel político esvaziado. Desde o golpe, o país vive o que Dos Santos (2017) bem definiu como um “regime constitucional não democrático”, tendência que se propaga no atual ciclo expansivo do capitalismo financeiro que vem desestabilizando governos de esquerda no continente latino-americano. Essa ruptura no arranjo político do Governo Federal acarretou o fim de inúmeros programas e políticas públicas, em estágios diferentes e com resultados distintos, mas que na última década vinham garantindo uma expansão de direitos dos jovens brasileiros. Frente a esse quadro, é importante se conhecer o que “anda na cabeça, anda nas bocas”¹ de jovens brasileiros engajados, revisitando as demandas sobre educação e trabalho nesse ciclo compreendido entre 2008 e 2015.

Juventude, educação e trabalho no Brasil: avanços e permanências

No Brasil, a desregulamentação e a insegurança dos vínculos formais com o mundo do trabalho foram marcas fundamentais do desenvolvimento capitalista, que desde sua origem se construiu não sobre a estabilidade do trabalho, mas sobre a sua precariedade, econômica, social e política². Por isso, ao se tratar da relação entre juventude, educação e trabalho constata-se que a condição de ser exclusivamente estudante é bastante nova para os jovens pertencentes às camadas populares. Os números que medem os processos educativos experimentados pelos jovens mais pobres demonstram que políticas de correção de fluxo³ promoveram avanços nos indicadores de educação, porém essas melhoras não se têm traduzido na ampliação das oportunidades de trabalho. Assim, apesar do acesso recente a patamares mais amplos de escolarização, permanecem as dificuldades para a penetração dos jovens mais pobres no mundo do trabalho.⁴ Logo, para esses jovens, a grande novidade recente trazida pela convivência entre os mundos do trabalho e da escola se deu, principalmente, a partir da ampliação do acesso à escola, mas em um arranjo perverso, onde os ganhos de escolaridade ocorrem em um período de extrema fragilização do mundo do trabalho, não se constituindo, propriamente, em um avanço.

-
- 1 Referência à canção “O que será? (A Flor da Terra)” de Chico Buarque. Álbum *Meus Caros Amigos*, Rio de Janeiro: Phonogram/Philips, 1976.
 - 2 Sem dúvida, resultado dos mais de 300 anos de escravidão oficial, prática que ainda se reproduz no estágio atual do capitalismo nacional, tanto em setores tradicionais (agrícola) quanto modernos (têxteis).
 - 3 Utilizando-se de mecanismos como aprovação automática, turmas de aceleração, ciclos etc.
 - 4 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2014 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015) e PNAD, 2015 (IBGE, 2016).

Quando se observa o ensino médio, percebe-se que o ingresso dos jovens pobres foi se dando em um ritmo muito lento até a década de 1990, aumentando, exponencialmente, a partir de maiores investimentos, como efeito indireto da instituição do FUNDEF⁵, que buscou a universalização do acesso de crianças e adolescentes ao ensino fundamental. Porém, a lógica praticada foi acelerar os processos de escolarização sem, necessariamente, criar uma infraestrutura adequada à rede pública que, assim, foi se deteriorando a olhos vistos (Peregrino, 2010). As principais consequências desse processo foram a massificação dos sistemas de ensino, gerando um aumento da demanda por escolarização média, em salas lotadas e escolas deterioradas. Por isso, Algebaile (2009) classifica essa conturbada massificação como uma “expansão para menos”, dizendo, com isso, que a escola se universaliza, mas perdendo qualidade.

Ainda assim, dados comparados nos mostram importantes avanços nos processos de escolarização de jovens no país. Os dados de frequência escolar líquida⁶ mostram a diminuição das desigualdades nos últimos 10 anos, indicando que, mesmo políticas de limitada eficácia, como aquelas voltadas para a correção do fluxo escolar, têm conseguindo diminuir desigualdades antigas e arraigadas⁷. Comparando o período 2001- 2011, pode-se perceber que a frequência escolar líquida cresce, para jovens de 15 a 17 anos, em todas as regiões do país, tendo tido aumento mais expressivo nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Quando tomamos os quintos de renda como referência, percebemos que a ampliação da taxa de frequência líquida foi, significativamente, mais expressiva nos três primeiros quintos de renda, exatamente os mais pobres (Peregrino, 2014).

Quando se recorta a distribuição dos estudantes de 18 a 24 anos por nível de ensino e a partir da cor/raça, marcador fundamental de desigualdade no Brasil, notamos avanços significativos no período 2001-2011, como mostra a Tabela 1. Em 2001, a maioria dos estudantes negros (pretos ou pardos) dessa faixa etária (18-24 anos) cursava o ensino fundamental ou médio, estando o menor percentual no ensino superior. Em 2011, essa população encontrava-se, predominantemente, no ensino médio e no superior, estando o menor percentual no ensino fundamental. Isso indica deslocamentos importantes de posições, como mostra o quadro abaixo.

5 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério foi instituído nacionalmente em 1998, vinculando 60% dos recursos destinados à educação para a educação fundamental.

6 A taxa de frequência escolar líquida mostra o percentual de pessoas de uma determinada faixa de idade que frequentam a escola no patamar e na série esperados para a faixa etária.

7 Ainda que estes dados não meçam e nem analisem desigualdades de desempenho.

Tabela 1. Nível de ensino da população negra (preta e parda), 2001-2011 (em porcentagem).

	2001			2011		
	Fundamental	Médio	Superior	Fundamental	Médio	Superior
Pretos/Pardos	32,2	43,9	10,2	11,8	45,2	35,8

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2012 [IBGE, 2013].

No discurso político brasileiro utilizado pelos militantes das lutas antirracistas, as categorias preto e pardo se condensam na categoria/identidade política de negro, que é também a forma como é considerado pelo campo das políticas de ações afirmativas. No entanto, mesmo depois dos avanços nos patamares escolares atingidos, não é possível negligenciar o fato de que os 65,7% de brancos que frequentavam a educação superior, em 2011, ainda constituem um percentual muito superior aos 35,8% de pretos e pardos neste mesmo nível de ensino, desigualdade que se acentua quando se observam as carreiras onde esses estudantes negros têm ingressado, majoritariamente as de menor prestígio social, sendo a sua presença ainda rarefeita em cursos mais elitizados, como, por exemplo, Medicina e Direito.

Se os dados referentes às políticas de educação são relativamente animadores, a análise tende a ser mais complexa quando se cruzam as condições de estudante e trabalhador. No período 2005-2015, o país vive mudanças nos processos e nas trajetórias de transição da juventude para a vida adulta, que redefinem as combinações entre estudo e trabalho. A primeira, e mais importante delas, é a redução no mercado de trabalho de jovens de 15 a 17 anos. Isso caracteriza uma situação inédita, sobretudo para os jovens das camadas populares, que estão podendo experimentar a condição de serem exclusivamente estudantes, sendo esta circunstância vivida, principalmente, pelas jovens mulheres.

No entanto, quando se observam as coortes que reúnem os jovens entre 18 e 29 anos, o que mais chama a atenção é o fim abrupto da moratória juvenil, isto é, da condição de exclusivamente estudante. Conforme se avança na faixa etária da juventude há uma perda de centralidade da escola e um aumento de entradas e saídas do sistema escolar e do mercado de trabalho, como marca da atual condição juvenil. Em 2014, mais de 60% dos jovens homens de 17 anos só estudavam, porém aos 19 anos menos de 40% deles só estudam e depois dos 25 anos apenas cerca de 20% dos jovens homens são exclusivamente estudantes, mantendo-se nesse patamar até os 29 anos. Na trajetória das jovens mulheres, nesta mesma faixa etária (18 a 29 anos), a moratória juvenil é um pouco maior. Aos 17 anos mais de 70% das jovens

mulheres somente estudam, declinando para pouco menos de 50% aos 19 anos e a apenas 30% a partir dos 25 anos.

Em síntese, uma das características das mudanças pelas quais vem passando a faixa etária de 15 a 17 anos é que se tínhamos um equilíbrio percentual entre trabalho e escola, hoje temos uma situação de absoluto predomínio da presença da escola sobre o trabalho nas vidas deste conjunto de jovens. Se levarmos em conta que, a partir dos 18 anos, a predominância do trabalho sobre a escola é a realidade para a imensa maioria dos jovens brasileiros, veremos que o aumento discreto da representação da escola nesta faixa etária não foi suficiente para justificar a queda significativa da representação do trabalho nesta faixa da juventude. Provavelmente, o que estamos vendo é um aumento das dificuldades de penetração dos jovens extremamente pobres no mercado de trabalho. Assim, permanecem as dificuldades para a penetração dos jovens mais pobres no mundo do trabalho, apesar do acesso a patamares mais amplos de escolarização.

Historicamente, o processo de transição para a vida adulta dos jovens brasileiros foi realizado com base no trabalho, muito mais do que na escola. O trabalho permitia, ao mesmo tempo, o consumo e a expressão dessa condição juvenil. Mas foi o trabalho de novo tipo, a partir de 1990, surgido com o crescimento do setor de serviços, que permitiu que os jovens consumissem e expressassem a condição social recém adquirida. Assim, a escola se expande, tornando a relação entre escola e trabalho ainda mais complexa. Quando ficam claros os limites da ascensão social através do sistema escolar para a maioria, uma ambigüidade se configura, pois em contraste com a manutenção da crença na escola como instituição central para um futuro promissor, o dia a dia nela, o presente, o cotidiano realiza-se em meio à ausência de sentido e precariedade. Isso é especialmente verdadeiro para aqueles jovens que não encontram espaço de socialização fora do ambiente escolar. Isso mostra que, nessas condições, o sentido para a escolarização é constituído de fora da escola, sendo o trabalho uma das instituições que mais lhe fornece significado. Neste sentido, corroborando a perspectiva de Sposito (2003), torna-se mais visível que “trabalho também produz juventude”.

Portanto, pensar as mudanças nos processos e fluxos de escolarização tem sido essencial para se ler as demandas de jovens engajados em relação à educação e ao mundo trabalho. Isso porque, interessa saber de que modo a incidência de políticas públicas específicas para a juventude produziu deslocamentos e ampliou o “campo de possibilidades” (Velho, 2003) de muitos segmentos juvenis que, até então, tinham horizontes sociais mais restritos, tanto do ponto de vista de uma jornada educacional ampliada, com remota possibilidade de se chegar à universidade, quanto do ponto de vista da vivência de um mundo do trabalho com maior segurança. Assim, temos hoje uma

geração de jovens muito mais escolarizados do que seus pais, mas que enfrentam um mundo do trabalho precário e fragmentado. As demandas juvenis aqui analisadas, no âmbito das três Conferências Nacionais de Juventude, refletem essas ambigüidades e são um convite para se pensar os desafios experimentados pelos jovens contemporâneos.

A seguir, o breve perfil dos participantes ajuda a qualificar o debate a respeito das demandas juvenis sobre educação e trabalho, que são objeto deste artigo, pois mostra que os jovens que participaram dessas Conferências expressavam demandas de segmentos específicos da juventude brasileira. Nesse sentido, vocalizavam questões que mobilizavam aqueles que, de algum modo, já tinham certo grau de engajamento político.

Perfil dos participantes das Conferências Nacionais de Políticas Públicas de Juventude (CNPJ)

A decisão de se realizar Conferências Nacionais de juventude foi a proposta encaminhada pelo Conjuve para materializar o ideal de gestão participativa, construído, em 2005, à época da implementação de uma política nacional de juventude. Por isso, cada Conferência era precedida de um processo de mobilização que acontecia ao longo dos meses que a antecediam e tinha alcance nacional. Em primeiro lugar, com a realização de conferências municipais, elegendo representantes (delegados) para a etapa estadual, que, por sua vez, elegia delegados para a conferência nacional. A eleição dos delegados era uma parte muito importante do processo, uma vez que eram os responsáveis pelo encaminhamento e pela defesa das demandas do movimento social, coletivo ou comunidade que representavam. Grande parte deles vinha de experiências anteriores de engajamento político, porém de caráter mais local ou regional e, portanto, muitos estavam debutando no cenário nacional. Nesse período analisado, a grande novidade foi a ampliação das identidades juvenis em cena, pois, tradicionalmente, ser jovem era sinônimo de ser estudante e as políticas públicas de juventude concentravam-se em questões da educação, geralmente voltadas para aqueles que podiam estudar e com baixa percepção das exclusões produzidas pelo sistema educacional brasileiro.

Em suas lutas por reconhecimento, a juventude brasileira diversificou essa pauta de reivindicações, principalmente a partir da afirmação de novas identidades políticas, como os jovens negros, quilombolas⁸, de terreiro⁹,

8 “Quilombolas” referem-se a habitantes de “Quilombos”, antigos aldeamentos de escravos fugitivos das fazendas brasileiras no século XIX.

9 “De terreiro” é uma identidade de jovens pertencentes à religiões afro-brasileiras (Candomblé, Umbanda), onde há um forte vínculo com a ancestralidade.

assentados¹⁰, GLBT (*gays*, lésbicas, bissexuais e transgêneros), convivendo com os movimentos já veteranos na cena política, como o movimento estudantil, tanto universitário quanto secundarista, grupos religiosos, jovens de partidos políticos, da capoeira¹¹, do *funk*¹² e do *hip hop*. Este diálogo a partir da diversidade é um dado novo no cenário recente, que nenhuma geração precedente vivenciou tão intensamente. Como ponto em comum em meio à diversidade, estava o fato de o governo ser o interlocutor primordial para o qual essa rede jovem se voltava em busca de recursos e de marcos legais de regulação de direitos.

A cada Conferência Nacional, foi aplicado um *survey* que, conforme se pode observar pela Tabela 2, apresentou variação considerável no número de respondentes. Para este artigo, recortou-se elementos do perfil socioeconômico, assim como questões ligadas à identidade e à escolaridade, que ajudem a compreender a extração social dos participantes, qualificando as demandas de educação e trabalho aqui analisadas.

Tabela 2. Questionários preenchidos nas três edições da CNPPJ.

	Edição da CNPPJ		
	Primeira	Segunda	Terceira
Total de respondentes	1.854	1.209	944

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das CNPPJ (Peregrino, Pinheiro e Souza, 2017).

■ Sexo dos participantes

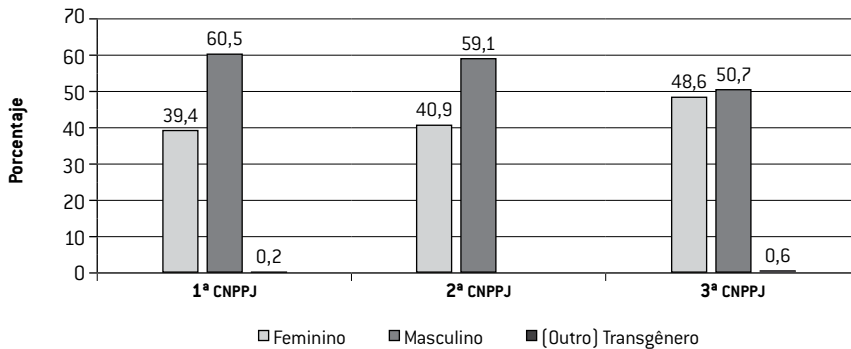
A presença feminina cresceu consideravelmente ao longo das três edições das CNPPJ. Outro dado relevante é dos que se autodeclararam transgêneros. Os percentuais encontrados na 1ª e na 3ª CNPPJ, ainda que muito discretos, evidenciam a maior participação de delegados que se declararam nesta categoria.

10 “Assentados” abrange a denominação de pequenos agricultores instalados em áreas desapropriadas para fins de Reforma Agrária.

11 “Capoeira” é uma identidade que reúne praticantes desse esporte-dança inspirado em lutas e ritos praticados por escravos brasileiros.

12 “Funk” é um ritmo musical brasileiro característico da juventude negra de favelas e periferias, marcado por influências da música negra norte-americana, principalmente do *hip hop*, do *rap*.

Gráfico 1. Distribuição dos participantes das CNPPJ por sexo (em porcentagem).



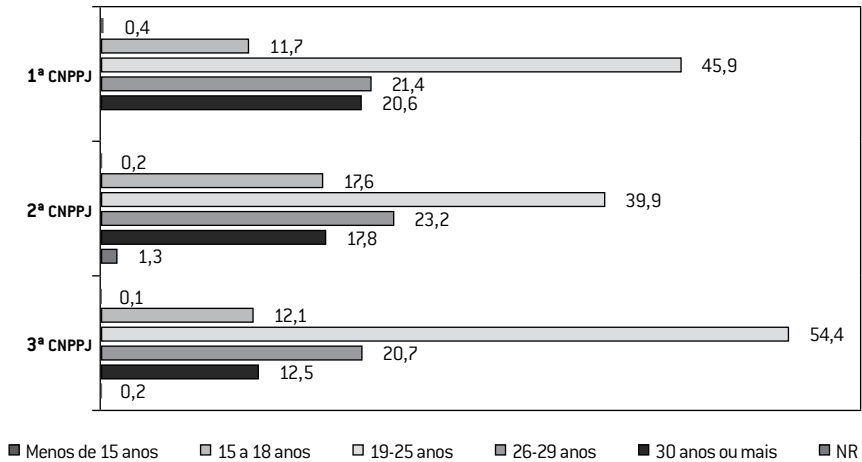
Fonte: Elaboração própria a partir de dados das CNPPJ (Peregrino, Pinheiro e Souza, 2017).

O avanço da participação feminina segue tendência observada nos movimentos sociais de juventude em geral, nos quais a presença das mulheres é cada vez maior e mais visível, inclusive nas posições de liderança. Essa característica fica bem marcada na 3ª CNPPJ, quando se alcança uma quase equivalência da participação entre sexos.

■ Faixa etária dos participantes

De forma geral, a distribuição etária dos participantes apresentou oscilações (Gráfico 2). No entanto, em todas elas, a maioria dos participantes encontrava-se na faixa etária dos 19 a 25 anos, que alcançou 54,4% na 3ª edição. A predominância de jovens de 19 a 25 anos coincide com a faixa etária de maior frequência de jovens no país. Outro aspecto que chama a atenção é a redução significativa do percentual de participantes com 30 anos ou mais de idade. Os jovens de 15 a 18 anos eram 11,7% na 1ª CNPPJ, passaram a 17,6% na 2ª, mas recuaram novamente para 12,1% na 3ª CNPPJ. Por fim, os jovens de 26 a 29 anos, mesmo com oscilações (21,4%, 23,2% e 20,7%, respectivamente), mantiveram proporções estáveis de participação.

Gráfico 2. Distribuição dos participantes das CNPPJ por faixa etária (em porcentagem).

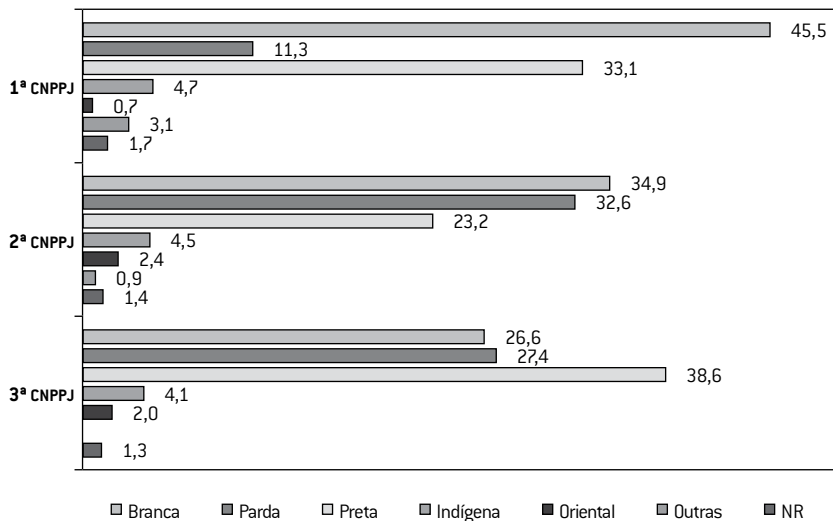


Fonte: Elaboração própria a partir de dados das CNPPJ (Peregrino, Pinheiro e Souza, 2017).

■ **Cor/raça dos participantes**

Os autodeclarados brancos passaram de 45,5% para 34,9% e, por fim, para 26,6% ao longo das três edições das CNPPJ. Os pardos estiveram representados em 11,3%, 32,6%, e 27,4%, respectivamente. Houve um aumento considerável da participação desse grupo entre a primeira e a última edição das CNPPJ. Os pretos, por outro lado, ainda que tenham caído de 33,1% para 23,2%, chegaram a 38,6% na última edição. Desta forma, a 3ª CNPPJ se configura como a única em que o percentual de participantes que se autodeclararam negros (pretos/pardos) é muito maior do que daqueles que se autodeclararam brancos. Em síntese, os participantes vão se tornando mais negros (pretos e pardos) conforme as edições das Conferências se sucedem neste ciclo de políticas.

Gráfico 3. Cor/raça dos participantes das CNPPJ (em porcentagem).

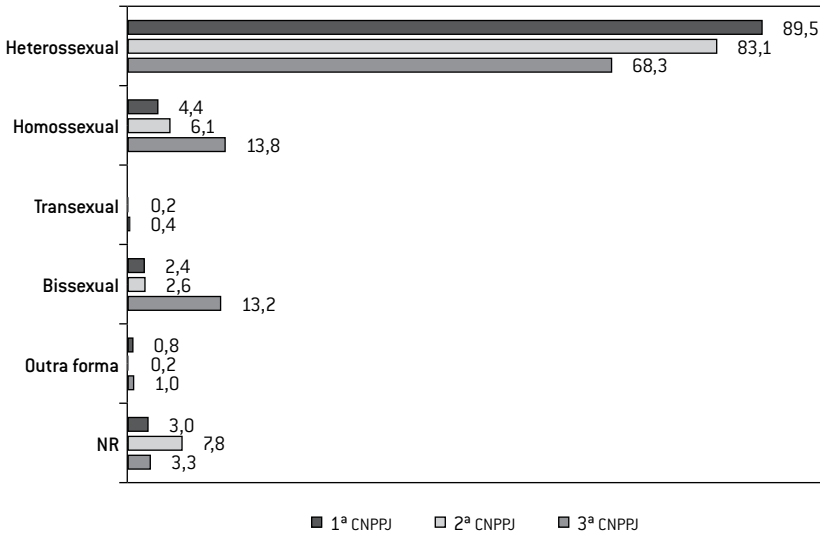


Fonte: Elaboração própria a partir de dados das CNPPJ (Peregrino, Pinheiro e Souza, 2017).

■ Orientação sexual dos participantes

Ainda que os que se autodeclararam heterossexuais sejam sempre a maioria, pode-se perceber que sua proporção vem se reduzindo consideravelmente quando se observam as três edições das CNPPJ (89,5%, 83,1% e 68,3%, respectivamente). Tendência inversa é encontrada entre os que se declaram homossexuais (4,4%, 6,1% e 13,8%, respectivamente), já que sua participação proporcional entre a 1ª e a 3ª edições conferência quase triplicou. O aumento é ainda mais perceptível entre os que se declaram bissexuais na 1ª, 2ª e 3ª edições (2,4%, 2,6% e 13,2%, respectivamente), pois a proporção de sua participação se mostrou cinco vezes maior.

Gráfico 4. Distribuição dos participantes das CNPPJ conforme a orientação sexual (em porcentagem).

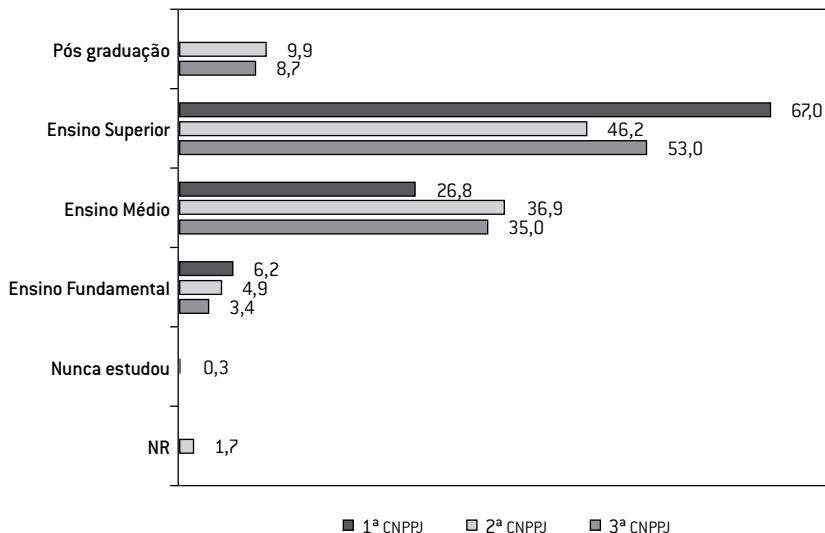


Fonte: Elaboração própria a partir de dados das CNPPJ [Peregrino, Pinheiro e Souza, 2017].

■ **Escolaridade dos Participantes**

A maioria dos participantes é composta de estudantes que atingiram o ensino superior. Os participantes com nível fundamental foram sendo discretamente reduzidos, enquanto os com nível médio de escolaridade tiveram um aumento significativo, de quase dez pontos percentuais, passando de 26,8% para 36,9% e 35,0%, respectivamente.

Gráfico 5. Distribuição dos participantes das CNPPJ pelo nível de escolaridade (em porcentagem).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados das CNPPJ (Peregrino, Pinheiro e Souza, 2017).

Assim, a amostra de jovens presentes nas três edições das CNPPJ não condiz com a escolaridade média dos jovens brasileiros, pois aqui percebe-se uma sobre-representação dos que estão no ensino superior. Enquanto no país temos cerca de 34% de jovens de 18 a 24 anos matriculados em universidades, nossa amostra apresenta cerca de 60% de universitários nas três edições. Há, ainda, uma ligeira ampliação daqueles que estão cursando o ensino médio.

Em síntese, este breve perfil mostra que houve mudanças importantes na composição dos participantes ao longo desses oito anos analisados. Percebe-se uma tendência à feminização e ao enegrecimento em um contexto de manutenção do alto nível de escolaridade entre os participantes. Sobre tais dados, pode-se considerar duas hipóteses: uma é de que a composição dos participantes segue a dinâmica presente nos movimentos sociais desse período e, nesse sentido o aumento do número de mulheres e de negros ao longo das três conferências seria expressão do próprio crescimento desses movimentos identitários. Por outro lado, dada a novidade que representou um evento da dimensão assumida pelas conferências nacionais, o crescimento da presença desses segmentos expressaria uma maior adesão e reconhecimento desses sujeitos em relação a esse espaço ampliado de debate recém-conquistado. Porém, as duas hipóteses não são excludentes e pode-se pensar tanto que as conferências expressavam as forças sociais presentes quanto que este espaço passou a ser reconhecido como legítimo por movimentos juvenis.

Assim, o perfil mostra que se o conjunto dos participantes não representa a juventude brasileira, seu desenho vai se tornando mais feminino, mais negro e mais popular. Tal perfil representa, por outro lado, o de jovens presentes no processo recente de expansão da universidade brasileira.

Demandas de educação e trabalho nas CNPPJ

Naturalmente, as CNPPJ foram sempre influenciadas pelos contextos políticos, econômicos e sociais diversos em que aconteceram, assim como estiveram submetidas a lógicas diferentes de organização e de representatividade. Ao longo do ciclo 2008-2015, as diferenças vivenciadas na conjuntura política marcaram cada uma delas. Nesse sentido, os lemas adotados em cada CNPPJ trazem elementos que nos ajudam a entender essas distintas conjunturas.

A 1ª CNPPJ, realizada no segundo governo do Presidente Lula, apenas três anos após a criação da Secretaria Nacional de Juventude, teve como tema “Levante sua Bandeira”, que expressava o caráter inaugural da proposta de se buscar fazer política em sintonia com as demandas de grupos ou temas setoriais. Por isso, a sua marca é a quantidade, variedade e diversidade de propostas apresentadas.

A 2ª CNPPJ ocorreu em 2011, já no primeiro governo da Presidenta Dilma Rousseff, e teve como lema a “Conquistar direitos, desenvolver o Brasil!”. Nesse período, os jovens engajados vivenciavam o auge do ciclo de políticas de juventude, especialmente os jovens com o perfil semelhante aos que estavam nas CNPPJ, pois já se sentiam os efeitos das políticas universitárias iniciadas com Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que tinha entre seus principais objetivos ampliar o acesso e a permanência na educação superior de jovens mais pobres que, historicamente, não chegavam a esse nível de ensino, menos ainda, em instituições públicas de qualidade. De fato, as mudanças no perfil dos estudantes das universidades públicas brasileiras foram notáveis, principalmente se considerando o critério cor/raça. Essa democratização avançaria, ainda mais, com a promulgação de Lei de Cotas Raciais, em 2012¹³.

A 3ª CNPPJ foi realizada em dezembro de 2015, em meio a uma conjuntura política extremamente conturbada, pois o processo de *impeachment* já estava em curso e resultaria no afastamento da Presidenta Dilma em maio de 2016. Por isso, foi a menos produtiva das conferências, em termos do encaminhamento de novas demandas, pois se vivia uma ruptura democrática

13 Inicialmente, foi criada a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) pela Medida Provisória n.º 111, de 21 de março de 2003, convertida na Lei n.º 10.678, e, finalmente, na promulgação da Lei de Cotas, Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012, reconhecendo dívida histórica com a população negra por meio de políticas de promoção da igualdade de oportunidades, inicialmente no campo da educação mas estendendo-se posteriormente para o trabalho.

e os participantes sabiam que o importante naquele momento era garantir os direitos conquistados.

■ Demandas de Educação nas CNPPJ

Elegemos seis categorias de análise: 1) Financiamento; 2) Expansão e Permanência; 3) Diversidade; 4) Democratização; 5) Escola e Trabalho; 6) outros, item que reúne demandas diversas que ainda não tomaram forma definida.

Tabela 3. Demandas de Educação na 1ª CNPPJ, 2008.

Demandas	
1. Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ampliar recursos para a educação ■ Fomentar projetos da sociedade civil
2. Expansão e permanência	<ul style="list-style-type: none"> ■ Expandir o ensino superior ■ Expandir o passe livre e transporte estudantil ■ Ampliar as políticas de acesso e permanência no ensino superior ■ Expandir as universidades estaduais ■ Ampliar as vagas nos cursos universitários noturnos ■ Ampliar Programas existentes [Escola Aberta, Saúde e Prevenção nas Escolas, Segundo Tempo, Proni] ■ Ampliar o Projovem para ensino médio ■ Criar o Plano Nacional de Assistência Estudantil
3. Diversidade	<ul style="list-style-type: none"> ■ Garantir políticas integradas de geração de trabalho e renda para o jovem do campo ■ Implementar o sistema de cotas raciais em universidades públicas ■ Financiar a juventude negra nas universidades com bolsas de estudos
4. Democratização	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ampliar a democracia nas universidades ■ Ampliar a democracia nas escolas ■ Democratizar a gestão das instituições de ensino
5. Escola e trabalho	<ul style="list-style-type: none"> ■ Interiorizar e ampliar as escolas técnicas federais ■ Orientar a escolha profissional ■ Aprovar a Lei de Estágios ■ Ampliar programas de capacitação e qualificação profissional, gratuitos e de qualidade, para inserção no mercado de trabalho
6. Outros	<ul style="list-style-type: none"> ■ Melhorar a remuneração, condições de trabalho, qualificação dos professores ■ Utilizar metodologias inovadoras, dinâmicas e flexíveis ■ Reformar o currículo para promoção da formação cidadã ■ Aproximar a escola da família e da comunidade ■ Aproximar o jovem da escola ■ Investir na infraestrutura ■ Criar mecanismos de fiscalização da qualidade do ensino em cada estado e município ■ Promover a inclusão digital nas escolas ■ Melhorar a alimentação escolar

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das CNPPJ [Peregrino, Pinheiro e Souza, 2017].

A 1ª CNPPJ foi a que apresentou um conjunto maior e mais variado de demandas. Apresentou, também, um conjunto pouco específico e mais fragmentado de propostas no tema da educação. No eixo financiamento, reivindica o aumento geral de recursos para a área. Aponta a necessidade de trabalho e renda para o jovem do campo, reivindica um sistema de reserva de vagas nas universidades públicas e bolsas de estudos para a juventude negra cursar as universidades. Expressa, ainda, a necessidade de democracia na educação de forma geral, com destaque para a universidade, principalmente na gestão das instituições de ensino e nos mecanismos de avaliação. Demonstram preocupação com a relação entre trabalho e escola, buscando a ampliação das condições de formação, qualificação profissional e orientação para a escolha de carreira ainda na escola, assim como a experimentação da profissão escolhida, através da regulamentação da Lei do Estágio.

Tabela 4. Demandas de Educação na 2ª CNPPJ, 2011.

Demandas	
1. Financiamento	
2. Expansão e permanência	<ul style="list-style-type: none"> ■ Interiorizar e ampliar as universidades públicas ■ Incluir políticas de ação afirmativa, programas de acesso e permanência, valorizando as especificidades de cada região ■ Ampliar e interiorizar cursos técnicos, tecnológicos e profissionalizantes
3. Diversidade	<ul style="list-style-type: none"> ■ Manter, consolidar e integrar as políticas de diversidade no âmbito da educação ■ Assegurar o direito à educação contextualizada de povos e comunidades tradicionais ■ Expandir a educação pública, gratuita e de qualidade no e do campo, com foco nas práticas sustentáveis
4. Democratização	<ul style="list-style-type: none"> ■ Garantir mecanismos de participação popular nos conselhos gestores das instituições educacionais ■ Ampliar e aprimorar o controle social das informações públicas
5. Escola e trabalho	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ampliar, interiorizar e democratizar a formação para o trabalho
6. Outros	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das CNPPJ [Peregrino, Pinheiro e Souza, 2017].

Na 2ª CNPPJ, o tema da educação se apresenta sob a forma de propostas muito mais concisas, organizadas por eixos mais claros, divididos em seis proposições. Nelas, os eixos da expansão e permanência e o eixo da diversidade são predominantes. No primeiro, a reivindicação básica é ampliar e interiorizar as vagas em universidades públicas e em cursos técnicos, tecnológicos e profissionalizantes. Quando trata das universidades, articula a expansão aos investimentos em infraestrutura e à manutenção das políticas de ação afirmativa e de auxílio à permanência de jovens pobres. No caso da expansão

dos cursos técnicos e tecnológicos, visa sua articulação a um sistema nacional de educação. No eixo da diversidade, as propostas pedem integração entre as políticas de diversidade no âmbito da educação, contextualização da educação para o campo e para as comunidades tradicionais. As duas outras propostas articulam os eixos democracia e relação escola-trabalho. Elas reivindicam ampliar, interiorizar, integrar e democratizar a formação para o trabalho. Buscam instituir a participação popular nos conselhos gestores das instituições educacionais, com vistas à ampliação e ao aprimoramento do controle social sobre as instituições públicas.

Tabela 5. Demandas de Educação na 3ª CNPPJ, 2015.

Demandas	
1. Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ampliar recursos - 10% do PIB para a Educação (destinação de 50% do Fundo Social e 75% dos Royalties do Petróleo) com vistas à efetivação do Plano Nacional de Educação
2. Expansão e permanência	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ampliar o ensino superior – interiorização com ampliação das políticas de cotas ■ Criar política nacional de assistência estudantil, incluindo os beneficiários do PROUNI e FIES
3. Diversidade	<ul style="list-style-type: none"> ■ Financiar programas de educação no campo ■ Atender as singularidades de territórios, povos e comunidades rurais e tradicionais ■ Reformular o currículo e o uso do ambiente físico da escola para atendimento das diversidades de condições entre os estudantes
4. Democratização	
5. Escola e trabalho	
6. Outros	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reformular o ensino médio, democratizando e humanizando as escolas, incluindo debates de gênero, igualdade, justiça social e liberdade ■ Ampliar a carga horária de Filosofia, Sociologia e História, despertando o senso crítico e político dos estudantes ■ Incorporar ao currículo temas cotidianos da juventude

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das CNPPJ (Peregrino, Pinheiro e Souza, 2017).

Na 3ª CNPPJ há a repetição e consolidação de reivindicações iniciadas de maneira mais difusa na 1ª CNPPJ, amadurecidas e apresentadas de modo mais sólido na 2ª CNPPJ e reapresentadas na 3ª CNPPJ. Novamente, se reivindica ampliar e interiorizar o ensino superior, através da ampliação da Política Nacional de Assistência Estudantil. Novamente, as particularidades da educação no campo ganharam visibilidade pela reivindicação de financiamento para programas próprios e reestruturação do atendimento tendo em vista suas singularidades (Sem Terra, Agricultura familiar, Assentados da reforma agrária, Ribeirinhos etc.).

São sugeridas mudanças na matriz curricular, na formação de professores, na democratização e humanização das escolas, incluindo debates sobre gênero, igualdade, justiça social e liberdade. Ampliar a carga horária de Filosofia, Sociologia e História. Finalmente, retorna, muito mais detalhado do que na 1ª CNPPJ, o eixo do financiamento. A proposta reivindica 10% do PIB para a Educação (destinação de 50% do Fundo Social e 75% dos *Royalties* do Petróleo) com vistas à efetivação do Plano Nacional de Educação.

■ Demandas de Trabalho nas CNPPJ

Tabela 6. Demandas de Trabalho na 1ª CNPPJ, 2008.

Demandas	
1. Garantia de direitos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Garantir e fiscalizar o cumprimento das leis trabalhistas; das condições de trabalho; da remuneração e combate à discriminação racial do jovem trabalhador
2. Ampliação de direitos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Criar programas de inserção do jovem no mundo do trabalho ■ Ampliar as oportunidades de emprego sem exigência de tempo de experiência ■ Reduzir a jornada de trabalho sem redução dos salários ■ Incentivar empresas a contratar jovens, através de redução tributária
3. Busca de autonomia	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incentivar e fortalecer o empreendedorismo, cooperativismo e a economia solidária entre os jovens e para jovens ■ Financiar linhas de crédito voltadas para jovens
4. Suportes para o trabalho	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ampliar creches ■ Estimular os empregadores a facilitar o tempo dos jovens trabalhadores para completar os estudos
5. Diversidade	<ul style="list-style-type: none"> ■ Capacitar o jovem trabalhador rural ■ Criar projetos de geração de renda no campo, como Cooperativas ■ Gerar trabalho e renda para povos tradicionais, respeitando suas culturas ■ Reservar 10% de vagas para jovens com deficiência na contratação de terceirizados do setor público (municipal, estadual e federal)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das CNPPJ (Peregrino, Pinheiro e Souza, 2017).

Na 1ª CNPPJ, as propostas relativas ao trabalho foram marcadas pela diversidade e pela amplitude das demandas. Forte ênfase na garantia de direitos já existentes, propostas que apontavam para a necessidade de construção de políticas e programas que garantissem a inserção do jovem no mercado de trabalho, condições específicas de trabalho para jovens e, em especial, para jovens que enfrentavam condições culturais, físicas e regionais particulares. Merece destaque um conjunto de propostas que apontava para uma maior autonomia no campo econômico, como o incentivo a mecanismos não convencionais e mais solidários de produção. Finalmente, entre os suportes para o trabalho, aparecem demandas diversas, tais como creches para filhos de tra-

balhadores, uma política de divulgação de oportunidades de trabalho e renda, incentivo aos empregadores para a liberação de tempo garantindo assim que jovens trabalhadores possam concluir sua escolarização.

Tabela 7. Demandas de Trabalho na 2ª CNPPJ, 2011.

Demandas	
1. Garantia de direitos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Garantir a convenção 140 da OIT, que permite licença remunerada para estudos e qualificação profissional ■ Garantir amplo exercício dos direitos coletivos, por meio da representação sindical nos locais de trabalho, do direito de negociação, de organização e solução ágil dos conflitos, de combate às práticas antissindicais e da dispensa imotivada. [Ratificação da Convenção 158 da OIT, e regulamentação da Convenção 151 da OIT]
2. Ampliação de direitos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reduzir a jornada de trabalho de 44 para 40 horas semanais, sendo 30 horas semanais para os trabalhadores da saúde, sem redução de salário, favorecendo a juventude, que poderá trabalhar, conciliar estudos, esporte, cultura e lazer ■ Aprovar e efetivar as convenções 156 [relativa à igualdade de oportunidades e de tratamento para os trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares], 111 [sobre a discriminação em matéria de emprego e profissão] e 100 [sobre salário igual para homens e mulheres na mesma profissão] da OIT ■ Efetivar as convenções da OIT [Organização Internacional do Trabalho] para assegurar melhores condições de trabalho ■ Construir e implementar um plano nacional de promoção do trabalho decente para a juventude, com indicadores e metas, tendo como base a Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude
3. Busca de autonomia	
4. Suportes para o trabalho	
5. Diversidade	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das CNPPJ [Peregrino, Pinheiro e Souza, 2017].

A 2ª CNPPJ se caracterizou pela concentração de demandas em apenas dois eixos: os que tratam da garantia de direitos já estabelecidos e os que tratam da ampliação/ conquista de novos direitos no trabalho. Avança ao qualificar as propostas, ancorando-as em leis, resoluções e convenções já existentes, em especial em acordos já assinados ou em negociação junto à Organização Internacional do Trabalho (OIT). O conteúdo das propostas demonstra, porém, que o leque de demandas presente na 1ª CNPPJ não foi reduzido na segunda edição. Por um lado, reivindica-se a garantia de licença para estudos e qualificação profissional, por outro, busca-se a redução da jornada de trabalho visando garantir as condições para o exercício das demais dimensões da juventude, combate à discriminação, visa a paridade salarial para jovens homens e mulheres e melhores condições de trabalho. Este esforço fica claro na

proposta que sintetiza o debate: “Construir e implementar um plano nacional de promoção do trabalho decente para a juventude, com indicadores e metas, tendo como base a Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude”

Tabela 8 Demandas de Trabalho na 3ª CNPPJ, 2015.

Demandas	
1. Garantia de direitos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Implementar políticas públicas de juventude de acordo com o Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude ■ Potencializar ações do Ministério do Trabalho e Emprego para ampliação do percentual de vagas direcionadas aos jovens respeitando as condições de trabalho decente através da Política Nacional de Trabalho, garantindo a criação de uma plataforma on-line de divulgação e acompanhamento para estes fins
2. Ampliação de direitos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Garantir o acesso ao 1º emprego com qualidade ■ Reduzir a jornada de trabalho para 40 horas semanais ■ Proibir a terceirização em todas as suas formas ■ Construir e ampliar as unidades de ensino médio profissionalizante
3. Busca de autonomia	
4. Suportes para o trabalho	<ul style="list-style-type: none"> ■ Desburocratizar as políticas públicas que garantam o acesso à terra, habitação, infraestrutura de produção, educação do campo, cidade e comunidades tradicionais ■ Fortalecer os empreendimentos e coletivos de juventude da agricultura familiar e pesca artesanal ■ Criar centro técnico profissionalizante rural de acordo com sua região, proporcionando trabalho e renda, garantindo a permanência do jovem rural no campo, geração de renda, priorizando a cultura local
5. Diversidade	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fortalecer os empreendimentos e coletivos de juventude da agricultura familiar e pesca artesanal ■ Garantir aos jovens em cumprimento de penas ou medidas socioeducativas que sejam direcionados a centros de formação ■ Garantir uma cota de 20% de contratação de jovens egressos dos sistemas prisionais

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das CNPPJ [Peregrino, Pinheiro e Souza, 2017].

A 3ª CNPPJ se realizou no final de 2015, já em circunstâncias políticas bastante adversas, o que acabou por marcar, fortemente, o tom de suas propostas, uma vez que ocorreu em meio ao processo levaria a um golpe de Estado no país. A forma de redação das propostas concentra-se em demandas já presentes nas duas outras conferências, tais como uma política para a garantia do primeiro emprego, a redução da jornada de trabalho de 44 para 40 horas semanais, a ampliação e a divulgação de oportunidades de emprego e renda por parte do Ministério do Trabalho. Naquele momento, havia a urgência em legitimar as políticas e programas de qualificação, formação e acesso ao trabalho já existentes.

É importante destacar que o Plano Nacional do Trabalho Decente para a Juventude¹⁴ manteve-se como referência importante em torno do qual transitaram reivindicações de direitos e garantias presentes desde a 1ª CNPPJ. A novidade da 3ª CNPPJ é a ampliação do tema da diversidade. Cresce, significativamente, a expressão de demandas que buscam atender conjuntos de jovens que vivem, de maneira mais ou menos permanente, em condições específicas de trabalho, como os jovens em situação de privação de liberdade e os jovens do campo.

Conquistas, retrocessos e perspectivas das políticas de juventude no país

Nesse período analisado, a maior intensidade do processo democrático funcionou como um espaço de aprendizagem para boa parte da juventude engajada, que aprimorou sua formação ao acompanhar mais de perto a construção das políticas voltadas para a juventude. Naturalmente, essa apropriação era influenciada pelas forças políticas que tinham maior hegemonia no campo a cada momento, bem como pelo acompanhamento da agenda política governamental que, em grande medida, elegia eixos prioritários de ação, em consonância com as diretrizes e alianças políticas em curso. Mas de certa forma, as políticas públicas também estavam “criando” juventudes à medida que davam visibilidade a certas vulnerabilidades, que se transformavam em identidades políticas na cena pública e, portanto, alvo de maior atenção das ações governamentais.

Um elemento fundamental a ser considerado, refere-se às especificidades dos campos de educação e trabalho. Em relação à educação, os dados e diagnósticos são abundantes e a intervenção nos sistemas educativos está à cargo do Estado, o que facilitava tanto a identificação de problemas a serem priorizados quanto as respostas dos demais agentes que, em grande medida, guardam certa dependência, sobretudo orçamentária, em relação ao governo federal. O mesmo não ocorre com o trabalho, pois o chamado “mercado” é homogeneizado por interesses privados que, por mais que dependam de transferências e subsídios estatais, funcionam movidos por interesses próprios, fortemente ligados à expansão das taxas de lucro. Portanto, não respondem tão imediatamente às demandas do governo federal.

Em 2005, o conceito de “inclusão” era a grande meta das políticas de juventude, mas a crescente participação dos jovens nos processos delibera-

14 O Plano Nacional do Trabalho Decente para a Juventude foi objeto de longo debate entre entidades diversas ligadas ao mundo do trabalho. Ele é fruto de acordo intersetorial cujo produto, uma agenda detalhada de proteção e de valorização do trabalho para jovens, teve sua elaboração finalizada no início do segundo mandato de Dilma Rousseff. É importante ressaltar que o Plano não foi sequer reconhecido pelo novo governo.

tivos foi promovendo sua crítica e seu alargamento, colocando os conceitos de “autonomia” e “emancipação” no centro dos debates. É nessa chave de leitura que se entende a ênfase na defesa do trabalho decente e nas políticas de inclusão educacional, defendidas pela juventude engajada. No horizonte, coloca-se a necessidade de superação do modelo vigente de fragilização da educação e do trabalho.

A dinâmica de aproximação entre Estado e Sociedade Civil comporta avanços e retrocessos, mas o desafio desse período era avançar na democratização das políticas públicas nos resultados, mas também nos seus processos de implementação. Era importante responder às necessidades distributivas, porém envolvendo os sujeitos nos processos de tomada de decisões. Por isso, as demandas juvenis apresentadas nas três edições das CNPPJ ajudam a situar esse ciclo de políticas públicas de juventude dentro de um período rico da vida política brasileira, principalmente no que se refere à conquista de marcos regulatórios de direitos juvenis, com a promulgação do Estatuto da Juventude, Lei n.º 12.852, de 5 de agosto de 2013, que contém onze eixos de direitos, dentre eles o direito à educação e ao trabalho. Nesse sentido, o Estatuto da Juventude tem a marca geracional dos coletivos jovens que conseguiram se nomear na cena pública nesse período.

Porém, ninguém imaginava a dimensão do retrocesso que o golpe de Estado promoveu em termos de ataques a direitos conquistados. Como bem definiu Chalhoub (2016), essa rearticulação das elites com o capital internacional representa também “a força do passado”. Por isso, a ruptura política havida em 2016 difere da tradicional descontinuidade que marca o campo das PPJ no país, principalmente porque interrompe uma trajetória de conquistas progressivas de direitos e busca um retorno para lógicas meritocráticas ditadas pelo mercado. No entanto, essa década de avanços formou muitos quadros jovens políticos qualificados, o que não se apaga facilmente, e os jovens brasileiros têm demonstrado, nas redes e nas ruas, que não aceitam tais retrocessos.

Referências bibliográficas

- Algebaile, Eveline (2009). *Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparina.
- Chalhoub, Sidney (2016). A História como hiper-ficção. In: Hebe Mattos, Tânia Bessone e Beatriz G. Mamigonian, orgs. *Historiadores pela democracia: o golpe de 2016 e a força do passado*. São Paulo: Alameda, pp. 67-70.
- Decreto n.º 5.490/2005, 14 de julho. *Sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional de Juventude - CNJ, e dá outras providências* [em linha]. Congresso Nacional, Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5490.htm> [acesso 3/11/2017].
- Dos Santos, Wanderley Guilherme (2017). *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores, 2012*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores, 2014*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2016). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores, 2015*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Lei n.º 12.711/2012, 29 de agosto. *Sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências* [em linha]. Congresso Nacional, Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm> [acesso 3/11/2017].
- Lei n.º 12.852/2013, 5 de agosto. *Estatuto da Juventude* [em linha]. Congresso Nacional, Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm> [acesso 3/11/2017].
- Peregrino, Mônica (2010). *Trajetórias desiguais: um estudo sobre os processos de escolarização pública de jovens pobres*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Peregrino, Mônica (2014). *Juventude, escola e trabalho: uma aproximação é necessária* [em linha]. Disponível em: <http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/janeiro_marco_2014/Artigo%20-%20Monica%20Peregrino.pdf> [acesso 3/11/2017].
- Peregrino, Mônica; Diógenes Pinheiro e Luiz Carlos de Souza (2017). *Relatório comparativo das três Conferências Nacionais de Políticas Públicas de Juventude de 2008, 2011 e 2015*. Circulação restrita. Rio de Janeiro: UNIRIO.
- Sposito, Marília Pontes (2003). Uma perspectiva não escolar no estudo sociológico da escola. *Revista USP*, 57, pp. 210-226.
- Velho, Gilberto (2003). *Projeto e metamorfose: antropologia das sociedades complexas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

VIOLENCIA JUVENIL, FAMILIAS Y CALLES

¿DÓNDE SE “RESCATAN” LOS ADOLESCENTES DE MONTEVIDEO EN CONFLICTO CON LA LEY?

Gabriel Tenenbaum Ewig

Resumen:

El estudio del comportamiento familiar es imprescindible para comprender la infracción y el desistimiento de los adolescentes. El propósito de la investigación es mostrar, en un momento anterior a la detección del sistema punitivo, los “factores de riesgo” familiares que incrementan la exposición de los adolescentes a cometer infracciones y, en un momento posterior a la detección del sistema punitivo, de qué manera la familia pasa a ser un “entorno de bienestar” donde los adolescentes se “rescatan”. A este proceso se lo conoce como la paradoja de la familia como origen y destino. El estudio se basa en quince entrevistas minuciosas —que combinan características de la entrevista abierta y biográfica— dirigidas a adolescentes de Montevideo en conflicto con la ley.

Palabras clave: Delito juvenil / ruptura del hogar / conflicto familiar / cuidado familiar / comunidades desordenadas.

Abstract

*Youth violence, families and streets:
where are the adolescents in conflict with the law from Montevideo “rescued”?*

The study of family behavior is essential to understand the juvenile offenses and desistance from crime. The aim of this paper is to show that, in an earlier moment before the detection by the punitive system, there are some family “risk factors” that increase the adolescent's probability of offending and, also, to show, in a second moment after the detection of the punitive system, how the family becomes the “care environment” for the adolescents to return and “be rescued”. This process is known as the paradox of the family as origin and destination of adolescent offenders. The study is based on fifteen interviews —with combine features of the open and biographical interviews— to Montevideo adolescents in conflict with the law.

Keywords: Juvenile offending / broken homes / family conflict / family care / community social disorganization.

Gabriel Tenenbaum Ewig: Investigador posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Ciencia Social con especialización en Sociología por El Colegio de México. Magíster y licenciado en Sociología por la Universidad de la República, Uruguay. Nivel Iniciación en la categorización del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. E-mail: gtenen@gmail.com

Recibido: 5 de junio de 2017.

Aprobado: 15 de agosto de 2017.

“La mayoría no tienen familia, no tienen madre o tienen madre pero no les importa lo que hacen sus hijos. Ellos nacieron en la calle. Los que están en la calle y no tienen nada van a querer rescatarse en la calle, van a querer tener algo y, a esos, lo único que les queda es robar”.

Andrés¹

Introducción

Las familias y las calles, “lo privado y lo público”, establecen relaciones dialécticas, un camino de ida y vuelta en la vida de muchos jóvenes. En ciertos entornos familiares —*broken homes* o *disrupted families* (Rebellon, 2002; Farrington, *et al.*, 2001; Juby y Farrington, 2001)— y determinadas comunidades —comunidades desordenadas (Sampson y Raudenbush, 2004) o *broken windows* (Kelling y Coles, 1996)— esta encrucijada está cargada de “factores de riesgo” (Farrington, 2003) históricos y presentes relacionados con la socialización cotidiana y los círculos sociales (Simmel, 1939) de los jóvenes, así como elementos estructurales históricos y presentes nucleados en, siguiendo a Taylor, Walton y Young (2007), condicionamientos mediatos e inmediatos. Estos elementos hacen que algunos adolescentes² estén más expuestos a la posibilidad de cometer infracciones³ y que no sea tan sencillo encontrar *espacios de bienestar*, aunque, como se desarrollará, las valoraciones de estos entornos también tienen sus vueltas y revueltas.

Con el propósito de focalizar las ideas, el artículo realiza un abordaje específico de las influencias familiares y de la *calle* (espacio de la comunidad de residencia) en el comportamiento infraccional de los adolescentes montevideanos. Las preguntas que guían el trabajo son, por un lado,

-
- 1 En el momento de la entrevista, Andrés se encontraba cumpliendo medidas alternativas a la privación de la libertad (medida sustitutiva) después de haber estado privado de libertad en la Colonia Berro. Se advierte que en todo el texto se utilizan seudónimos para proteger la identidad de los adolescentes.
 - 2 Si bien sería propicio hablar de jóvenes, el texto se refiere a adolescentes para evitar el “ruido” entre la jurisprudencia y los estudios sobre las juventudes, ya que en el derecho hay jóvenes adultos (mayores de edad) y jóvenes adolescentes (menores de edad).
 - 3 Se prefiere la noción de infracción para diferenciar la desviación social de los adolescentes de la desviación social de los adultos (delito) siguiendo el principio de oportunidad y el principio *pro persona*.

¿cuáles son los factores familiares de riesgo que influyen en la infracción adolescente? Y, por otra parte, ¿qué “*estrategias para rescatarse*”⁴ utilizan los adolescentes frente a los factores familiares de riesgo? Tanto los factores de riesgo como las estrategias para rescatarse se observan a partir de un análisis de trayectorias de los adolescentes desde el punto de vista de la historia familiar y personal, la convivencia en la comunidad de residencia y su experiencia en el sistema punitivo.

Siguiendo a David Farrington (2003), los factores de riesgo son, básicamente, aquellos eventos en el curso de vida de las personas que incrementan la exposición al riesgo de cometer un delito. Si bien los factores de riesgo como categoría explicativa se analizan, generalmente, en el marco de los estudios cuantitativos —a menudo con diseños longitudinales—, esta investigación se sirve de dicha categoría para indagar y comprender en profundidad los procesos y mecanismos que configuran los factores de riesgo en la trayectoria infraccional de los adolescentes. Por otra parte, las estrategias para rescatarse son las alternativas que utilizan los adolescentes para descubrir entornos de bienestar. Los espacios o entornos de bienestar son lugares de encuentro entre personas que brindan comodidad e identidad de pertenencia porque comparten valores, intereses y experiencias en común, al menos, en un tiempo dado y en un contexto determinado. Estos espacios de bienestar pueden o no favorecer el desistimiento delictivo, o sea, la finalización, suspensión o ausencia del comportamiento infraccional en un periodo de tiempo significativo en la vida de las personas (Bottoms, *et al.*, 2004).

La hipótesis de estudio es que los factores familiares de riesgo “expulsan” a los adolescentes del hogar, directa o indirectamente, por un tiempo parcial o total⁵. Esto motiva que los adolescentes busquen nuevos espacios de bienestar, sitios que, frecuentemente, intensifican la posibilidad de cometer infracciones. Ello sucede por la acumulación de factores familiares de riesgo y factores de riesgo de la calle. Esta situación se presenta a pesar de que, en un momento dado, los adolescentes conciben que se encuentran insertados en un espacio de bienestar.

Estudiar a los jóvenes en Uruguay no es un capricho. Aunque “... continuamente los jóvenes se encuentran sujetos a una evaluación moral e interpelación por sus formas de hacer las cosas” (Tenenbaum, 2014, p. 48),

4 Palabra que utilizan frecuentemente los adolescentes para referirse a salir adelante o sobrellevar una situación. También puede significar liberarse o zafar de algo o alguien, así como percatarse de algo.

5 La “expulsión” de los adolescentes de su hogar puede ser parcial o total. *Grosso modo*, se dice que es parcial cuando los adolescentes pasan gran parte del día en la calle —a veces están más tiempo en la calle que en el hogar— y total cuando los adolescentes cambian de hogar o pasan a vivir en la calle.

en los últimos años la sociedad uruguaya señaló y recargó buena parte de la problemática de seguridad en un puñado de la población: los adolescentes en conflicto con la ley⁶. Así, con apoyo de los legisladores, el sistema punitivo nacional destinado a los adolescentes incrementó su grado de represión. Algunos ejemplos son la Ley n.º 18.777, de 2011, que sancionó la tentativa de hurto; la Ley n.º 18.778, de 2011, que permite, llegado el caso, considerar los antecedentes de los adolescentes en la Justicia Penal de adultos; la Ley n.º 19.055, de 2013, que estableció que las rapiñas (la infracción más frecuente en los adolescentes), además de otros ilícitos, deben ser sancionadas con medidas privativas de la libertad de, al menos, un año de duración. También se dispuso la privación cautelar preceptiva, o sea, la internación de los adolescentes antes de que la justicia demuestre la responsabilidad y defina la infracción cometida. Entre otros eventos importantes, se puede mencionar el plebiscito de 2014, cuyo resultado estuvo muy cerca de concretar la reducción de la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años. Por estas razones, el estudio del delito y la justicia juvenil es una línea de investigación que merece la atención de las ciencias sociales uruguayas.

Otra justificación y contribución del estudio es la utilización de la literatura criminológica internacional contemporánea (sobre todo anglosajona y europea) para dialogar con la información empírica. Este diálogo se plantea para mostrar la pertinencia para el caso uruguayo de ciertas categorías explicativas y observaciones empíricas, que se discuten en otras partes de Occidente. Esta tarea no se hace sin tener presente el contexto de la literatura y su tradición metodológica, aunque en este último punto el texto está más interesado en profundizar en la teoría desde el punto de vista de su comprensión y aplicación empírica al caso uruguayo, que en el resultado descriptivo “duro” y los métodos para la construcción del dato.

A continuación, se detalla la estrategia metodológica de la investigación, se desarrollan las principales teorías criminológicas y sociológicas de la desviación, y se presentan estudios empíricos acerca de las familias y las comunidades en relación con la criminalidad. Posteriormente, el artículo avanza hacia el análisis y la interpretación de la información surgida en el trabajo de campo, para, finalmente, cerrar con algunas reflexiones.

6 Como ejemplo, en Uruguay los adolescentes internados en el año 2011 fueron 13,1 veces menos que los adultos privados de libertad y en Montevideo los adolescentes internados en el año 2012 fueron 13,5 veces menos que los adultos privados de libertad (Tenenbaum, 2014).

Estrategia metodológica

La investigación se inscribe en el marco de los estudios de caso (Gundermann, 2008; Yin, 1989) que pretenden maximizar la variabilidad de los contenidos (Ragin, 2007; Mills, van de Bunt y de Bruijn, 2006; King, Keohane y Verba, 2005). Se implementa un estudio retrospectivo que toma como punto central del análisis la vida anterior y posterior a la infracción —captada por el sistema punitivo— de los adolescentes de Montevideo en conflicto con la ley.

La elección de los adolescentes como población de estudio permite investigar de manera inmediata la relación de la infracción adolescente con el entorno familiar y comunitario. Dicha generación mantiene un estrecho vínculo familiar, vive en sus hogares familiares de origen y da inicio a la vida comunitaria con sus pares. Con las medidas alternativas a la privación de la libertad (medidas en libertad⁷) se profundiza lo que se viene diciendo, porque son sanciones judiciales que subrayan la importancia de la familia, dado que los adolescentes continúan —a diferencia de las medidas privativas de la libertad— viviendo en el hogar familiar y la comunidad que residían antes de la infracción. El antecedente histórico de las medidas en libertad es la *probation* de la ley criminal británica (Cid, 2009). La sistematización y el impulso mundial a la *probation* se dio a partir de las *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad: Reglas de Tokio* (Organización de las Naciones Unidas, 1990). Las reglas fueron adoptadas en 1990, pero tardaron varios años en incorporarse a la mayoría de las legislaciones nacionales latinoamericanas⁸. Uruguay incorporó este tipo de medidas en el año 2004.

Los casos se seleccionaron a través de un muestreo teórico (Strauss y Corbin, 2002) con el fin de controlar la comparación sistemática y la maximización de la variabilidad de los casos. Dicha elección se emparenta con la propuesta de King, Keohane y Verba (2005), en el sentido de que las observaciones fueron seleccionadas intencionalmente de acuerdo con las variables explicativas. De esta manera, las variables independientes para la selección de los casos son: sexo y edad de los adolescentes, tipo de infracción, arreglo familiar de los adolescentes, sanciones judiciales en el marco de las medidas

7 Al hablar de medidas alternativas (en libertad), se alude a una posición subsidiaria respecto de las medidas principales (con privación de la libertad). Esto contradice el enfoque de derechos porque no concibe la privación como medida de último recurso (como alternativa final). Por esa razón, se prefiere la noción de medidas en libertad.

8 Los países que incluyeron rápidamente las disposiciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a sus legislaciones nacionales fueron: Brasil en 1990 con el *Estatuto da criança e adolescente* y El Salvador en 1994 con la Ley del Menor Infractor. En 1998, Costa Rica hizo lo mismo con el Código de la Niñez y la Adolescencia. El resto de los países latinoamericanos hicieron sus reformas en la primera década del siglo XXI.

en libertad, comunidad de residencia y condiciones socioeconómicas de la comunidad de residencia.

El trabajo recoge las voces de quince adolescentes⁹ de Montevideo en conflicto con la ley, cinco mujeres y diez varones de entre 14 y 18 años de edad. La información se obtuvo a través de la técnica de entrevista abierta, aunando a ella ciertas características de la entrevista biográfica (Reséndiz, 2008; Rojas, 2008; Pujadas, 2002). Mientras la entrevista abierta generó un clima de comodidad, al no pautar los encuentros y deslindarse de los interrogatorios inquisitivos y los formularios institucionales, los atributos de la entrevista biográfica permitieron profundizar en la historia familiar y personal, enfatizando en los puntos de inflexión y las transiciones (Elder y Pellerin, 1998; Hareven y Masaoka, 1988) que destacan los adolescentes de su vida¹⁰. Las entrevistas a los adolescentes se realizaron entre noviembre de 2014 y febrero de 2015.

Las infracciones tipificadas a los quince entrevistados por la justicia montevideana para adolescentes fueron: cinco rapiñas, cuatro lesiones personales, dos hurtos, una tentativa de hurto, un homicidio culposo, una recepción, un abigeato y un accidente de tránsito¹¹. La distribución de los casos se asemeja a lo que sucede en la población adulta en la cual, por ejemplo, en el año 2015, el 44,4% de las infracciones fueron rapiñas y el 30,6% hurtos. Distribución similar se observó en el año 2014, con 48,6% rapiñas y 28,4% hurtos (Poder Judicial, 2015, 2014).

Respecto a las medidas dictaminadas, diez casos fueron sentenciados con libertad asistida (uno de los casos también fue imputado con medidas de reparación del daño) y cinco casos tuvieron libertad asistida como medida substitutiva a la privación de la libertad (uno de ellos también fue imputado con medida de prisión domiciliaria). La amplitud temporal de todas las medidas en libertad va de 2 a 18 meses. También hay que considerar que buena parte de los adolescentes tuvo prisión preventiva.

La mayoría de los arreglos familiares de estos adolescentes se alejan de los tradicionales hogares nucleares, a saber: ocho tienen hogares ampliados o extendidos, cinco viven en hogares monoparentales con mujeres

9 El número de entrevistados no estuvo predeterminado, se alcanzó a través de la saturación de los contenidos. Se saturan los contenidos cuando se pueden establecer ciertas regularidades empíricas que hacen referencia a procesos sociales y estructuras sociales de cada caso de investigación (Bertaux, 1994, 1989).

10 En este recorrido, se puso atención a los diferentes tipos de relacionamiento que mantuvieron los adolescentes con sus marcos sociales (familia, amigos, comunidad, etcétera) cercanos (Pujadas, 2002; Ferrarotti, 2007).

11 Se contabilizan infracciones decididas por la justicia. Vale tener presente que un caso o expediente puede tener más de una infracción. Esto le sucedió a un adolescente de la muestra que fue imputado por rapiña y lesiones a personas.

jefas de familia (en todos los casos hay hermanos) y solamente dos viven en hogares nucleares. La distribución de los arreglos familiares refleja la relevancia que tienen las mujeres, pues en ocho de los quince hogares hay madres solteras jefas de hogar.

En cuanto a las condiciones socioeconómicas de las comunidades de residencia de los adolescentes, utilizando la pobreza como indicador *proxy*, la mayoría vive en zonas con vulnerabilidades económicas. Según datos de la Intendencia Departamental de Montevideo (2015), sobre las personas en situación de pobreza a escala municipal, siete de los adolescentes entrevistados viven en el municipio A, donde el 29,6% de los habitantes está en situación de pobreza. Cuatro adolescentes residen en el municipio D (23,7% de las personas está en situación de pobreza), uno en el municipio F (23,1% de las personas está en situación de pobreza), uno en el G (14,1% de las personas está en situación de pobreza), uno en el municipio C (2,7% de las personas está en situación de pobreza) y uno en San José¹².

Aunque no se expone el material empírico por restricciones de espacio, es importante aclarar que los discursos de los adolescentes fueron triangulados con entrevistas a sus referentes familiares (madres, padres y abuelas), operadores judiciales (jueces, fiscales, defensores y peritos) y operadores sociales de las instituciones de ejecución de medidas en libertad. También se realizó un análisis documental de expedientes e informes técnicos y de observación participante (Tenenbaum, 2016)¹³.

Para finalizar, entiendo importante aclarar que el estudio toma los factores de riesgo como una categoría explicativa de referencia —no las estrategias metodológicas por las cuales, frecuentemente, se las estudia— para, a partir de lo que dice la literatura, profundizar en los procesos que configuran a tal o cual fenómeno social en un factor de riesgo en la vida de los adolescentes.

Familias, cuidados, comunidad e infracción adolescente

Hay múltiples formas de *hacer familias* (Lerner y Melgar, 2010). Las familias varían de acuerdo con las asimetrías internas de poder y la desigualdad de recursos materiales y simbólicos de sus integrantes (Arriagada, 2004; Ariza y Oliveira, 2001), además de los aspectos que refieren a su estructura y dinámica de socialización.

12 El adolescente reside en Delta del Tigre (ciudad de San José limítrofe con Montevideo) pero fue sentenciado por la justicia de Montevideo y cumplía su medida en libertad en una organización de la capital. Por estas razones entró en los criterios metodológicos del estudio.

13 El trabajo de campo forma parte de la tesis doctoral del autor en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Ver: <<http://ces.colmex.mx/213>>.

El cuidado familiar depende, *grosso modo*, de las habilidades cognitivas y emocionales, del tiempo y la predisposición que tienen los progenitores u otros integrantes responsables del cuidado (abuelas/os, hermanas/os mayores, etcétera) para contribuir al desarrollo intelectual y afectivo de los niños y adolescentes. Sobre la base de esta delimitación, queda claro que, aunque no se profundiza en ello en este artículo, el cuidado familiar inmaterial (afecto, comunicación, confianza, enseñanza de valores, convivencia, etcétera) está estrechamente asociado al cuidado que recibieron los propios progenitores, y que el cuidado familiar material se relaciona con la “educación formal”, la remuneración, la ocupación laboral (por ejemplo, manual y no manual) y el tipo de mercado de trabajo (por ejemplo, precariedad laboral) de los responsables del cuidado de cada generación (Tenenbaum, 2016). Por otro lado, es importante tener en cuenta que el cuidado, como tarea reproductiva, es una actividad que “conciérne” a las mujeres en el marco de la división sexual tradicional del trabajo. En este esquema de dominación masculina, en las medidas en libertad —sanción que mantiene el vínculo de los adolescentes con sus hogares y que necesita del compromiso familiar para el cumplimiento de la medida judicial— las mujeres (madres, hermanas, abuelas, tías, etcétera) de los adolescentes en conflicto con la ley tienen un lugar protagónico.

El enfoque de derechos humanos y las constituciones nacionales de prácticamente todos los países postulan a la familia como el motor o núcleo de la sociedad, debido a que es un espacio privilegiado para el desarrollo integral de las capacidades de los niños. No obstante, una vasta literatura evidencia que las familias no son, sin discusión y en todo momento, un entorno propicio para el cuidado de los niños y adolescentes. La criminología dedicada al estudio de la incidencia de las familias en la infracción de los adolescentes comienza a inicios del siglo XIX (Juby y Farrington, 2001)¹⁴, pero empieza a desarrollarse en 1960 gracias al interés que puso la psicología en este tema (Theobald, Farrington y Piquero, 2013). En Inglaterra y Estados Unidos se han desarrollado las investigaciones más significativas para responder a la pregunta: ¿la estructura y la dinámica familiar explican el comportamiento antisocial del hijo? Si la respuesta es positiva, ¿cómo afecta? A partir de Rebellon (2002), se destacan tres perspectivas:

“... la teoría de la tensión centrada en los conflictos familiares asociados al trauma y las situaciones estresantes, la teoría del control social que visualiza a la familia como una institución de afecto y control directo así como destaca la importancia del autocontrol y la teoría del aprendizaje que resalta la capacidad que tienen las personas de ser influenciadas”.

14 Uno de los primeros estudios significativos en la materia ha sido el de Cyril Burt, en 1925, y, más adelante, en 1950, el de Sheldon y Eleanor Glueck (Rowe y Farrington, 1997) y el de Francis Ivan Nye, en 1958 (Juby y Farrington, 2001).

A partir de Juby y Farrington (2001), se pueden agregar otros dos enfoques¹⁵: el curso de vida que atiende la dinámica del proceso familiar con las metodologías longitudinales y la teoría de la selección de índole biologicista que subraya el carácter hereditario de ciertos comportamientos. Otra perspectiva en este campo de estudio es la “medioambiental”. Este enfoque se refiere al contexto de socialización inmediato de las personas y, por tanto, remite al cuidado familiar de los niños y los adolescentes (Farrington, *et al.*, 2001). Más allá de las diferencias de enfoque, los estudios son bastantes similares en lo relativo a medición de las variables. La dimensión más indagada es la “ruptura de los hogares” (*broken homes* o *disrupted families*) a través de la separación de los padres por el fallecimiento de uno de ellos, por conflictos entre los padres o por la privación de libertad de uno de ellos. Buena parte de las pesquisas demuestran que la separación de los padres por conflictos de pareja afecta de manera significativa a los niños, haciéndolos más propensos a cometer infracciones que quienes han padecido el fallecimiento de uno de sus padres¹⁶ y, más todavía, que aquellos niños con familias “intactas” (*intact family*). A su vez, la inestabilidad posterior a la separación es un factor que puede predecir la infracción juvenil (Theobald, Farrington y Piquero, 2013). Todo ello se puede intensificar con la falta de afecto y empatía de los padres, en especial, los que derivan de la madre (Mack, *et al.*, 2007).

Otro elemento importante a considerar, dentro de los condicionamientos mediatos de la infracción de los adolescentes, es que, a menudo, ante mercados de trabajos precarios, los referentes familiares tienen dificultades para priorizar a sus hijos. Por ejemplo, Laub y Sampson (1988) expresan que la inestabilidad laboral de los padres incide en la supervisión de los hijos. En esta dirección, para la Ciudad de México y Montevideo, Tenenbaum (2016) observa que la precariedad laboral de los responsables del cuidado incide negativamente en la predisposición psíquica (las preocupaciones económicas y laborales consumen prácticamente toda la atención de los padres) y la disposición temporal (largas jornadas de trabajo para obtener ingresos mínimos —suficientes o no— para mantener el hogar) para el cuidado familiar inmaterial. Hay que tener en cuenta que la separación parental puede causar la disminución de los ingresos económicos del hogar. Ello afecta directamente la supervisión parental cuando conlleva la salida o el aumento de horas en el mercado de trabajo por parte de la madre o el padre que viven en el hogar del adolescente. Por esta razón, Mack, *et al.* (2007) afirman que existe una

15 Hay que decir que los autores también utilizan la teoría de la tensión en su investigación.

16 Murray y Farrington (2005) y Mack, *et al.* (2007) demuestran que el fallecimiento de la madre incide más que la muerte del padre, en la probabilidad que tiene el niño o el adolescente de cometer una infracción.

tensión entre las preocupaciones económicas y el cuidado en los hogares monoparentales con hijos a cargo.

El panorama reseñado acerca de los factores familiares de riesgo y las condiciones mediatas de la infracción adolescente pueden recrudecer desde las perspectivas criminológicas que estudian la relación entre crimen y comunidad. Por ejemplo, *habitar la calle* por un tiempo parcial o total influye en el comportamiento infraccional de los adolescentes si residen en “comunidades desordenadas” (Sampson y Raudenbush, 2004) o comunidades *broken windows* (Kelling y Coles, 1996). Estas dos categorías explicativas de la potencialidad que tienen ciertas comunidades para atraer el fenómeno delictivo ponen atención en el ordenamiento territorial, la calidad de las estructuras físicas (viviendas particulares, estatales, espacios públicos), las desigualdades económicas entre los barrios colindantes y en el interior del barrio, el capital social, la presencia territorial de las organizaciones de la sociedad civil y del Estado, entre otras dimensiones (Aiyer, *et al.*, 2015; Sampson y Raudenbush, 2004; Visher y Travis, 2003; Sampson y Laub, 1995). A estos aspectos hay que agregarles las relaciones sociales que entablan los adolescentes en su comunidad. En este sentido, una de las conclusiones más consistentes de la criminología es que el comportamiento delictivo está correlacionado con tener amistades que cometen delitos (Matsueda y Anderson, 1998). *Mutatis mutandis*, se asevera lo mismo acerca de las relaciones familiares cercanas. Es más probable cometer delitos con otras personas que en soledad. Ello está relacionado con una clásica categoría explicativa, la asociación diferencial (Sutherland, 1940). Se cometen delitos, en parte, por medio del aprendizaje a través de la socialización con personas que infringen la ley. Hay que advertir que el desorden social de una comunidad no es necesariamente un impedimento para el desarrollo de los adolescentes en conformidad con el orden social, pero sí es un obstáculo importante que se debe sortear. Finalmente, desde la teoría del etiquetamiento, es posible pensar que la selectividad y la estigmatización delictiva que carga la familia, la comunidad y los amigos pueden generar que el sistema punitivo reaccione contra los adolescentes por un simple mecanismo de inferencia, por estar y socializar con los desacreditados¹⁷. La desviación social no es independiente de su etiquetamiento.

Brevemente, para finalizar el apartado, en América Latina hay algunos trabajos empíricos que quiebran las prenociones tradicionales sobre la familia. Por ejemplo, un estudio de la población adulta privada de libertad en México expresa que hay “... un claro deterioro en las familias donde crecieron

17 Se le reconocen a Frank Tannenbaum los primeros pasos en el desarrollo de la teoría del etiquetamiento, con su libro *Crime and the community*, publicado por la Universidad de Columbia (Nueva York) en 1938. Más tarde, quienes principalmente desarrollaron el *labelling approach* fueron Edwin Lemert y Howard Becker.

los delincuentes. Cada vez son mayores los índices de violencia, de consumo de alcohol y drogas, de abandono, de deserción escolar, de ingreso temprano a la economía informal y de pertenencia a núcleos familiares que cuentan con varios integrantes en prisión” (Azaola y Bergman, 2009, p. 61). En esta dirección, otro trabajo, realizado en Chile, argumenta que los adolescentes tienen “... un cúmulo de vivencias expulsivas dentro del núcleo familiar” (Labra, 2011, p. 36). Esta es una de las razones que justifica la aseveración de que “... el hogar es el lugar más inseguro para las mujeres, niñas, niños y adolescentes” (Saucedo, 2010, p. 188). Una consulta realizada en 17 países de Latinoamérica¹⁸, entre los cuales se encuentra Uruguay, concluye que “... niñas, niños y adolescentes identificaron a la familia como un espacio de aprendizaje y socialización de la violencia” (Organización de las Naciones Unidas, 2006, p. 26)¹⁹. Todos estos aspectos pueden desencadenar problemas relacionados con la reducción de la supervisión, el rechazo parental y la carencia de afecto en razón de la tensión, el estrés y las preocupaciones que tienen los padres.

Los factores familiares de riesgo que influyen en el comportamiento infraccional

En los siguientes apartados se desarrolla la evidencia empírica y el análisis sobre los factores familiares de riesgo que inciden en la infracción adolescente²⁰. Antes de eso, es importante aclarar que no todos los factores de riesgo que aparecen en el hogar se originan necesariamente en las familias. Los hogares e integrantes de una familia acumulan diversas desventajas por motivos que trascienden su capacidad de agencia y que pueden estar relacionados con la posición en la estructura social. Dichas desventajas pueden ser heredadas y ocasionadas por otras personas, grupos, instituciones, elementos estructurales y macrocoyunturas. Por otra parte, también hay que advertir que, si bien hay factores familiares de riesgo que aparecen con regularidad en los adolescentes que cometen infracciones, dichos factores no siempre son condiciones suficientes para que un joven concrete infracciones —pero sí aumentan

18 México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina, Ecuador, Bolivia, Chile, Perú y República Dominicana.

19 Las “violencias” manifestadas por las niñas, niños y adolescentes son: “la violencia sexual y la explotación sexual, la negligencia en su cuidado y el que no se les escuche y se les tome en cuenta fueron mencionados en ese orden de aparición [...] También identificaron como forma de violencia la explotación económica y el trabajo que deben realizar para sostener a la familia y estudiar” (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2006, p. 27-28).

20 La función de las citas es ilustrar empíricamente el tema al que se hace referencia. Se presentan una o dos citas para respaldar un punto en particular, diversas citas para mostrar la variabilidad de lo que se habla o varias citas convergentes para reflejar el énfasis o la intensidad discursiva que tuvo el tema para los entrevistados.

la exposición a cometer delitos²¹—. Además de otros factores de riesgo no familiares que pueden influir en la infracción, es importante estudiar las maneras en que los adolescentes viven y aprehenden los factores familiares de riesgo. ¿Por qué? Porque la sola presencia de uno o más factores de riesgo no condiciona inevitablemente el comportamiento de una persona. Hay que conocer el significado que los adolescentes atribuyen a los factores de riesgo. De este modo, como se leerá, hay eventos de la vida familiar que son vividos como puntos de inflexión por parte de los adolescentes. En otros jóvenes, sucesivos acontecimientos familiares son vividos como una acumulación de hechos trascendentes. Por otra parte, hay adolescentes que naturalizan o se resignan ante los eventos problemáticos de su familia.

■ **Abandono parental por ausencia o con presencia física**

El abandono por parte de uno de los referentes familiares es una característica común en los entrevistados y en la literatura criminológica internacional (Theobald, Farrington y Piquero, 2013; Mack, *et al.*, 2007; Juby y Farrington, 2001; Rebellon, 2002). Con frecuencia, el padre abandonó física y emocionalmente en la infancia a los hijos. Por una parte, algunos adolescentes padecieron el fallecimiento de su padre:

“Falleció [mi padre] cuando tenía 4 años [...]”²² me dan ganas de llorar porque es de la familia. Ta, ya pasó, a todos nos va a tocar”. (Ariel)

“Él murió, tenía un problema de que no podía comer sal y se cuidaba, pero después le dejó de importar y comía cualquier cosa y murió de eso”. (Nicole)

Otros adolescentes vivieron y viven el abandono a raíz de una temprana separación matrimonial y un posterior distanciamiento físico y emocional de uno o ambos progenitores. Estos casos están atravesados por el desamparo parental, a veces mediados por la violencia de género y generacional, hecho

21 Además de los factores familiares de riesgo, una lectura integral de la etiología de la infracción adolescente debe tomar en cuenta fenómenos políticos, económicos, educativos, culturales y de salud a escala internacional, del país, de la comunidad y del individuo. En estas dimensiones y ámbitos hay que observar, entre otros temas, la gobernabilidad, la presencia del Estado, las políticas criminales y sociales, la jurisprudencia nacional y las recomendaciones internacionales; el comportamiento y las estructuras del sistema policial, judicial y de castigo; los microclimas comunitarios y las relaciones sociales que allí se tejen, el acceso a las sustancias psicoactivas y a las armas de fuego. Desde una perspectiva psiconeurológica se podrían incluir otras dimensiones significativas en el ámbito del individuo, por ejemplo: autocontrol de las emociones e impulsos, agresividad, desarrollo de la personalidad, maduración cognitiva y afectiva, traumas psíquicos, etcétera.

22 Se cortaron fragmentos del diálogo entre el entrevistador y el entrevistado para hacer más ágil la lectura y porque su contenido no era significativo para el análisis.

que en los adolescentes provoca rechazo y enojo hacia sus ascendentes, así como soledad:

“Con mi padre no me llevo [...] hace un viaje que se fue [...] tenía 3 años [...] No quiero verlo tampoco, con mi madre estoy bien”. (Michel)

“Mis padres se separaron cuando tenía 13 años, entonces a los 13 años me piloteaba sola, yo me mandaba sola [...] Yo con mi madre siempre nos llevábamos, tipo, cortante, y a mi padre le dije: ‘yo en tu vida no me meto, vos en mi vida no te metas’”. (Sarita)

“No tengo a nadie [...] estoy sola [...] la que va para delante con la frente en alto soy yo [...] A mi padre y a mi madre lo que les faltó fue mucho afecto, yo no tuve quien me hable. Yo tuve que saber todo sola, tuve que darme la cabeza contra la pared para aprender y no aprendí todavía”. (Patricia)

“Lo conocí [a mi padre] el año pasado [a los 16 años ...] me dijo: ‘¿vos sos Fabián? Yo soy tu padre’. Lo cagué a puteadas y a hondazos [...] Me sentí enojado [...] agarré piedras que tenía en el bolsillo y lo agarré a hondazos, prendió la moto y se fue”. (Fabián)

La combinación de tirria y desamparo en los adolescentes los estimula a buscar nuevos espacios y personas en los cuales, por un lado, esas sensaciones no se reproduzcan y, por otro, puedan satisfacer sus intereses y lograr el afecto que no obtuvieron en su hogar familiar.

Además del abandono por ausencia física y emocional, también está el abandono presencial de los progenitores por ausencia de comunicación, informativa, de confianza o de compartir tiempo entre los integrantes de la familia. Este es un asunto importante, dado que la comunicación y, sobre todo, el amor están asociados a la posibilidad de aplicar sobre los adolescentes un control informal²³ (Sampson y Laub, 1995):

“Ahora, más que nada se habla, porque antes era todo golpes, como maltrato mutuo”. (Agustín)

“Mis padres nunca se sentaron a hablar conmigo, nunca necesitaron hablar conmigo y él [la pareja de mi madre] me viene a dar lecciones de vida, a mí no me gusta [...] Yo hago lo que me gusta, lo que siento y si me sale mal, me sale mal [...] yo siempre fui independiente, siempre me manejaba sola”. (Sarita)

23 El control informal se aprende en los procesos de socialización, transmite pautas y valores de comportamiento que se internalizan en la conciencia de las personas. Por ello se dice que el control informal es una regulación cotidiana y sutil. Los lazos afectivos y las obligaciones que se deben cumplir con las distintas relaciones sociales, grupos e instituciones generan una especie de “deuda”. Para esta perspectiva racional, no “pagar las deudas”, es decir, obrar en desacuerdo con los afectos y las obligaciones (por ejemplo: cometer un delito cuando la conformidad social es la regla) tiene costos que las personas no están dispuestas a asumir.

“No, no me gusta hablar, no me gusta compartir mis cosas porque no quiero que los demás sepan. No soy abierto”. (Fabián)

En parte, los problemas de comunicación provienen de las resistencias que tienen algunos de los adolescentes a contar las cosas que les pasan en sus vidas, ya sea porque no han aprendido a hacerlo, por falta de costumbre o por sentirse incómodos o vulnerables al abrir su vida a la otredad. La capacidad de que un sujeto tolere o acepte ponerse como objeto de la opinión de los otros, ante la posibilidad de ser criticado y el sometimiento, es un proceso que se aprende.

La comunicación necesita la confianza de los interlocutores para poder revelar problemas, confesar secretos, transmitir emociones o cualquier otra intimidad. Por ejemplo, para Michel la incomunicación con su padre se debe a la pérdida de confianza, porque no ha cumplido con las expectativas de su progenitor:

“Tengo que ganar la confianza de mi padre, porque yo perdí la confianza de mi viejo, eso es verdad, porque me mandaba muchas cagadas y yo sé que a partir de todo esto [adicción a ciertas sustancias psicoactivas e infracciones] estoy mal, yo estoy en falta en mi casa”. (Michel)

De esta manera, se van acumulando los factores familiares de riesgo (abandono físico, abandono emocional, problemas de comunicación, falta de confianza) que orientan el comportamiento de los adolescentes rumbo al campo de la infracción.

■ Conflictos y tensiones en el hogar familiar

El conflicto en el hogar familiar está delimitado por la tensión (Agnew, 2001) y la violencia latente o explícita que experimentan directa o indirectamente quienes lo habitan. Son varios los adolescentes que manifiestan que el conflicto en sus hogares es algo cotidiano; algunos narran hechos sumamente graves en el entorno familiar donde, en general, es un varón (padre, pareja) quien ejerce violencia de género:

“Mi padre dice que ella [mi madre] lo estaba cagando con otro y mi madre dice que él le sacó un cuchillo [...] me jodió que mi madre le hiciera la denuncia a mi padre porque supuestamente él la quiso apuñalar [...] Mi padre estaba chapita antes de caer en cana: ‘Me tenés que ayudar porque tu madre si no está conmigo no está con nadie. Tiene dos opciones, vuelve conmigo o la mato’. ‘A mí no me digas nada’. ‘Vos me tenés que ayudar’. Saca un fierro y me lo pone en la cabeza y cuando se cayó el fierro al piso se lo levanto y se lo pongo en la panza y le digo: ‘Toma, yo no soy una mugre como vos, no ves que soy tu hija y me venís a apuntar con un arma’”. (Sarita)

“Era alcohólico y le pegaba a mi madre. Yo no lo quiero. Él pensaba que mi madre lo jodía, que tenía otra pareja, entonces venía borracho y le pegaba. Después él ya no se podía acercar a mi casa [...] Cuando él venía borracho y rompía todo, mi madre se desquitaba engañándolo con otro hombre y así era siempre”. (Nicole)

“No me llevo con él porque, corte, mi madre sufrió violencia doméstica. Por eso yo me comporto así, medio tengo problemas de conducta y todo eso [...] Tenía 6 años y, corte, mi madre estaba hablando lo más tranqui y de repente le pegaba y yo quedaba de cara. Me iba para el cuarto y me acostaba a dormir [...] una vez, cuando tenía 13 o 12 años, fue otra vez, corte, quería arreglarse con mi madre, y le empezó a pegar y yo tuve que defenderla [...] Mi padre, corte, va para el cante y toma vino. Cuando está medio en pedo —hay una banda que toma vino allá— se empiezan a pelear”. (Ernesto)

“Mi madre me había contado que él [mi padre] le puso un arma en la cabeza cuando estaba embarazada de mí y le pegaba”. (Fabián)

“Sí me golpeó [mi pareja]. Me golpeó, nos peleamos, nos cruzamos [...] dos veces fueron, pero después no me tocó más. Donde me toque de vuelta lo mato, ahora la tengo clarita [...] Yo soy una botija al lado de él, él no puede abusar de mi confianza. ¿Qué quiere? [...] Él ya golpeaba, el es golpeador, pero a mí no me va a tocar más porque lo voy a matar donde me toque [...] El padre de mi hermana, sabés cómo pegaba, mi madre le daba, pero él también le daba”. (Patricia)

Los factores familiares de riesgo mencionados en el apartado anterior, junto con los conflictos en el hogar (violencia de género, alcoholismo, engaños, etcétera), intensifican la motivación de los adolescentes para desapegarse de ese espacio y los impulsan a buscar nuevos entornos sociales de bienestar (agradables, felices, afectuosos, cómodos, etcétera). La salida del hogar se va configurando como una reacción esperable ante un medioambiente hostil:

“Mis padres se separaron, mi padre se fue de mi casa y mi madre a los dos meses conoció a alguien y se fue con él y con mi hermana chica. Entonces, como yo no me llevaba con él [la nueva pareja de mi madre], me fui”. (Sarita)

“Antes nos llevábamos mal [con mi madre], casi no hablábamos. Yo no estaba nunca en la casa, me escapaba a la casa de una amiga y me quedaba a dormir allá”. (Susana)

Albert Cohen (1994) expresa que los adolescentes, en parte, consolidan sus relaciones de pares por oposición a sus relaciones familiares. Lo que no encuentran con unas personas lo buscan en otras, por ejemplo: afecto, admiración, autoridad, etcétera. El espacio inmediato a la salida del hogar es la “calle”, si es que no hay otras redes de apoyo familiar. En la calle

están los amigos y conocidos, muchos de ellos con historias parecidas. Los adolescentes sustituyen un espacio de conflicto por otro que, en principio, es de bienestar.

Antes de concluir el apartado hay que tener presente que, como sostienen Agnew (2001) y Mihalic y Elliott (1997), los niños criados en familias con intensos climas de estrés y tensión, a menudo originados por padres violentos, tienen mayor riesgo de sentir y manifestar esos comportamientos en la adultez. Desde esta perspectiva, varios de los adolescentes forman parte de un fenómeno más amplio: la reproducción de la violencia familiar intergeneracional.

■ **Familiares cercanos
con experiencias delictivas**

“Tengo un hermano que estudia y una hermana que salió hace poco de la cana. Otro hermano está preso en Canelones”. (Daniel)

“Mi novio estaba en cana, la madre de él estaba en cana, los otros dos hermanos están en cana [...]. Mi padre estuvo en cana un año más o menos”. (Sarita)

“Tengo a mis primos [en la Colonia Berro] y todo”. (Andrés)

“Mi madre, yo de ocho meses de nacida, fue para Cabildo, estuvo 4 años y mi abuela me agarró [...] mi marido está preso por hurto [...] Mi hermano estaba horrible hasta que perdió para el COMCAR, estuvo un par de meses y se rescató”. (Patricia)

La relación entre experiencias delictivas familiares y la infracción adolescente puede leerse desde la perspectiva socioambiental y el *labelling approach*. En el primer caso, el hecho de que uno de los miembros de la familia cometa delitos aumenta la probabilidad de que otro de los integrantes de la familia haga lo mismo, a medida que se incrementan las posibilidades de socialización²⁴. Una segunda lectura puede realizarse desde el punto de vista de la teoría del etiquetamiento, en el sentido de que la estigmatización que genera la reacción del sistema en la persona que delinque se proyecta a las personas cercanas al desacreditado. Esta proyección se manifiesta de padres a hijos y no, o no tanto, de hijos a padres. En las dos lecturas, el hogar familiar es, como primer nivel de socialización y de proyección del estigma, un espacio fundamental para entender la reproducción generacional del delito.

24 En esta corriente es propicio poner énfasis en el concepto probabilidad de influencia —concepto no determinista— para explicar por qué, por ejemplo, en una familia con dos hijos, un hermano comete infracciones y el otro se conforma al orden social.

Ida y vuelta: de la familia a la calle y de la calle a la familia

Los factores familiares de riesgo mencionados, además de otros aspectos²⁵, conducen a que varios adolescentes busquen o escapen parcial (tramo temporal del día) o totalmente del hogar familiar. A pesar de que, idealmente, el hogar debería fungir como “refugio” del ámbito público; en un tiempo determinado y en estos casos, la calle pasa a ser el refugio de los adolescentes en contraposición a la esfera privada del hogar. En la calle (la esquina, la plaza, el parque, el muro, el cordón, el campito abandonado y otros espacios) los adolescentes encuentran relaciones sociales con experiencias, intereses y valores “subterráneos” (excitación, aventura, novedad, amenaza, etcétera) que comparten (Matza y Sykes, 1961). Si bien en la calle estos jóvenes — también otros muchachos— satisfacen intereses y afectos que no obtienen en sus hogares familiares, habitar la calle acarrea otros factores de riesgo que aumentan la exposición de los adolescentes a fenómenos problemáticos (consumo desmedido de etílicos, consumo problemático de sustancias psicoactivas, riñas, conflictos vecinales, manipulación por parte de adultos, ociosidad, detenciones policiales arbitrarias, entre otras cosas):

“Pasaba todo el tiempo en la calle y ahora estoy todo el tiempo en mi casa [...] En ese momento estaba para la joda [...] hubo un año y medio o dos que estuve para la joda [...] no le hacía caso a mi madre, no quería estudiar, estaba en la esquina con amigos, fumaba [porro], hacía cualquiera”. (Agustín)

“Andaba todo el día en la calle, me mandaba cualquiera, todo el día drogándome [...] me levantaba y me fumaba un porro [...] todos los días era lo mismo: fumar porro, robar, estar todo el día vagando”. (Enrique)

“Uno está acostumbrado a estar en la calle, a pelearse todo el día, no voy a cambiar de un día para otro [...] si iba para mi casa [después de estar internado en un centro de tratamiento de adicciones], iba a ir para el barrio, me iba a pelear, me iba a lastimar, yo no quería ir”. (Michel)

“A los 11 años mi abuela me echó a la calle y ahí empecé a robar [...] yo tengo que alimentarme y vestirme, y me fui a robar [...] La calle es una escuela, es la escuela más grande. Si vos andas en la calle sabés manejar, si te metés adentro de un cante y no sabés manejar, te matan, te cazan de

25 Una lectura sociológica exhaustiva debería considerar los factores de riesgo de la propia familia y los condicionamientos mediatos (factores estructurales) y contextuales que afectan a los adolescentes. Una lectura interdisciplinaria tendría que incluir una perspectiva psicológica de los factores de riesgo, complementada con estudios neurológicos acerca del desarrollo emocional y cognitivo de los adolescentes, como lo hacen, por ejemplo, Steinberg, Cauffman y Monahan (2015) y Steinberg, *et al.* (2009).

pinta [...] Es difícil, mi madre estuvo cuatro años en la pasta base, a mí madre no la reconocía”. (Patricia)

“En el barrio alguno fuma porro y todo eso, corte, están relocos, están repe-do, y te empiezan a atomizar: ‘Ah, porque vos sos gil’. ‘Ningún gil’. ‘Tenés que pelear’ [...] cuando no quiero pelear no le doy bola y me meto a mi casa”. (Ernesto)

La calle es, sobre todo en las comunidades con desorden social (Sampson y Raudenbush, 2004), un espacio difícil de sobrellevar, al igual que, en varios casos, el hogar familiar. Esta idea termina de sellarse cuando los adolescentes son detenidos por la policía, procesados por la justicia y sentenciados con alguna medida. En este momento, para los adolescentes que no hacen “carrera delictiva” —que son la amplia mayoría como demuestran los estudios sobre la curva de edad del delito (Sweeten, Piquero y Steinberg, 2013; Hirschi y Gottfredson, 1983), la familia retorna a los primeros lugares de la axiología de los entornos de bienestar. De este modo, producto del impacto del sistema punitivo, la misma familia que en el tiempo anterior a la infracción fue “expulsiva” —factor que, entre otras cosas, acercó a los adolescentes a la calle e incrementó, con ello, la posibilidad de inicio de la infracción— es o vuelve a ser un espacio de contención, de bienestar:

“Mi familia está siempre, en las buenas y en las malas [...] yo estoy acá cumpliendo una medida y ellos están allá como si nada [‘amigos’]. Los que están siempre conmigo es mi madre y mi padre, si no lo hago por ellos, por quién lo voy a hacer. Yo tengo la mente de cambiar”. (Michel)

“Después de todo esto [el sistema punitivo] las cosas fueron distintas. Ahora tengo una mejor relación [con mi madre], paso todo el día en casa, hablamos, miramos la TV juntas, tomamos mate”. (Susana)

“Yo me sentía solo, nadie me decía te quiero, nada. Ahora, mi madre, ¿sabés qué?, me cuida como loco [...] me exigen mucho, corte, que estudie. Quieren que vaya adonde me dicen y hago caso porque es para bien [...] antes no hacía caso] porque nadie me prestaba atención”. (Daniel)

“Mi padre, mi familia, y eso te hace cambiar. Lastimé a una familia [se refiere a la familia de la víctima] por hacer una bobada”. (Agustín)

“Mi madre tiene problemas y cada vez que me iba con él [amigo que cometía infracciones] se ponía renerviosa y todo. Ahí dije: ‘Ta’. Porque si no a mi madre la voy a matar [...] tiene problemas, corte, piensa mal y todo eso”. (Ernesto)

Los problemas familiares del hogar se ven disminuidos por las detenciones policiales abusivas y violentas (Tenenbaum, 2015), el maltrato judicial (indagatorias inquisitivas, calabozo, desconocimiento de la dinámica

judicial, etcétera) y los conflictos en los centros de privación de la libertad (robos y riñas entre internos, castigos de los guías/guardias, pérdida de la libertad, condiciones de vida paupérrimas, etcétera). Por otra parte, el impacto del sistema punitivo despierta la reflexión de los adolescentes sobre su familia, sus amigos, la calle, entre otros temas antecedentes de la infracción. Esta introspección, junto a los tratamientos socioeducativos en las instituciones que ejecutan medidas en libertad —y algún esporádico caso de instituciones privativas de la libertad con programas educativos con propósitos y actividades sólidas y sistemáticas—, hace que los adolescentes se “rescaten”: los adolescentes aceptan y se responsabilizan de la infracción, generan empatía con la víctima y su familia, así como empatía con su propia familia u otros grupos sociales de conformidad con el orden social (Tenenbaum, 2016).

El regreso de la familia como entorno de bienestar, en el conjunto de los espacios de bienestar posibles, no se efectúa únicamente por parte de los adolescentes, algunos integrantes de las familias también se vuelcan hacia los jóvenes. Lo interesante es que la activación del sistema punitivo sobre el adolescente puede ser un punto de inflexión en la familia y, por medio de ese impacto, cambiar ciertos patrones de comportamiento en el hogar, de manera que los problemas familiares anteriores a la infracción se erosionen o minimicen en el tiempo posterior a la infracción. Un escenario alternativo es que la familia no haya cambiado sus formas y maneras de hacer las cosas dentro del hogar, pero aunque los problemas persistan, el adolescente los visualiza desde otro lugar. Los problemas familiares se reducen cuando el patrón de referencia negativo es una institución privativa de la libertad. Otra posibilidad es que la familia, la calle y el sistema punitivo, una vez conocidos los tres, no sean espacios donde los adolescentes deseen vivir y que, por esa razón, busquen opciones normadas —ya no medios no institucionales— para no habitar en los espacios mencionados. Sin embargo, dadas las restricciones que tienen estos adolescentes en su estructura de oportunidad laboral (ocupación manual, informalidad, remuneración insuficiente, inestabilidad laboral, edad para trabajar, etcétera), la emancipación es una expectativa lejana.

Finalmente, es propicio aclarar que, por la ecología del fenómeno de estudio, si bien, generalmente, los adolescentes vuelven a su hogar después de cumplir con la sanción judicial, cuando se habla de “retorno familiar” no se alude a un regreso físico sino a la resignificación y ponderación de la familia (o de algunos de sus integrantes) y de las condiciones de vida en el hogar; los adolescentes se “rescatan” en la familia.

Discusión final

La familia es un camino de ida y vuelta para los adolescentes en conflicto con la ley que no realizan una carrera criminal. Por una parte, es un camino de ida por los factores de riesgo del cuidado familiar: el abandono parental junto al sentimiento de soledad y rencor; la ausencia de apoyo familiar y los problemas de comunicación enredados con la falta de confianza; los conflictos familiares, la violencia generacional y de género en el hogar, la socialización con integrantes del hogar familiar con antecedentes penales. A todo ello se suma la complejidad que tiene desplegar un control informal y la supervisión directa cuando los referentes familiares se separan y tienen ocupaciones en mercados de trabajo precarios.

El camino de regreso a la familia se efectúa por los factores de riesgo de la calle, el impacto del sistema punitivo o la reflexión y el tratamiento de las instituciones que ejecutan medidas en libertad. En este proceso, la familia que en un primer momento influyó en la infracción de los adolescentes es, en un segundo tiempo, parte de la solución como agente de control social en las medidas en libertad. Vale decir que en las dos instancias la familia es, por ley, el primer entorno responsable (patria potestad) del bienestar de los adolescentes. Este escenario es paradójico, porque la familia, que en un primer momento movilizó los factores de riesgo de la infracción adolescente, debe contribuir, en un segundo momento, al desistimiento infraccional de esos jóvenes. La familia es el origen y el destino de los adolescentes en conflicto con la ley. Para desactivar la paradoja es necesario que la familia, en el tiempo posterior a la infracción, minimice o anule los factores de riesgo que llevaron a los adolescentes a infringir la ley y a sentirse expulsados del hogar. De este modo, quizás, la vuelta al hogar familiar de origen pueda ser el comienzo, u otra etapa, en el proceso de desistimiento.

Se entiende que la suspensión parcial o definitiva de la infracción viene dada por la adaptación de los adolescentes a sus condiciones de vida y no, realmente, por un cambio en los factores de riesgos familiares y comunitarios (de la calle). Este cambio trasciende la capacidad de agencia de los adolescentes y sus familias. Por eso importa discutir e investigar si la reinserción social de los adolescentes en conflicto con la ley es un objetivo funcionalista de adaptación social a los factores de riesgo o un cambio real hacia factores de protección. Con esto no se desea desacreditar las medidas en libertad y la participación familiar en la reinserción social. Tampoco se pretende revalorizar las medidas privativas de la libertad, todo lo contrario. El análisis crítico permite observar la necesidad de implementar un trabajo dedicado al fortalecimiento familiar (generación de habilidades cognitivas, sociales y afectivas en los padres: confianza, comunicación asertiva, empatía, solidaridad, compartir espacios, apertura, amor, etcétera) durante el tratamiento

de las medidas en libertad, así como mejorar las condiciones de las comunidades con desorden social y las condiciones de los mercados de trabajo. Estas propuestas superan lo que actualmente se conoce como tratamientos socioeducativos para adolescentes en conflicto con la ley, necesitan nuclearse en una política de inclusión social integral que contrarreste los distintos planos etiológicos del fenómeno delictivo juvenil, que busque fortalecer a las familias y las comunidades vulneradas, y generar o adecuar al enfoque de derechos humanos una política criminal y de castigo. Junto con ello, es necesario que Uruguay incorpore al Código de la Niñez y la Adolescencia una legislación que directamente exprese, como imperativo, que las familias deben participar activamente en los tratamientos socioeducativos de los adolescentes, obligando a las instituciones que ejecutan medidas judiciales a dar participación y crear capacidades en los referentes familiares. Para ello, la legislación laboral debe crear las condiciones jurídicas para que los referentes familiares puedan equilibrar su jornada entre el cuidado inmaterial y el trabajo productivo, recibiendo salarios dignos y disponiendo de tiempo libre cuando tengan que participar en las actividades que benefician el tratamiento socioeducativo de los adolescentes.

Por último, sería interesante que en el futuro se extienda este tipo de investigación a todo el país y a los adolescentes con medidas privativas de la libertad. También podría realizarse una pesquisa con grupo de control para poder comparar los factores de riesgo y los procesos que los configuran, que tienen presencia-ausencia en los adolescentes que cometen infracciones y en los que no infringen la ley. Idealmente, pensando de manera ambiciosa, sería recomendable aplicar un estudio longitudinal de curso e historias de vida de las trayectorias de los jóvenes uruguayos. Una investigación integral en la que participen diversas disciplinas y temáticas (criminalidad, sexualidad, consumo de drogas, aborto, deserción educativa, acceso al mercado de trabajo, etcétera) centrada en la juventud. Cada grupo temático de investigadores puede focalizar sus estudios a medida que se van conformando las submuestras de personas que concretan un evento. Por ejemplo, con una submuestra de individuos que cometieron infracciones —captadas o no por el sistema punitivo—, los investigadores de la desviación social pueden activar un análisis sobre diversos aspectos criminológicos, teniendo información de antemano sobre numerosas dimensiones que fueron relevadas previamente a la presencia del evento y establecer un grupo de control con una parte de la población de la muestra madre que no infringió la ley.

Referencias bibliográficas

- Agnew, R. (2001). Building on the foundation of general strain theory: specifying the types of strain most likely to lead to crime and delinquency. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38(4), pp. 319-361. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022427801038004001>.
- Aiyer, S.; M. Zimmerman; S. Morrel-Samuels y T. Reischl (2015). From broken windows to busy streets: a community empowerment perspective. *Health Education & Behavior*, 42(2), pp. 137-147. DOI: <https://doi.org/10.1177/1090198114558590>.
- Ariza, M. y O. de Oliveira (2001). Familias en transición y marcos conceptuales en redefinición. *Papeles de población*, 7(28), pp. 9-39.
- Arriagada, I. (2004). Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina. En: I. Arriagada y V. Aranda, comps. (2004). *Cambio en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*. Serie Seminarios y Conferencias, 42. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 43-73.
- Azaola, E. y M. Bergman (2009). *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional: resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*. México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Bertaux, D. (1989). Los relatos de vida en el análisis social. *Historia y Fuente oral*, 1, pp. 87-96.
- Bertaux, D. (1994). Genealogías sociales comentadas y comparadas: una propuesta metodológica. *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, 6(17), pp. 333-349.
- Bottoms, A.; J. Shapland; A. Costello; D. Holmes y G. Muir (2004). Towards desistance: theoretical underpinnings for an empirical study. *The Howard Journal of Crime and Justice*, 43(4), pp. 368-389.
- Cid Moliné, J. (2009). *La elección del castigo: suspensión de la pena o "probation" versus prisión*. Barcelona: Bosch.
- Cohen, A. (1994). The content of delinquent subculture. En: J. Jacoby, T. Severance y A. Bruce, eds. *Classics of Criminology*. Illinois: Waveland Press, pp. 275-280.
- Elder, G. y L. Pellerin (1998). Linking history and human lives. En: J. Giele y G. Elder, eds. *Methods of life course research: qualitative and quantitative approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 264-294. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781483348919.n11>.
- Farrington, D. (2003). Developmental and life-course criminology: key theoretical and empirical issues. The 2002 Sutherland award address. *Criminology*, 41(2), pp. 221-225. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2003.tb00987.x>.
- Farrington, D.; D. Jolliffe; R. Loeber; M. Stouthamer-Loeber y L. Kalb (2001). The concentration of offenders in families, and family criminality in the prediction of boys' delinquency. *Journal of Adolescence*, 24(5), pp. 579-596. DOI: <https://doi.org/10.1006/jado.2001.0424>.
- Ferrarotti, F. (2007). Las historias de vida como método. *Convergencia*, 14(44), pp. 15-40.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2006). *Las voces de niñas, niños y adolescentes sobre la violencia: consulta de América Latina en el marco del estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños* [en línea]. UNICEF. Disponible en: [https://www.unicef.org/lac/consulta_lac_violencia\(3\).pdf](https://www.unicef.org/lac/consulta_lac_violencia(3).pdf) [acceso 3/2/2016].
- Gundermann, H. (2008). El método de los estudios de caso. En: M. L. Tarrés, coord. *Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México, DF: Porrúa/El Colegio de México/FLACSO, pp. 251-288.

- Hareven, T. y K. Masaoka (1988). Turning points and transitions: perceptions of the life course. *Journal of Family History*, 13(3), pp. 271-289.
- Hirschi, T. y M. Gottfredson (1983). Age and the explanation of crime. *The American Journal of Sociology*, 89(3), pp. 552-584.
- Intendencia Departamental de Montevideo (2015). *Evolución de la pobreza 2006-2014*. Montevideo: Unidad de estadística y gestión estratégica-IDM.
- Juby, H. y D. Farrington (2001). Disentangling the link between disrupted families and delinquency: sociodemography, ethnicity and risk behaviours. *The British Journal of Criminology*, 41(1), pp. 22-40. DOI: <https://doi.org/10.1093/bjc/41.1.22>.
- Kelling, G. y C. Coles (1996). *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*. Nueva York: Free Press.
- King, G.; R. Keohane y S. Verba (2005). *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Labra, T. (2011). Experiencias y significados de un grupo de adolescentes sancionados en torno al sistema de justicia juvenil. *El Observador*, 8, pp. 21-44.
- Laub, J. y R. Sampson (1988). Unraveling families and delinquency: a reanalysis of the Glueck's data. *Criminology*, 26(3), pp. 355-380. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1988.tb00846.x>.
- Lerner, S. y L. Melgar (2010). *Familias en el siglo XXI: realidades diversas y políticas públicas*. Debates contemporáneos desde el género. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ley n.º 18.777/2011, 15 de julio. *Adolescentes infractores de la ley penal: modificaciones a la Ley n.º 17.823* [en línea]. Parlamento de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4628022.htm>> [acceso 8/3/2017].
- Ley n.º 18.778/2011, 15 de julio. *Adolescentes en conflicto con la ley: mantenimiento de antecedentes judiciales en los casos que se determinen* [en línea]. Parlamento de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6646669.htm>> [acceso 8/3/2017].
- Ley n.º 19.055/2013, 4 de enero. *Código de la Niñez y la Adolescencia: se modifican los artículos 72 y 76 y se establece un régimen especial para adolescentes mayores de quince y menores de dieciocho* [en línea]. Parlamento de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp944617.htm>> [acceso 8/3/2017].
- Mack, K.; M. Leiber; R. Featherstone y M. Monserud (2007). Reassessing the family-delinquency association: do family type, family processes, and economic factors make a difference? *Journal of Criminal Justice*, 35(1), pp. 51-67.
- Matsueda, R. y K. Anderson (1998). The dynamics of delinquent peers and delinquent behavior. *Criminology*, 36(2), pp. 269-308. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1998.tb01249.x>.
- Matza, D. y G. Sykes (1961). Juvenile delinquency and subterranean values. *American Sociological Review*, 26(5), pp. 712-719.
- Mihalic, S. y D. Elliott (1997). A social learning theory model of marital violence. *Journal of Family Violence*, 12(1), pp. 21-47.
- Mills, M.; G. van de Bunt y J. de Bruijn (2006). Comparative research: persistent problems and promising solutions. *International Sociology*, 21(5), pp. 619-631.
- Murray, J. y D. Farrington (2005). Parental imprisonment: effects on boys' antisocial behaviour and delinquency through the life-course. *Journal of Child Psychol-*

- ogy and Psychiatry, 46(12), pp. 1269-1278. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1469-7610.2005.01433.x>.
- Organización de las Naciones Unidas (1990). *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad: Reglas de Tokio* [en línea]. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <<https://www.cidh.oas.org/PRIVADAS/reglasminimasnoprivativas.htm>> [acceso 4/2/2016].
- Poder Judicial (2014). *Procedimientos infraccionales de adolescentes: indicadores sobre procesos concluidos en el año 2014* [en línea]. Disponible en: <http://poderjudicial.gub.uy/images/stories/estadisticas/2014/Informe_procedimientos_infraccionales_de_adolescentes_2014_version_2.pdf> [acceso 2/2/2016].
- Poder Judicial (2015). *Procedimientos infraccionales de adolescentes: indicadores sobre procesos concluidos en el año 2015* [en línea]. Disponible en: <<http://www.poderjudicial.gub.uy/estadisticas/oficinas/9-uncategorised/276-adolescentes.html>> [acceso 2/2/2016].
- Pujadas, J.J. (2002). *El método biográfico: el uso de las historias de vida en ciencias sociales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes.
- Rebellon, C. (2002). Reconsidering the broken homes: delinquency relationship and exploring its mediating mechanism(s). *Criminology*, 40(1), pp. 103-136. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2002.tb00951.x>.
- Reséndiz, R. (2008). Biografía: procesos y nudos teórico-metodológicos. En: M. L. Tarrés, ed. *Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México, DF: Porrúa/El Colegio de México/FLACSO, pp. 135-170.
- Rojas, M. (2008). Lo biográfico en sociología: entre la diversidad de contenidos y la necesidad de especificar conceptos. En: M. L. Tarrés, coord. *Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. Ciudad de México: Porrúa, pp. 171-197.
- Rowe, D. y D. Farrington (1997). The familial transmission of criminal convictions. *Criminology*, 35(1), pp. 177-202. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1997.tb00874.x>.
- Sampson, R. y J. Laub (1995). *Crime in the making: pathways and turning points through life*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sampson, R. y S. Raudenbush (2004). Seeing disorder: neighborhood stigma and the social construction of “broken windows”. *Social Psychology Quarterly*, 67(4), pp. 319-342.
- Saucedo, I. (2010). Tres reflexiones para hablar de violencia, familias y democracia en México. En: S. Lerner y L. Melgar, coords. *Familias en el siglo XXI: realidades diversas y políticas públicas*. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 181-206.
- Simmel, G. (1939). *Sociología*. Buenos Aires: Espasa-Calpe.
- Steinberg, L.; E. Cauffman y K. Monahan (2015). Psychosocial maturity and desistance from crime in a sample of serious juvenile offenders [en línea]. *Juvenile Justice Bulletin*. Laurel: Departamento de Justicia de Estados Unidos. Disponible en: <<https://www.ojjdp.gov/pubs/248391.pdf>> [acceso 17/1/2017].
- Steinberg, L.; E. Cauffman; J. Woolard; S. Graham y M. Banich (2009). Are adolescents less mature than adults?: minors’ access to abortion, the juvenile death penalty, and the alleged APA “flip-flop”. *American Psychologist*, 64(7), pp. 583-594. DOI: <https://doi.org/10.1037/a0017246>.

- Strauss, A. y J. Corbin (2002). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia/Sage.
- Sutherland, E. (1940). White-collar criminality. *American Sociological Review*, 5(1), pp. 1-12.
- Sweeten, G; A. Piquero y L. Steinberg (2013). Age and the explanation of crime, revisited. *Journal of Youth and Adolescence*, 42(6), pp. 921-938.
- Taylor, I.; P. Walton y J. Young (2007). *La nueva criminología: contribución a una teoría social de la conducta desviada*. 3ª ed. Buenos Aires: Amorrortu.
- Tenenbaum, G. (2014). ¿Por qué los adolescentes no son el problema de la delincuencia uruguaya? Análisis comparativo en doble sentido: infracción-delito y Uruguay-México. *Revista de Ciencias Sociales*, 27(34), pp. 33-52.
- Tenenbaum, G. (2015). La detención policial de adolescentes en Uruguay: percepciones y experiencias. *Revista de la Facultad de Derecho*, 39, pp. 227-258. DOI: <https://doi.org/10.22187/201529>.
- Tenenbaum, G. (2016). *Infracción y castigo: los procesos de normalización para adolescentes con medidas en libertad en la Ciudad de México y Montevideo* [en línea]. Tesis de doctorado en Ciencia Social con especialidad en Sociología. Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, Ciudad de México. Disponible en: http://ces.colmex.mx/pdfs/tesis/tesis_gabriel_tenenbaum.pdf [acceso 2/2/2016].
- Theobald, D.; D. Farrington y A. Piquero (2013). Childhood broken homes and adult violence: an analysis of moderators and mediators. *Journal of Criminal Justice*, 41(1), pp. 44-52.
- Visher, C. y J. Travis (2003). Transitions from prison to community: understanding individual pathways. *Annual Review of Sociology*, 29, pp. 89-113. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.095931>.
- Yin, R. (1989). *Case study research: design and methods*. California: Sage.

VISIONES DEL FUTURO EN COSTA RICA

UN ESTUDIO A PARTIR DE LAS PERCEPCIONES DE LA POBLACIÓN

José Andrés Díaz-González,
Sindy Mora Solano y Luis Diego Soto Kiewit

Resumen

El presente artículo reflexiona sobre las visiones de futuro que tienen los distintos grupos sociales en Costa Rica. A partir de una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica, en octubre de 2013, se investigan las percepciones generales que tiene la población costarricense sobre el futuro del país y se identifican cuáles son las características que la población desea que tenga dicho futuro. Los resultados indican que existe una relación significativa entre la condición socioeconómica, la edad y la percepción del futuro. No obstante, mayoritariamente, la población tiene una percepción negativa del futuro y ve poca posibilidad de que este mejore.

Palabras clave: Cultura política / futuro / población / Costa Rica.

Abstract

Visions of the future in Costa Rica: a study based on the perceptions of the population

This paper thinks about the conceptions the future of different social groups. The survey was performed by the Social Studies of Population Institute (IDESPO) of the National University of Costa Rica, in October 2013, to identify the general perceptions of the Costa Rican population about the expectations of the country. The paper concludes the existence of a significant relationship between socio-economic status, age of the persons and their perception of the future. However, in general, people have a negative perception of the future and see a little chance that this will improve.

Keywords: Political culture / future / population / Costa Rica.

José Andrés Díaz-González: Doctorando en Gobierno y Políticas Públicas. Magister en Historia y licenciado en Ciencias Políticas. Investigador en el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y docente de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (UCR). E-mail: jose.diaz.gonzalez@una.cr

Sindy Mora Solano: Licenciada en Sociología, Universidad de Costa Rica (UCR), y máster en Derechos Humanos y Educación para la Paz de la Universidad Nacional (UNA). Investigadora del Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO), de la Universidad Nacional (UNA). Docente en la Universidad de Costa Rica (UCR). E-mail: sindy.mora.solano@una.cr

Luis Diego Soto Kiewit: Sociólogo, magíster en Planificación. Investigador del Programa Ciencia, Tecnología e Innovación de la Escuela de Sociología de la Universidad Nacional de Costa Rica. E-mail: kiwit45@hotmail.com

Recibido: 5 de junio de 2017.

Aprobado: 23 de agosto de 2017.

Introducción

En este artículo presentamos una reflexión sobre las culturas políticas y las percepciones de la población costarricense respecto al futuro del país. A partir de una encuesta realizada en octubre de 2013 por el Programa Umbral Político del Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica, indagamos en torno a las percepciones generales que tiene la población sobre el futuro del país y las características que desearía que tuviera este futuro¹.

Al reflexionar sobre las percepciones acerca del futuro, con fines metodológicos, posicionamos una serie de escenarios con los que la población se sintiera más o menos identificada. Estos escenarios son: 1) de ruptura y transformación, 2) de estabilidad y continuidad y 3) de pesimismo acerca del futuro. En ese sentido, las preguntas formuladas en el instrumento de la encuesta estuvieron enfocadas a explorar esas tres aristas en las percepciones de quienes fueron consultados, en un contexto político en el que se desarrollaba la campaña de cara al proceso electoral del año 2014.

Adicionalmente, indagamos en torno a la distinción entre las acciones que la población considera necesario realizar para mejorar la situación del país y su propio bienestar, y aquellas que efectivamente se realizan. Lo anterior parte de la idea de que, en ocasiones y por razones diversas que escapan a los objetivos de la encuesta, los grupos poblacionales captan problemáticas sociales sobre las que tienen poca injerencia o reducidas capacidades para incidir.

Como último aspecto, indagamos sobre las tensiones individuales, colectivas, institucionales y empresariales que se manifiestan en las percepciones en torno al futuro, partiendo de la hipótesis de que esas dimensiones del ser político en sociedad inciden en las formas en las que comprendemos e imaginamos el futuro. Es decir, indagamos si en las percepciones sobre el futuro prima la defensa de los intereses individuales o colectivos, de la institucionalidad pública o de los actores privados, en los que puede haber coincidencia o conflictos y tensiones producidos por la imposición de los intereses privados o de los procesos de discriminación y exclusión a los que se ven expuestos diversos grupos de la población.

1 Agradecemos al equipo supervisor de encuestas del IDESPPO, en especial a Jacqueline Centeno y a Laura Solís, por todo su trabajo. También agradecemos a Carlos Sánchez y a todas las personas que colaboraron en la aplicación y digitación de los cuestionarios.

Este artículo se compone de cuatro apartados. En el primero se expone una reflexión teórica sobre las culturas políticas y la concepción de futuro. En el segundo se encuentran los aspectos metodológicos del trabajo realizado. En el tercer apartado se muestran los principales resultados de la encuesta y en el último se presentan algunas reflexiones finales.

Culturas políticas y futuro: acercamiento teórico

Para analizar las percepciones en torno al futuro político del país hemos recurrido al concepto de *culturas políticas*, considerando que dichas percepciones y las formas que adquieren las imágenes y los deseos en torno al futuro se encuentran arraigados en las maneras en las que se comprende y se vivencia culturalmente la política.

Por cultura política entendemos "... la existencia de un conjunto de actitudes, normas, valores, conocimientos y creencias generalizadas en una sociedad que operan como el marco simbólico que otorga sentido al proceso y a los comportamientos políticos" (Bobes, 2000, p. 125). Así, mediante esta serie de mecanismos, se van construyendo, reproduciendo y compartiendo sentidos respecto a cómo se entiende y se ejerce la política. En la cultura política se expresan las dimensiones personales, subjetivas e históricas que marcan las formas en las que se ha vivido y se vivencia la política. Es decir, la subjetividad y la historia son expresiones de la cultura política, al mismo tiempo que inciden en todos los fenómenos entendidos como cultura política. En este mismo sentido, enfoques como el aportado por Miller (2011) han señalado cómo tras las políticas públicas y la toma de decisiones se encuentran escenarios y concepciones en torno al futuro que no siempre se hacen explícitos.

Asimismo, Giacomo Sani señala la importancia de las orientaciones, el lenguaje y los símbolos como parte de la cultura política. Sobre las orientaciones, este autor identifica la indiferencia, el cinismo, la confianza y la adhesión política como expresiones centrales de este fenómeno (Sani, 1991). De esta manera, los tres escenarios anteriormente nombrados (de ruptura y transformación, de estabilidad y continuidad, o de pesimismo respecto al futuro) se pueden entender como orientaciones de la cultura política de los distintos grupos poblacionales.

En este sentido, teniendo como punto de partida lo apuntado por Bobes (2000), en este artículo consideramos que no hay una única cultura política, dado que reconocemos su heterogeneidad; es decir, existen culturas políticas, en plural, determinadas por las características de los grupos poblacionales en los que estas se encuentran inscritas y por su ubicación en una estructura de poder. De esta manera, es posible encontrar culturas políticas hegemónicas y no hegemónicas, articuladas de acuerdo con la edad, el género y los aspectos socioeconómicos que inciden en las formas en las que se concibe el futuro.

Acerca de la relación entre culturas políticas y futuro, Lechner (2006) ha señalado algunos procesos que pueden incidir en las percepciones en torno al último. Uno de estos procesos refiere a la *mercantilización*, en la cual la construcción de las imágenes de futuro puede estar atravesada por las reglas del mercado, siendo que se sueña con aquello que tiene un valor en el mercado y que, por ende, se puede comprar. El segundo elemento da cuenta del *surgimiento de nuevas incertidumbres*, que pueden interferir en la construcción de imágenes sobre el futuro, desmovilizando o limitando su potencial transformador. Finalmente, puede interferir en estos procesos el *deseo de estabilidad*, que también incide en las percepciones estudiadas, posicionando la idea de que se debe aspirar a la quietud, la permanencia y la no transformación de ningún aspecto de la vida social. Este autor indica que la utopía se construye desde la realidad existente; en otras palabras, es el orden existente, creado socialmente, el que indica a los grupos poblacionales qué es factible y qué no en la búsqueda de un orden deseado. Los grupos humanos solo pueden crear una sociedad que sean capaces de imaginar, y esta capacidad está limitada por la realidad en la que se encuentran inmersos (Lechner, 2006, p. 322-329).

En cuanto a ese abordaje de los imaginarios de futuro, es importante mencionar el trabajo de autores como Poli (2014) y Beckert (2013), quienes han establecido la necesidad de estudiar la realidad de forma prospectiva, es decir, a través de la identificación de escenarios futuros. Si bien el abordaje de este trabajo no se posiciona desde esa perspectiva, sí brinda algunas líneas que permiten identificar lo que la población costarricense está imaginando en relación con el futuro.

Tomando en cuenta lo anterior, el trabajo se aproxima a lo que Beckert (2013) denomina como "*fictional expectations*" (expectativas ficticias), entendidas estas como la construcción de imaginarios presentes sobre condiciones o situaciones futuras, no como pronósticos, sino como una lectura de las expectativas de la población.

Aspectos metodológicos

Los datos analizados en este artículo provienen de una encuesta telefónica realizada por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), efectuada entre el 7 y el 19 de octubre de 2013, a una muestra de 800 personas, mayores de edad, costarricenses o con tres o más años de residencia en el país. Los resultados cuentan con un nivel de confianza del 95% y un margen de error de +3,5%.

La muestra se construyó a través de la selección de los números telefónicos mediante un muestreo simple al azar, a partir de una base de datos que contenía todos los números telefónicos de las viviendas particulares del

territorio costarricense. La selección de las personas entrevistadas se realizó mediante cuotas probabilísticas por sexo y edad que replicaban la distribución de la población nacional en esas características particulares.

Además, con el fin de dar cuenta del nivel socioeconómico, se construyó un indicador tomando como referencia las pertenencias del hogar. En total, se consideraron ocho variables asociadas con la tenencia de artefactos en el hogar. A cada una de esas variables se le asignó un peso con el fin de que los artefactos que más se poseen ejerzan menor influencia en el indicador. Una vez asignados los pesos, se multiplicó el peso de cada artefacto por 1 en caso de que el hogar tuviese el artefacto y por 0 en caso de que no lo tuviese. Con dichos datos, se construyó el indicador de pertenencias sumando los resultados de las multiplicaciones y se estandarizaron los resultados para que su valor final oscilara entre 0 y 10. Por último, se clasificaron los resultados del indicador en: nivel económico bajo (0 a 32), medio (33 a 66) y alto (67 a 100). Con esto se obtuvo que el 21,5% de la población encuestada se encuentra en un nivel económico bajo, el 41,8% en un nivel económico medio y el 36,7% en un nivel alto.

Percepciones generales de la población sobre el futuro de Costa Rica

Las personas que participaron en la encuesta fueron consultadas respecto a si consideraban que en los próximos diez años la situación de Costa Rica iba a mejorar, empeorar o seguir igual (ver Cuadro 1). Los resultados muestran que la opinión de la población se encuentra bastante dividida, con una tendencia un poco mayor a considerar que la situación del país empeorará en los próximos años. Así, el 32,4% de la población encuestada indicó que la situación mejoraría, el 24,8% señaló que se mantendría igual y el 37,1% indicó que la situación empeoraría.

Cuadro 1. Pregunta: Hablando sobre el futuro de Costa Rica, ¿considera usted que las cosas podrían cambiar en el país dentro de los próximos diez años?

	Absoluto	Porcentaje
Para mejorar	259	32,4
Para seguir igual	198	24,8
Para empeorar	297	37,1
Total	754	94,3
No sabe / no contesta	46	5,8
Total general	800	100,0

Fuente: Mora Solano, Soto Kiewit y Díaz-González (2014).

Cuando se contrasta la percepción del futuro del país con la condición socioeconómica de las personas entrevistadas, la prueba de Chi-cuadrado indica que hay relación entre ambas variables ($p < 0,05$), mostrando que las personas con un nivel socioeconómico alto son más proclives a pensar que la situación del país va a mejorar en el futuro. No obstante, no podemos saber si esa percepción considera que esta mejora del futuro del país traerá beneficio a toda la población o si, por el contrario, solo mejorará las condiciones de vida de las personas que cuentan con un nivel socioeconómico alto. Lo anterior se debe a que las personas en condiciones socioeconómicas ventajosas no suelen imaginar futuros más inclusivos o con una mejor distribución de la riqueza.

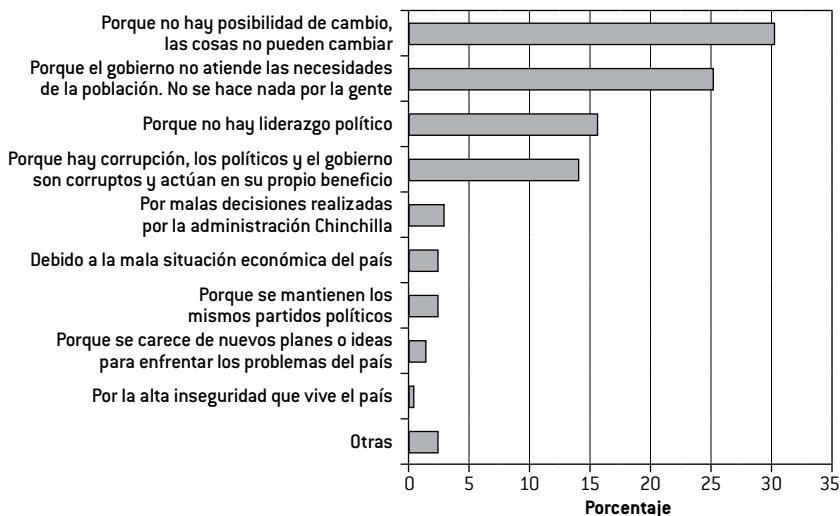
En lo que respecta a la relación entre edad y percepción del futuro, se constata que también existe una relación estadísticamente significativa entre ambas variables (Chi-cuadrado $p < 0,05$). Las personas más jóvenes (18 a 24 años) y las que están entre los 35 y los 44 años son las que tienden a responder en mayor medida que el futuro podría cambiar para mejorar en los próximos diez años. Si bien los motivos de esta relación deben ser analizados con mayor profundidad, como explicación tentativa podemos plantear lo siguiente: las personas ubicadas en el primer grupo (18 a 24 años) se encuentran estudiando, ingresando al mercado laboral o iniciando una vida independiente (pero cuentan con cierto apoyo de una estructura familiar), situación que puede provocar que su visión del futuro sea más positiva o esperanzadora. Por otra parte, el segundo grupo (de 35 a 44 años) posiblemente se encuentra en una situación económica más consolidada o estable, lo que provoca que su percepción del futuro sea más positiva.

En cuanto a los otros grupos etarios, tienden a mostrarse pesimistas respecto al futuro del país, fenómeno sobre el que podemos plantear algunas explicaciones tentativas. La población del grupo de 25 a 34 años posiblemente vive una realidad (económica, social, familiar, laboral, etcétera) más inestable. Esta inestabilidad les dificulta o impide formarse una imagen positiva del futuro. Por otra parte, en el grupo de 45 años y más, podemos observar varios factores que podrían estar incidiendo en su visión negativa del futuro; primero, el discurso de que “el pasado fue mejor”, ya que aquí se encuentra la generación que nació y fue criada en pleno Estado de bienestar. Esta puede considerar que, con el actual rumbo del país, no se recuperarán esas condiciones. Además, las personas de 55 y más años están primordialmente en los estratos socioeconómicos medio y bajo, lo cual, como se indicó, es un factor que puede facilitar la visión negativa sobre el futuro. Adicionalmente, los procesos de exclusión social que puedan estar viviendo, como puede ser la expulsión del mercado laboral, la dificultad para su inserción o que su contacto con la institucionalidad pública es a través de un mayor uso de los servicios de salud, por ejemplo, pueden ser fuentes cotidianas que alimenten esta percepción negativa respecto al futuro.

Además, se consultó sobre las razones por las que se considera que la situación futura de Costa Rica tomaría ese rumbo. La Gráfica 1 muestra que la principal razón de las personas que no creen que la situación pueda cambiar en los próximos diez años es que *no hay posibilidad de cambio* (30,9%). En otras palabras, se puede considerar que este grupo de la población estima que la situación del país se encuentra en cierta forma estancada y no logra visualizar ninguna razón para que sea posible un cambio importante.

Otras razones mencionadas por las que no es posible un cambio son: que el gobierno no atiende las necesidades de la población (25%), la falta de liderazgo político (16%) y la corrupción (14,4%). El porcentaje de la población encuestada que se considera no escuchada en cuanto a sus demandas y necesidades es significativo (25%), en un tiempo político en el que la administración vigente en el momento en el que se desarrolló la encuesta, la administración Chinchilla Miranda (2010-2014), era cuestionada en cuanto a la capacidad de defender los intereses de algunos grupos de la población. Al respecto, es posible identificar la relación existente con los casos de corrupción que han salido a la luz pública en los últimos años², pero, fundamentalmente, en el marco de la última administración, que la posicionan como una de las problemáticas por las que se señala que la situación del país va a seguir igual.

Gráfica 1. Pregunta: Razones por las que la situación del país continuará igual durante los próximos diez años, en porcentaje.



Fuente: Mora Solano, Soto Kiewit y Díaz-González (2014).

2 Entre los que destacan los relacionados con la construcción de la trocha fronteriza ruta 1856, la construcción de la ruta 27, el puente de la platina y los escándalos de corrupción relacionados con la Caja Costarricense de Seguro Social (Mora Solano y Solís Salazar, 2013; Mora Solano, 2014).

Entre las personas que manifiestan que la situación del país podría mejorar en los próximos diez años, la principal razón señalada es la *esperanza de que mejore* (23,5%). La siguiente razón que la población considera que incide en una posible mejora de la situación del país es: el *cambio de gobierno* (16,2%), siendo importante apuntar, nuevamente, que la encuesta se realizó durante la campaña electoral para la elección de 2014, lo cual puede entenderse como motivo para la esperanza de las personas encuestadas. Otras razones son los cambios que se han realizado en la economía y la legislación (15,8%) y los cambios en la actitud y la situación de las personas (14,8%).

Por último, las personas que indican que la situación de Costa Rica va a empeorar en los próximos diez años consideran que la corrupción es el principal motivo para ello (24,7%), seguida por la percepción de que el gobierno no atiende las necesidades de las personas (17,3%), el mal estado de la política (10,5%) y la falta de oportunidades y empleo (9,2%). En general, se puede observar que las razones por las cuales la población encuestada considera que el futuro del país empeorará en los próximos años se relacionan con problemas en la política y en la gestión de lo público, así como con el estado de la economía.

Características del futuro deseado

Se consultó sobre las características que la población desea que tenga Costa Rica dentro de diez años, independientemente de si la opinión de las personas es que la situación del país mejorará, empeorará o seguirá igual en dicho tiempo (ver Gráfica 2). Las características más deseadas en el futuro son: mejores condiciones de empleo (49,1%), mayor seguridad (32,1%), mejores condiciones socioeconómicas (29,8%), mejor infraestructura pública (28,7%), mejores condiciones del sistema educativo (24,5%) y mejor desempeño político (20,4%).

Se puede observar cómo los sueños en torno al futuro costarricense se sintetizan en ejes que promueven las condiciones de vida segura y digna, con acceso a empleo, a mejores condiciones económicas y seguridad. Al mismo tiempo, se desea que ese futuro sea capaz de asegurar para la colectividad la mejora en la infraestructura pública y el sistema educativo, temas que han sido constantes en los malestares y en las conflictividades de los últimos años en el país³.

3 Para un sector de la población encuestada forma parte del repertorio de los sueños el mejor desempeño político y de la función pública. Un ejemplo de esto refiere a los cuestionamientos en torno al proceder del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y la recurrencia a solucionar los problemas de infraestructura con puentes Bailey, con la injerencia de actores privados en la solución de problemas públicos, que hacen posible el conflicto de intereses público-privado, lo que forma parte de las problemáticas que se han venido acentuando en el marco de un modelo de desarrollo particular, que profundiza “formas de hacer política” y que deja en un segundo plano los intereses de la población en general (Mora y Solís, 2013; Mora, 2014).

Gráfica 2. Características más mencionadas que le gustaría que tuviera Costa Rica en los próximos diez años, en porcentaje.



Fuente: Mora Solano, Soto Kiewit y Díaz-González [2014].

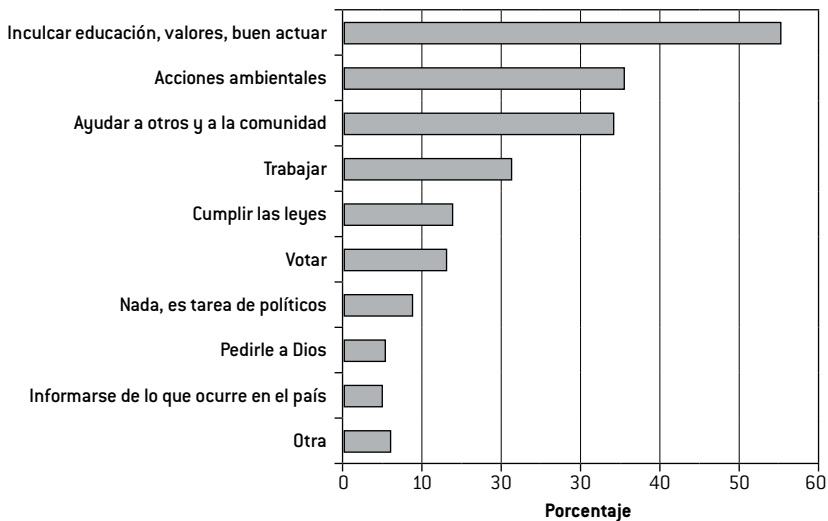
En relación con lo anterior, se consultó sobre las acciones necesarias para alcanzar las características deseadas para el futuro. Al respecto, son muy variadas las acciones que las personas mencionan que deben realizarse, entre las que destacan: cambios en la educación (22,8%), cambios y mejoras en los procesos de la administración pública (18,5%), creación de más empleos (18,4%), eliminación de la corrupción (17,5%) y cambio de gobierno (15,5%).

Sobre la pregunta en torno a qué hacer, la información obtenida apunta a que la población apuesta por una renovación en las formas en que se gestiona lo público y a un cambio en las formas de hacer política. Esto se puede observar en opciones como los cambios y mejoras en los procesos administrativos (18,5%), la eliminación de la corrupción (17,5%), el cambio de gobierno (15,5%), un gobernante y políticos distintos (12,9%), inclusión de la población en el accionar político (11,6%) y cambiar o mejorar la política (7,1%). Si bien tendríamos que profundizar más en este tema, resulta significativo que un porcentaje amplio de la población abogue por una transformación en las dinámicas políticas, a fin de que estas sean más transparentes, incluyentes y con mejoras en la gestión de lo público.

También se consultó a la población sobre qué acciones realizan para propiciar los cambios que desean para Costa Rica (ver Gráfica 3). Las acciones más recurrentes son: inculcar educación, valores y buen actuar a otras perso-

nas (55,2%); realizar distintas acciones de protección ambiental, tales como reciclar (35,5%), ayudar a otras personas de su comunidad (34,1%), trabajar (21,3%), cumplir con la ley (13,8%) y votar (13,1%). Llama la atención que un pequeño porcentaje manifiesta que no lleva a cabo acción alguna, debido a que considera que los cambios para mejorar el país son una responsabilidad de los políticos (8,8%).

Gráfica 3. Pregunta: Acciones que realizan para lograr los cambios deseados en Costa Rica, en porcentaje.



Fuente: Mora Solano, Soto Kiewit y Díaz-González (2014).

Dado que en el momento en el que se realizó la encuesta se encontraba en pleno apogeo la campaña electoral, un punto de interés era observar si las personas encuestadas consideraban el tipo de Costa Rica que deseaban en el futuro a la hora de decidir su voto. De esta forma, ante la pregunta: “Cuando usted va a votar, ¿elige el candidato considerando que su elección ayudará a construir la Costa Rica que usted quiere?”, el 85% de la población contestó de manera afirmativa, el 11% indicó que es algo que no considera a la hora de emitir su voto y un 4% no quiso o no pudo responder.

Además, es necesario indicar que la realización de una prueba de Chi-cuadrado permite determinar que existe una relación estadísticamente significativa entre la emisión del voto y la percepción respecto al futuro ($p < 0,05$). Esto nos permite constatar que las personas que contestan que no eligen el candidato pensando en el futuro que desean tienden a responder que Costa Rica empeorará en los próximos diez años. Esto se explica en trabajos ante-

rios que han demostrado que, para la población costarricense, la democracia se sostiene principalmente sobre los derechos individuales y la capacidad de votar y, sobre todo, la participación en procesos electorales, que es la principal forma de incidir directamente en la vida política del país (Díaz-González y Solís, 2010). Asimismo, en otro trabajo se determinó que —de forma mayoritaria— la población costarricense construye su visión de la democracia apoyada principalmente en los aspectos procedimentales e institucionales, delegando en el gobierno la responsabilidad de mantener la democracia. No obstante, mantiene una visión de *ciudadanía ampliada*; es decir, si bien no considera necesaria una participación activa de la ciudadanía para la existencia de una democracia, sí cree pertinente que el sistema institucional vele por que se respeten los derechos de todos los miembros de la sociedad, sin importar su condición u origen (Díaz-González, 2014).

A lo anterior hay que sumar los resultados de otras investigaciones en las que se ha determinado la pasividad de la población costarricense como componente de las tendencias autoritarias presentes en el país (Mora Solano, Solís Salazar y Soto Kiewit, 2014). Todos estos elementos nos permiten inferir que, en términos generales, la población costarricense considera que elegir a las autoridades políticas (en este caso a la persona que ocupará la presidencia de la República) es la principal forma en la que se incide sobre el futuro del país, lo cual, también, permite comprender la cantidad de esperanzas asignadas al cambio de gobierno o de los gobernantes, que suponen que las transformaciones solamente pueden gestarse desde las autoridades. En otras palabras, si no se elige a una persona para la Presidencia de la República que se cree que tiene características que permitan alcanzar el futuro deseado, es muy posible que este no se logre y más bien la situación del país tienda a empeorar.

Lo expuesto parece confirmar otros resultados, que indican que en su mayoría la población costarricense mantiene una actitud política *pasiva* (Díaz-González, 2014). Así, la responsabilidad de la construcción del futuro depende de terceros y la principal responsabilidad de la población respecto a este es la selección de “terceros adecuados” (autoridades políticas) para que lleven a cabo la visión de futuro esperada.

Por último, se preguntó a las personas encuestadas qué tan de acuerdo estaban con una serie de afirmaciones sobre el futuro de Costa Rica (ver Cuadro 2). El 93,7% de la población indicó estar en desacuerdo o totalmente en desacuerdo ante la afirmación “Es importante que yo esté bien, aunque mi comunidad no esté bien”. Similar tendencia ocurrió cuando se indagó sobre el acuerdo con la situación de estar bien en el futuro aunque el resto de Costa Rica no lo esté (92,9%). Esta tendencia disminuye al preguntar si se está de acuerdo con que las instituciones públicas garanticen su

propio bienestar aunque no logren garantizarlo para las otras personas; en ese caso el 74,7% dice estar en desacuerdo o muy en desacuerdo. Se disminuye aún más cuando se les consulta sobre el bienestar de grupos minoritarios: el 64,8% manifestó estar en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con que Costa Rica se encuentre bien aunque existan grupos minoritarios que no compartan dicha situación.

Cuadro 2. Pregunta: En relación con esa Costa Rica del futuro que usted quiere, ¿qué tan de acuerdo está usted con las siguientes afirmaciones? En el futuro...

	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Es importante que yo esté bien, aunque mi comunidad no esté bien.	38,8	54,9	0,9	3,9	1,6
Es importante que yo esté bien, aunque Costa Rica no esté bien.	38,0	54,9	1,4	4,5	1,3
Cada persona debe ser responsable de su propio bienestar.	3,0	12,3	9,9	55,2	19,6
Es importante que Costa Rica se encuentre bien, aunque existan grupos minoritarios que no se encuentren bien.	16,3	48,5	9,3	20,8	5,3
Es importante que todos los habitantes de Costa Rica sean responsables del bienestar colectivo.	0,9	2,0	0,9	50,1	46,1
Las comunidades deben ser responsables de construir su propio bienestar.	1,0	7,5	7,1	53,7	30,7
Las empresas privadas deben ser responsables de construir el bienestar de Costa Rica.	3,5	22,8	10,0	45,7	17,9
Es importante que las instituciones públicas garanticen mi propio bienestar, aunque haya personas que no estén bien.	18,1	56,6	5,9	15,0	4,4
Es importante fortalecer las instituciones públicas para que garanticen el bienestar de Costa Rica.	1,4	2,0	1,8	47,0	47,9
El gobierno y las instituciones públicas son los principales responsables de construir el bienestar para todos/as.	2,8	17,3	7,8	44,4	27,9

Fuente: Mora Solano, Soto Kiewit y Díaz-González [2014].

En cuanto al responsable del bienestar en el futuro, un 74,8% de la población indicó estar de acuerdo o muy de acuerdo con que cada persona debe ser responsable de su propio futuro. Sin embargo, parece existir una visión de responsabilidad compartida entre las personas, las instituciones públicas, las comunidades y las empresas privadas. De esta forma, un 96,2% consideró estar de acuerdo o muy de acuerdo con que todos los habitantes de Costa Rica sean responsables del bienestar colectivo; asimismo, un 84,4% manifestó una posición similar sobre la responsabilidad de las comunidades respecto al bienestar colectivo. Además, un 63,6% dice estar de acuerdo o muy de acuerdo con la idea de que las empresas privadas deben ser responsables de construir el bienestar del país. No obstante, para un 72,3% de la población, el gobierno y las instituciones públicas deben ser en un futuro los principales responsables de garantizar el bienestar de la población, lo cual es consecuente con el hecho de que un 94,9% de la población diga estar muy de acuerdo o de acuerdo con fortalecer a las instituciones públicas en el futuro para lograr dicho cometido.

Los resultados anteriores fueron sometidos a un análisis de factores exploratorio mediante componentes principales, para así poder observar cómo se relacionan las repuestas brindadas y, con ello, indagar si existe una tendencia en la población sobre la manera en que observa que se construye el bienestar, ya sea de manera individual o colectiva. El análisis factorial identificó cuatro componentes o factores a partir de los cuales se agrupan las preguntas realizadas. Dados estos resultados, se puede establecer que el primer factor hace referencia a la preferencia sobre el *bienestar individual*, el segundo factor agrupa la responsabilidad de entes no estatales (o no públicos) en la construcción del bienestar, en otras palabras, hace referencia a la *responsabilidad privada del bienestar*. El tercer factor agrupa la responsabilidad del gobierno, las instituciones públicas y todos los habitantes del país en la construcción del bienestar, haciendo referencia a la *responsabilidad público-colectiva del bienestar*. El último factor agrupa las afirmaciones en las que se acepta que el bienestar no debe ser garantizado necesariamente para todos los miembros de la sociedad y por ello se denomina a dicho factor como *bienestar excluyente*. Por último, se debe indicar que el análisis factorial explica la variabilidad del 60,4% de los casos.

Se realizó una prueba de correlación de Pearson entre los factores obtenidos y algunas de las características de la población encuestada. Respecto a la variable edad, se observa que tiene una relación significativa y directa con el factor 2 ($p < 0,01$), es decir, la *responsabilidad privada del bienestar*;

dada la manera en que se codificaron las preguntas del cuestionario⁴, esto quiere decir que a mayor edad es mayor la consideración sobre que los entes privados tienen responsabilidad en construir el bienestar del país.

En cuanto al nivel económico, tiene una relación significativa inversa con el *bienestar individual*, es decir, a mayor nivel económico más en desacuerdo se está con que el bienestar debe ser responsabilidad de cada individuo ($p < 0,01$). Sin embargo, es necesario señalar que dicha relación no es muy fuerte. Asimismo, la variable nivel económico se relaciona de manera significativa con los factores *responsabilidad privada del bienestar* y *responsabilidad público-colectiva del bienestar*, en ambos casos también de manera inversa; no obstante, la relación es muy débil ($p < 0,05$), especialmente con la responsabilidad público-colectiva del bienestar, cuyo valor es muy cercano a 0; por lo tanto, podría asumirse que no existe una relación entre el nivel económico de las personas encuestadas y su posición respecto a la responsabilidad colectiva en la construcción del bienestar.

Por último, el nivel educativo⁵ se relaciona de manera significativa e inversa con el factor de *bienestar individual*; en otras palabras, a mayor nivel educativo menos se está de acuerdo con que el bienestar deba construirse o buscarse de manera individual ($p < 0,01$). Además, se debe anotar que de todas las relaciones significativas encontradas esta es la más fuerte; sin embargo, la relación de fuerza entre las variables sigue siendo baja. También el nivel educativo se relaciona de manera significativa inversa con el factor *responsabilidad privada del bienestar*; esto quiere decir que a mayor educación menos se está de acuerdo con que entes privados tengan responsabilidad en la construcción del bienestar ($p < 0,01$); sin embargo, igual que en situaciones anteriores, la relación entre dichas variables es muy débil.

Por último, para observar cómo las variables analizadas inciden en la percepción sobre cómo será el futuro de Costa Rica en los próximos diez años, se desarrolló un modelo de regresión logística para tratar de explicar cuáles de estas variables tienen más peso en el momento de pronosticar si la persona encuestada considera que el cambio será para mejorar o para empeorar. Dado que el interés del presente artículo es analizar la visión de cambio, positiva o negativa, que la población visualiza que acontecerá en el futuro del país, no se tomaron en consideración aquellas personas que respondieron que la situación seguirá igual.

4 La respuesta a esta batería de preguntas se realizó mediante una escala de Likert, en la cual las personas podían expresar estar totalmente de acuerdo, de acuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo, en desacuerdo y totalmente en desacuerdo. Para la codificación, el valor más alto fue asignado a “totalmente de acuerdo” (5) y el más bajo a “totalmente en desacuerdo” (1).

5 El nivel educativo se obtuvo consultado a las personas encuestadas por el último año de educación aprobado.

Para la construcción del modelo se tomaron en cuenta las variables nivel educativo, nivel económico, edad, así como los factores determinados sobre la construcción del bienestar en Costa Rica; esto para tratar de visualizar qué tiene más impacto a la hora de percibir cómo será el futuro, ya sea las condiciones o características personales de la población encuestada o su visión sobre quién o quiénes deben ser responsables del bienestar del país y cómo debe ser este. Los datos obtenidos indican que la única variable que ayuda a predecir la respuesta sobre cómo será el futuro del país es el nivel económico ($p < 0,01$; $B = 0,498$). De manera más específica, a mayor nivel económico de la población encuestada mayor es la probabilidad de que contesten que el cambio dentro de diez años será para mejorar. Lo anterior parece indicar que, para la población costarricense, lo que está ayudando a definir su visión del futuro es su situación económica presente, con lo cual se podría inferir que la situación de cambio se percibe en cuanto a la situación económica que —ya sea de manera personal o del país en su conjunto— se tenga dentro de diez años. De esta manera, si bien los cambios en el respeto a los derechos humanos, mejor acceso a servicios públicos, infraestructura pública de mejor calidad, podrían estar dando en un futuro mejores condiciones de vida a la población, parece que no están siendo contabilizados en su percepción como elementos que provocarían una mejor situación en el futuro en Costa Rica.

Consideraciones finales

La percepción que tiene la población costarricense en torno al futuro del país no es esperanzadora. Un porcentaje significativo de la población encuestada tiene una percepción negativa respecto al futuro (37,1%), al que se une un significativo segmento de la población que estima que la situación del país se mantendrá igual (24,8%). Frente a estos datos, únicamente un tercio de las personas encuestadas estima que la situación del país mejorará (32,4%). Los datos obtenidos muestran una población con percepciones escindidas respecto al futuro, proceso que muestra también la existencia de una serie de tensiones en la constitución de estas percepciones. En estas se expresa no solo el *qué* de las visiones en torno al futuro, sino también *quiénes*, es decir, los sujetos a los que hacen referencia, cuya enunciación deja ver las aristas más individuales o más colectivas. De la misma manera, el *cómo* poder concretar esas visiones en torno al futuro nos muestra distintos caminos, en donde se incluyen o se excluyen los actores formales y no formales de la política.

En este artículo hemos mostrado que existe una relación significativa entre la condición socioeconómica, la edad y las visiones acerca del futuro. Las personas encuestadas con un nivel socioeconómico alto pueden entenderse como un grupo proclive a pensar que la situación del país mejorará en el futuro; es decir, las visiones esperanzadoras respecto al porvenir tienen

un sustrato socioeconómico, que, es probable, le permitirá a este grupo actuar de acuerdo con sus recursos disponibles para construir esa percepción y disfrutar de la concreción de ese futuro. Una posición distinta tienen los grupos que se encuentran en condiciones socioeconómicas menos favorables, ya que tienen una percepción menos prometedora del futuro. En el caso particular de la variable edad, señalábamos que es en los grupos poblacionales de entre 25 y 34 años, y de 45 años y más en los que predomina una visión negativa respecto al futuro.

Las razones señaladas respecto a un futuro que se mantendrá igual o empeorará muestran una preocupación constante respecto a la administración y gestión de lo público, ya que las visiones de estancamiento y pesimismo tienen un fundamento significativo en las dinámicas políticas costarricenses. Así, quienes piensan que la situación del país se mantendrá igual consideran que la no escucha de las necesidades de la población por parte del gobierno (25%), la falta de liderazgo político (16%) y la corrupción (14,4%) son las razones fundamentales que explican esa visión. Por otra parte, la corrupción y la percepción de que el gobierno no atiende las necesidades de la población son centrales en el escenario pesimista en torno al futuro (24,7% y 17,3%, respectivamente). En este sentido, los resultados de la encuesta muestran cómo en las visiones del futuro un mejor manejo de lo público resulta fundamental para la consecución de otros sueños, que se sintetizan en ejes vinculados a la mejora de las condiciones de vida, con acceso a empleo, mejores condiciones socioeconómicas, de seguridad y de infraestructura pública.

Ahora bien, las personas encuestadas señalan la educación en valores y el buen actuar y las acciones de carácter ambiental como las principales acciones que realizan para concretar esas utopías. Sin embargo, visualizando el *qué* de estas visiones, surge la duda respecto a si las acciones mencionadas en la encuesta son acciones suficientes para construir aquello con lo que se sueña. En ese sentido, parece existir un distanciamiento significativo entre el carácter de lo soñado y las formas y las estrategias señaladas para concretarlo, dado que si el malestar con la administración y uso de los recursos públicos se ataca con reciclaje, es claro que tenemos poca claridad sobre cómo acercarnos a aquello con lo que soñamos.

Considerando lo expuesto, es fundamental avanzar en el estudio de la relación existente entre condición socioeconómica y percepciones en torno al futuro, así como respecto a la relación entre estas construcciones y la edad, ya que esto podría permitirnos profundizar en la comprensión de los contenidos y significados asociados a las diversas construcciones del futuro, que no son homogéneas. En línea con lo anterior, indagar en torno a las formas que adquiere el pesimismo en los sectores socioeconómicos desfavorecidos, así como en grupos etarios particulares, podría ayudarnos

a entender la incertidumbre, la angustia o el malestar que se expresan en distintas formas y mecanismos de participación o en expresiones de sociabilidad de nuestra cultura política, considerando que no tiene las mismas implicaciones ser un joven con una percepción pesimista del futuro que ser un adulto mayor en estas condiciones.

El análisis detenido de las percepciones en torno al futuro en este momento histórico permitirá profundizar también en las posibilidades de cambio y la formulación de propuestas ante las problemáticas sociales actuales o, por el contrario, permitirá entender la forma en la que la cultura política pasiva y delegativa se impone de manera tal que el escenario de la continuidad (la situación del país se mantendrá igual) o el escenario pesimista (la situación del país no mejorará) terminan arraigándose en las acciones políticas de la población costarricense. En un país en el que el crecimiento de la desigualdad ha sido sostenido, ¿de dónde vendrá la fuerza que permita construir un futuro menos desigual?, y ¿qué expresiones tomarán los deseos o la voluntad de cambio?, son preguntas que pueden guiar nuevos procesos de investigación.

Referencias bibliográficas

- Beckert, Jens (2013). Capitalism as a system of expectations: toward a sociological micro-foundation of political economy. *Politics and Society*, 41(3), pp. 323-350.
- Bobes, Velia Cecilia (2000). Cultura política. En: Laura Baca Olamendi, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Fernández Pérez del Castillo, comps. *Léxico de la política*. México, DF: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Fondo de Cultura Económica, pp. 125-128.
- Díaz-González, José Andrés (2014). Activos, pasivos y apáticos: imaginarios de la población costarricense sobre la política y la democracia. *Rupturas*, 4(2), pp. 100-123.
- Díaz-González, José Andrés y Martín Solís Salazar (2010). *Percepciones de la ciudadanía costarricense en la primera década del siglo XXI sobre política y democracia*. Ponencia presentada en el XII Congreso de la Sociedad Latinoamericana de Estudios sobre América Latina y el Caribe. Heredia, Costa Rica, 2 al 5 de noviembre de 2010.
- Lechner, Norbert (2006). *Obras escogidas I*. Santiago: LOM Ediciones.
- Miller, Riel (2011). Futures literacy: embracing complexity and using the future. *Ethos*, 10, pp. 23-28.
- Mora Solano, Sindy (2014). *Redes sociales, política y corrupción*. Heredia: Instituto de Estudios Sociales en Población-Universidad Nacional.
- Mora Solano, Sindy y Martín Solís Salazar (2013). *Entre responsabilidades y reacciones: apuntes en torno a los imaginarios y la memoria colectiva de la corrupción en Costa*

Rica. Documento interno. Heredia: Instituto de Estudios Sociales en Población-Universidad Nacional.

Mora Solano, Sindy; Martín Solís Salazar y Luis Diego Soto Kiewit (2014). Entre el apoyo a la democracia y el autoritarismo en Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 40, pp. 37-60.

Mora Solano, Sindy; Luis Soto Kiewit y José Andrés Díaz-González (2014). *Percepción sobre algunos aspectos de las culturas políticas en Costa Rica, 2014*. Heredia: Instituto de Estudios Sociales en Población-Universidad Nacional.

Poli, Roberto (2014). Anticipation: what about turning the human and social sciences upside down? *Futures*, 64, pp. 15-18.

Sani, Giacomo (1991). Cultura política. En: Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, dirs. *Diccionario de política*. México: Siglo XXI, pp. 469-472.

LA EXPERIENCIA ZAPATISTA ANÁLISIS SOBRE SUS PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS

Odín Ávila Rojas

*“Poesía perdóname por haberte ayudado a comprender que
no estás hecha solo de palabras”.*

Roque Dalton,
Historias y poemas de una lucha de clases.

Resumen

Los zapatistas o neozapatistas a lo largo de su trayectoria de lucha han expresado una propuesta de proyecto político caracterizada por sus contenidos anticapitalistas, descolonizadores de la protesta social y, en general, con una posición antisistémica. Este proyecto difícilmente puede entenderse si no se explican sus prácticas políticas y el “funcionamiento básico de su organización comunitaria”, el cual se desarrolla en cada uno de los cinco Caracoles (Madre de los Caracoles del Mar de Nuestros Sueños; Torbellino de Nuestras Palabras; Resistencia Hacia un Nuevo Amanecer; Caracol que Habla para Todos y Resistencia y Rebeldía para la Humanidad).

Palabras clave: Caracoles / zapatismo / capitalismo / Estado moderno / anticapitalismo.

Abstract

The Zapatista experience: analysis of their democratic practices

The Zapatistas or Zapatistas along its path of struggle have expressed political project proposal characterized by its contents anticapitalist, decolonization of social protest and generally anti-systemic position. This project can hardly be understood but explains its policies and practices “basic operation of your community organization,” which takes place in each of the five Caracoles (Madre de los Caracoles del Mar de Nuestros Sueños; Torbellino de Nuestras Palabras; Resistencia Hacia un Nuevo Amanecer; Caracol que Habla para Todos and Resistencia y Rebeldía para la Humanidad).

Keywords: Caracoles / zapatismo / capitalism / modern State / anticapitalism.

Odín Ávila Rojas: Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Estudios Latinoamericanos por la misma universidad. Actualmente trabaja en la reactualización del proyecto indianista en Bolivia. E-mail: avilaoedin@gmail.com

Recibido: 13 de marzo de 2017.

Aprobado: 5 de junio de 2017.

Introducción

Repensar la democracia desde una realidad histórica diferente a la genealogía griega ateniense y el modelo liberal de las sociedades latinoamericanas contemporáneas es uno de los retos que, sin proponérselo, han puesto a discusión los zapatistas o neozapatistas en los espacios públicos, sociales, políticos e, incluso, académicos. Pero aún más importante es mirar hacia la reconstrucción democrática hecha por ellos mismos, producto de su propia práctica cotidiana determinada por su sentido comunitario.

Si se toma como referencia el levantamiento de 1994, para ubicar el nacimiento de la propuesta democrática zapatista, entonces puede decirse que, a partir de ese año hasta la fecha, han surgido en América Latina y el resto del planeta Tierra una importante cantidad de trabajos, escritos e investigaciones sobre el concepto y el proyecto político de la democracia de los rebeldes del sureste chiapaneco. Pocos son los estudios sobre el zapatismo que tienen como preocupación central explicar las prácticas y dinámicas que hacen funcionar la experiencia de su ejercicio democrático en términos de reflexión teórica política.

Por lo tanto, en este trabajo la dinámica comunitaria zapatista puede comprenderse como aquellos flujos en los cuales circula la politización de los sujetos en términos colectivos, es decir, intercambian voluntades, pensamientos y acciones para encontrarse o desencontrarse en la discusión para establecer determinados acuerdos sobre la dirección del entramado comunitario (Equipo Enlace, 2004, p. 65)¹.

Precisamente, la idea en este texto es tratar de aproximarse a explicar y analizar la dinámica comunitaria zapatista con base en las siguientes preguntas: ¿cómo se desarrolla su dinámica democrática?, ¿qué tipos de prácticas sustentan y hacen posible la forma de hacer política de los zapatistas?, ¿cuáles son los pisos organizativos de las autoridades rebeldes?, y, por último, ¿cuál es el alcance práctico y el horizonte del mandar-obedeciendo en la actualidad?

1 La importancia de la obra citada es porque nutre el concepto desde las experiencias de tres casos en proceso, que plantean la dinámica comunitaria en torno a la idea autonómica del autogobierno, la autogestión y la identidad cultural, por lo tanto, su enfoque ayuda a un acercamiento a lo comunitario en el sureste mexicano, teniendo presente lo estatal como límite subalterno.

Las anteriores preguntas se sintetizan en este texto en tres ejes: 1) con base en la interacción entre sus pisos organizativos de autoridad; 2) las prácticas y los mecanismos representativos en cada rincón de lo comunitario; y, posteriormente, 3) las conclusiones: los restos de la materialización de la democracia zapatista.

1. Con base en la interacción entre sus pisos organizativos de autoridad

En el “... territorio zapatista, la organización política y administrativa del gobierno autónomo está compuesta por tres conjuntos de autoridades que ejercen sus funciones en sus respectivos niveles de gobierno –comunidad, municipio y zona–, sin que esto quiera decir que haya límites o fronteras territoriales absolutos entre uno y otro ámbito”², según identifica Paulina Fernández Christlieb (2010) en su trabajo en el interior comunitario. Confirma este dato el Teniente Insurgente Moisés en la “Digna Rabia”³, al explicar que estos niveles gubernamentales también son colectivos democráticos: “... las Bases de Apoyo Zapatista o Pueblo; los Municipios Autónomos Rebeldes o MAREZ; y las Juntas del Buen Gobierno” (Teniente Insurgente Moisés, 2006). A esto debe agregarse otro piso político y social: los Caracoles.

De tal manera, en total cuatro son las entidades que hacen funcionar la relación entre quienes mandan obedeciendo y el resto que obedece mandando. Marcos (Subcomandante Insurgente) pregunta a Moisés (Teniente Insurgente): “¿Cómo está organizado el Ejército Zapatista?”. Este le responde lo siguiente:

“Primero están pues nuestros compañeros y compañeras de los pueblos que son las bases de apoyo. Y de ahí es, ahí democráticamente, pues, eligen un responsable local, que es quien controla pues la comunidades, o sea cada pueblo tiene sus responsables locales, tanto hombres y mujeres.

2 Según la versión de Marco Estrada Saavedra (2007), una de las tesis principales sobre la lucha de los zapatistas consiste en verlos como un factor que ha contribuido al desgarramiento social en las comunidades, en especial, las pertenecientes a la zona de Las Cañadas, con una población mayoritariamente tojolabal.

3 Festival de la Digna Rabia a Nivel Mundial fue un evento que reunió una parte importante de las de las resistencias definidas como anticapitalistas, dispersas en varias regiones del planeta Tierra, con el objetivo de hacer un diálogo recíproco entre ellas. Su convocatoria fue lanzada por el Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI-CG) del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el día 15 de septiembre de 2008. El tema del primer festival fue: Otro Mundo, Otro Camino: abajo y a la izquierda. Se celebró en tres sedes: del 26 al 29 de diciembre en el Lienzo Charro de Los Reyes Iztapalapa, Ciudad de México; el 31 de diciembre en el “Corazón Céntrico de los Zapatistas delante del Mundo”, Chiapas; y del 2 al 5 de enero de 2009 en el Centro Indígena de Capacitación Integral (CIDECI), en San Cristóbal de las Casas. Dentro de las actividades del festival se incluyeron: debates sobre los procesos políticos, económicos y sociales tanto a escala nacional como internacional, análisis, conferencias, agenda cultural, área de exhibición de artículos de interés, guardería, zona de alimentos y, en general, intercambio de experiencias sobre las diversas maneras de construir la autonomía.

De ahí [...] esos compas que fueron elegidos [como] sus responsables locales [de] cada pueblo buscan otro responsable que le llamamos regional, o sea quien controla ya ahora sí varios pueblos. De ahí [...] sale así los compañeros que son los comandantes y comandantas que son los que controlan varias regiones. Pero su trabajo pues los compañeros [de los] comités, los comandantes y comandantas, prácticamente son los que controlan toda la zona, las cinco zonas que hay, que es Garrucha, Realidad, Morelia, Oventic, Roberto Barrios, entonces así como está eso son ellos los que controlan todo, cada zona, cada quien con sus comités, los comandantes y comandantas. Además de ahí eso, los compañeros [de los] comités, comandantes y comandantas, lo que hacen entonces es que tienen que ver ya un suplente de ellos, para que entonces, como en este caso que estamos hablando de nuestros compañeros caídos, ya hay quien sustituye. Antes de eso entonces hay un candidato, que son los que empiezan y eso a ver si pasan, pues, a ser suplentes...”. (Subcomandante Insurgente Marcos y Teniente Insurgente Moisés, 2011, p. 4)

Las autoridades correspondientes a las Bases de Apoyo se conforman por cientos de colectivos, los cuales a su vez son integrados por las familias trabajadoras y productoras de los recursos de subsistencia que, al mismo tiempo, son la manutención material de la resistencia zapatista. No significa que los representantes en el resto de los niveles organizativos de la política no participen en el proceso; al contrario, su labor en la milpa, en la recolección de cosecha, en la elaboración de tejidos y, en general, la ayuda constante que prestan son formas de participar colectivamente en su comunidad. Es sobre la base de esta participación que son elegidos por la colectividad para acceder a cargos representativos.

“Las bases de apoyo del EZLN [Ejército Zapatista de Liberación Nacional] se organizan en poblados o comunidades o parajes, y digamos, quien está a cargo de ellos, quien se responsabiliza de ellos es un responsable local [...] lo hacen así por la conciencia, por la necesidad, porque solamente así puede hacer el trabajo, o un plan pues de trabajo, o el trabajo pues de la lucha. No hay ningún pago de eso pues”. (Subcomandante Insurgente Marcos y Teniente Insurgente Moisés, 2011, p. 4)

Al fin de cuentas, los cientos de colectivos son quienes activan la dinámica para exigir la obediencia del mando por parte de los otros niveles de autoridades zapatistas, porque son planificadores y evaluadores de los proyectos a desarrollar en las regiones. Pueden verse como un tipo de regulador de la politización desde lo social con prácticas cotidianas.

Cada autoridad es pueblo, al igual que debe reproducir esos saberes indígenas y prácticas que permiten la conservación comunitaria con respecto a la naturaleza.

“Cuando una sociedad elige una tecnología, no solo decide un conjunto de procedimientos y artefactos, responde también una serie de preguntas importantes respecto a su proyecto existencial: ¿qué problemas les parecen más urgentes que deben ser atendidos?, ¿a qué parte de la colectividad desea favorecer?, ¿cómo será el orden social?, ¿qué tipo de relación se establecerá con el medio ambiente?, ¿qué tipo de consenso se producirá?, ¿cuáles son sus valores y principios importantes?, y, desde luego, ¿puede haber la capacidad de construir un proyecto político que sea común para todos los integrantes que viven en esa sociedad específica?”. (Equipo Enlace, 2004, p. 3)

Estas preguntas ilustran cómo el entramado comunitario al elegir su propio gobierno también discute el horizonte, el proyecto y la materialización de la forma político-social en que va a configurarse su organización de vida. Por lo tanto, las bases zapatistas son las rectoras del proceso en el que se va a orientar lo político. He ahí su trascendencia democrática.

La voz de los pueblos además de representarse en lo local, también lo hace en lo regional, es decir, en los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ), los cuales surgen por la necesidad de llevar a cabo los Acuerdos de San Andrés, a consecuencia de la respuesta negativa del gobierno federal. Pueden señalarse tres líneas discursivas que sostienen la legitimidad de los MAREZ en la movilización zapatista, con respecto a su enlace con la historia nacional:

“[Primero] se identifican los municipios rebeldes con los municipios libres por los que combatieron Emiliano Zapata y Ricardo Flores Magón, así como con la construcción de México como nación independiente; segundo, reivindican el derecho del pueblo mexicano a crear sus propias formas de gobierno, tal como está establecido en el artículo 39 de la Constitución: Nuestros Municipios Autónomos son legales, están amparados en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es la máxima ley de los mexicanos y dice que el pueblo tiene en todo momento derecho a decidir su forma de gobierno; y tercero, se inscriben en la constitución de los municipios autónomos en la lucha por la democracia y por nuevas formas de relación entre gobernantes y gobernados, exponiendo la dicotomía que existe entre las autoridades indígenas y las formas antidemocráticas del mal gobierno”. (López Monjardín y Rebolledo Millán, 1999, pp. 120-121)

Los MAREZ se han encargado de ser una instancia política y administrativa que responde a la necesidad de organizar autoridades en las regiones, cuya autonomía depende de una importante población indígena y, por supuesto, identificada con la resistencia zapatista. Aracely Burguete expresa: “... se observa en los municipios autónomos [...] una diversidad de denominaciones y se nombran bajo distintas figuras: municipios rebeldes, municipios au-

tónomos en rebeldía, consejos municipales autónomos, ayuntamientos autónomos, pueblos autónomos, etcétera” (Burguete Cal y Mayor, 2002, p. 292).

Cabe señalar que:

“... la importancia de llamarse municipios —indígenas, rebeldes o autónomos— radica en el puente que se construye a través de los nombres, las historias y los proyectos entre las bases de apoyo zapatistas y el resto de los mexicanos: los mestizos, los campesinos y los ciudadanos, los que también reivindican el municipio libre. Si se hubiera legislado y se hubieran modificado las políticas públicas según lo acordado en San Andrés, los municipios autónomos zapatistas podrían haber iniciado una ruta hacia la institucionalización. Sin embargo, lo que les dio visibilidad y presencia pública en 1998 fue la traición del gobierno a la palabra empeñada y la intensificación de la guerra: la masacre de Acteal y su secuela de millares de refugiados en el municipio de Chenalhó; el estrechamiento del cerco y las incursiones militares contra las comunidades; el despliegue y multiplicación de los grupos paramilitares y la ofensiva del gobierno estatal y federal contra los municipios rebeldes”. (Burguete Cal y Mayor, 2002, p. 122)

La municipalidad zapatista opera por medio de un órgano gubernamental denominado Consejos Autónomos⁴, el cual tiene la responsabilidad de velar por el desarrollo de los proyectos de bienestar, salud, tierra y educación, a favor de las comunidades; su integración consta de representantes pertenecientes a cada región autónoma. También existen otras funciones históricas, por ejemplo, la ayuda a las oleadas de refugiados y perseguidos e incluso la defensa de aquellas víctimas del paramilitarismo chiapaneco, sin importar de qué comunidad sean originarias estas.

Los MAREZ y las comunidades en conjunto forman el tercer nivel representativo: las Juntas del Buen Gobierno (JBG)⁵, las cuales son la forma de gobierno que han decidido construir las comunidades para articular las decisiones de lo local y lo regional con lo comunitario, de manera horizontal, emitiéndose un despliegue de mando autónomo aún con respecto al Comité Clandestino Revolucionario del Ejército Zapatista.

4 También debe señalarse que los Consejos Autónomos tienen como finalidad denotar la autosuficiencia, el autodesarrollo, el compromiso con el entorno y con la colectividad. Consúltese: Jorge Fuentes Morúa (2005, pp. 58-59).

5 Según Miguel A. Ramírez Zaragoza (2008), las Juntas del Buen Gobierno han constituido un paso importante para el proyecto autonómico zapatista, porque la creación de estas instancias de mando-obediencia han respondido a la necesidad de satisfacer la representación y la organización concreta de cada uno de los niveles del autogobierno comunitario que hacían falta en etapas anteriores del zapatismo.

En palabras de Marcos:

“... el EZLN habla por los de abajo, por los gobernados, por los pueblos zapatistas que son su corazón y su sangre, su pensamiento y su camino. Nosotros estaremos pendientes de defenderlos, que para eso somos el Ejército Zapatista, el Votán-Zapata⁶, el guardián y corazón del pueblo. Así que desde ahora ya no seré vocero de los municipios autónomos rebeldes zapatistas. Ellos ya tienen quien hable, y bien, por ellos. En mi carácter de mando militar de las tropas zapatistas, les comunico que, a partir de ahora, los Consejos Autónomos no podrán recurrir a las fuerzas milicianas para las labores de gobierno. Deberán [...] esforzarse en hacer como deben hacer todos los buenos gobiernos, es decir, recurrir a la razón y no a la fuerza para gobernar”. (Subcomandante Insurgente Marcos, 2003b)

Las Juntas del Buen Gobierno, a pesar de la pobreza extrema y las limitantes políticas en los primeros años, demostraron ser impulsoras de áreas y problemáticas en beneficio de la sociedad que, con la entrada de las corrientes neoliberales al Estado moderno mexicano, habían dejado de subsistir. Los zapatistas, para tratar de contrarrestar lo anterior, han generado sus propias soluciones, en las que la salud, la educación y el trabajo son piezas fundamentales en la toma comunitaria de decisiones. Por ejemplo:

“... en el terreno de la salud, cientos de promotores y promotoras se preparan en anatomía, fisiología y sintomatología, en tratamientos y, sobre todo, en medicina preventiva y colectiva. Hay talleres de vacunación que atienden enfermedades parasitarias y respiratorias; casas de salud comunitarias provistas de botiquines con las medicinas básicas, tanto de patente como herbolaria. Existe una clínica-hospital con quirófano, consultorio dental, laboratorio de análisis clínicos, un área de oftalmología y otra de ginecología, laboratorio de herbolaria, farmacia y cuartos de hospitalización. También están las clínicas municipales —una con consultorio dental, laboratorio de análisis clínicos y ambulancia— que ofrecen consulta gratuita y, cuando hay, la medicina también es gratis. Cuentan con un laboratorio de herbolaria y casa de alimentos conservados, para mujeres yerberas, hueseras y parteras capacitadas”. (Martínez Veloz, 2009)

Las políticas estructuradas en los MAREZ y Bases de Apoyo son impulsadas por las Juntas del Buen Gobierno, no solo orientándolas a los rubros de la salud, sino además a tratar de plantear alternativas con respecto a otras carencias en la vida, en el interior de las comunidades en resistencia, tales como:

6 Es el resultado simbólico del mestizaje entre la figura mítica del dios mayense Votan y la tradición revolucionaria de Emiliano Zapata. Ambas fuentes corresponden al mismo tiempo a dos memorias históricas que conforman la rebeldía zapatista, es decir, son la memoria ancestral y la larga memoria de luchas y resistencias indígenas en México.

“En el campo de la educación, cientos de delegados y promotores y promotoras de educación, en centros de capacitación, donde se estudia producción, educación, política, artística, cultura, lectura-escritura, salud, deportes, matemáticas, historia e idiomas (español y lengua indígena materna), materias elaboradas por educadores y educadoras de los municipios autónomos rebeldes zapatistas (MAREZ), más de 200 escuelas comunitarias en resistencia; más de 10 secundarias, donde se estudia lenguaje y comunicación, matemáticas, ciencias sociales, ciencias naturales, humanismo (filosofía del zapatismo), lengua materna y producción, y como parte de la graduación se hacen tareas de agroecología, educación en primarias, apoyo a oficinas de comercialización, trabajo en farmacias. En el área productiva se crearon bodegas de abastecimiento que atienden cientos de tienditas comunitarias, zapatistas y no zapatistas; cooperativas autónomas de café orgánico, bordados, artesanías; talleres de tecnología en zapatería; se creó una casa editorial: Ediciones Autónomas en Rebeldía, con publicaciones propias; un sistema de medios de comunicación autónomo, con estación de radio regional transmitiendo en la frecuencia de 6.0 *megahertz* en la banda de los 49 metros de onda corta, *Radio Insurgente, la voz de los sin voz. Voz oficial del EZLN*, cuya programación abarca temas de salud, educación autónoma, derechos y trabajo colectivo de las mujeres, cuentos para niñas y niños, campañas contra el alcoholismo, comunicados del EZLN, audioteatros sobre la resistencia y la autonomía, barra de noticias que se escucha en Guatemala, el Salvador, Nicaragua y el resto de Centroamérica”. (Martínez Veloz, 2009)

Entonces, la Juntas del Buen Gobierno como forma de mando imprimen una dinámica de defensa del proceso autonómico zapatista, el cual consiste en implementar mecanismos de ejercicio democrático como “el asambleísmo, la rotatividad, la destitución de cargos y la deliberación colectiva”⁷, en niveles no solo hacia dentro de los pueblos zapatistas, sino además en la articulación decisoria entre los cientos de familias que integran los MAREZ, que al sumárseles las JBG y los Caracoles dan vida a la movilización de los herederos de Totán-Zapata en el sureste mexicano.

Los antecedentes de las JBG y los Caracoles fueron los órganos políticos llamados Aguascalientes, que tenían la función de enlazar la sociedad civil con el EZLN en lo relativo al diálogo. Desde la creación del primer Aguascalientes con el nombre Guadalupe Tepeyac, en 1994, hasta 2005, puede decirse que hubo una reorganización geopolítica e institucional de los entramados políticos zapatistas. Un proceso que no se dio de la noche a la mañana, sino más bien fue una transición interna basada en el ensayo/error, pero también en las respuestas políticas de algunos sectores de la esfera civil hacia el zapatismo.

7 Tales mecanismos y dinámicas comparten determinados rasgos con la lógica comunitaria de los pueblos indígenas en Bolivia y otros lugares en Latinoamérica.

Debe recordarse que la forma de gobierno por la que han optado los zapatistas no plantea un funcionamiento profesional del mando en términos del liberalismo moderno. Al contrario, quienes ocupan los cargos lo hacen de manera gratuita y, además, sujetos al trabajo comunitario, al igual que la supervisión cotidiana de las bases colectivas está presente, para ser la voz y el eco de la reciprocidad entre representación y participación. Además, ningún miembro de la comunidad está exento, o debe estarlo, de la responsabilidad de asumir un cargo político en el transcurso de su vida. Esta situación es reproducida en cada una de las JBG, con su respectivo nombre, las cuales son:

“La Junta de Buen Gobierno Selva Fronteriza (que abarca desde Marqués de Comillas, la región de Montes Azules, y todos los municipios fronterizos con Guatemala hasta Tapachula), se llama Hacia la Esperanza, y agrupa a los municipios autónomos de General Emiliano Zapata, San Pedro de Michoacán, Libertad de los Pueblos Mayas, Tierra y Libertad; La Junta de Buen Gobierno *Tzots Choj* (que abarca parte de los territorios donde se encuentran los municipios gubernamentales de Ocosingo, Altamirano, Chanal, Oxchuc, Huixtán, Chilón, Teopisca, Amatenango del Valle) se llama Corazón del Arcoíris de la Esperanza (en lengua: *Yot’an te xojobil yu’un te smaliyel*) y agrupa a los municipios autónomos de 17 de Noviembre, Primero de Enero, Ernesto Che Guevara, Olga Isabel, Lucio Cabañas, Miguel Hidalgo, Vicente Guerrero; La Junta de Buen Gobierno Selva Tzeltal (que abarca parte de los territorios donde se encuentra el municipio gubernamental de Ocosingo), se llama El Camino del Futuro (en lengua: *Te s’belal lixambael*) y agrupa a los municipios autónomos de Francisco Gómez, San Manuel, Francisco Villa, y Ricardo Flores Magón; La Junta de Buen Gobierno Zona Norte de Chiapas (que abarca parte de los territorios en donde se encuentran los municipios gubernamentales del norte de Chiapas, desde Palenque hasta Amatán), se llama Nueva Semilla Que Va a Producir (en tzeltal: *Yach’il ts’unibil te yax bat’p’oluc*; y en chol: *Tsi Jiba Pakabal Micajel Polel*) y agrupa a los municipios autónomos de Vicente Guerrero, Del Trabajo, La Montaña, San José en Rebeldía, La Paz, Benito Juárez, Francisco Villa, y, por último; La Junta de Buen Gobierno Altos de Chiapas (que abarca parte de los territorios donde se encuentran los municipios gubernamentales de los Altos de Chiapas y se extiende hasta Chiapa de Corzo, Tuxtla Gutiérrez, Berriozábal Ocozocoautla y Cintalapa), se llama Corazón Céntrico de los Zapatistas Delante del Mundo (en lengua: *Ta olol yoon zapatista tas tuk’il sat yelob sjunul balumil*), y agrupa a los municipios autónomos de San Andrés Sakamchén de los Pobres, San Juan de la Libertad, San Pedro Polhó, Santa Catarina, Magdalena de la Paz, 16 de Febrero, y San Juan Apóstol Cancuc”. (Subcomandante Insurgente Marcos, 2003a)

Las JBG tienen un vínculo íntimo con los Caracoles; al igual que se complementan entre sí, nacen de la mano y comparten la organización de la representatividad junto con otros pisos creados con anterioridad por el entramado comunitario. Bien lo explica Gloria Muñoz Ramírez:

“... con la inauguración de los Caracoles y las Juntas de Buen Gobierno no se cerró (¿o se abrió?) un ciclo iniciado siete meses atrás, el primero de enero de 2003, cuando en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, la Comandancia General del Ejército Zapatista dio a conocer su postura frente al poder político nacional, su decisión de hacer realidad los Acuerdos de San Andrés, que traicionaron los tres poderes de la nación, y su plan de seguir tejiendo redes con las luchas y resistencias que encabezan otros pueblos, tanto de México como de otras partes del Mundo”. (Muñoz Ramírez, 2003, p. 252)

Debe comprenderse a los Caracoles como el espacio y el territorio en donde se desempeñan las JBG, por lo tanto, son el nivel que materializa el imaginario democrático, en el que se enlaza la representación de la comunidad y la obediencia de las autoridades para hacer cumplir los proyectos sociales de la misma colectividad.

Pablo González Casanova conceptualiza a los Caracoles como aquel:

“... nuevo estilo de ejercer el poder de comunidades entramadas en la resistencia y para la resistencia, en que sus comandantes se someten a las comunidades para construir y aplicar las líneas de lucha y organización, sin que por eso dejen de decir su palabra ni unos ni otras, pero siempre con respeto a la autonomía y dignidad de personas y pueblos, que ven en cualquier actitud paternalista y en cualquier generosidad humanitaria no solo algo parecido a las acciones cívicas de los enemigos sino a las acciones equivocadas de los amigos, hermanos y compañeros que no han comprendido la importancia que tiene la solidaridad”⁸. (González Casanova, 2003, p. 1)

Los Caracoles combinan e integran en la práctica la construcción del poder por redes de pueblos autónomos y la integración de órganos de poder como autogobiernos, en los que hay una lucha por plasmar alguna alternativa que sea capaz de trascender la municipalidad impuesta por la lógica de lo estatal-nacional. De esta manera se fomenta la creación de municipios autónomos rebeldes para fortalecer la potencialidad de resistencia de los pueblos y su capacidad de creación de un sistema alternativo. Ambas políticas, la de la construcción y la de integración del poder, se dimensionan a partir de su identidad con el imaginario que vincula lo comunitario con el territorio. Así, se fomenta “... una política de resistencia y de creación de comunidades y

8 El autor sugiere comprender a los Caracoles como la concreción que interrelaciona la idea de poder colectivo con la de territorialidad y la forma de hacer comunidad.

redes de comunidades que hagan del fortalecimiento de la democracia, de la dignidad y de la autonomía la base de cualquier proyecto de lucha” (González Casanova, 2003, p. 1).

2. Las prácticas y los mecanismos representativos en cada rincón de lo comunitario

Desde los cientos de familias que conforman cada uno de los niveles organizativos, hasta los diferentes cargos y rincones decisorios en los que los sujetos zapatistas participan de manera constante, puede observarse una serie de prácticas sociopolíticas que le imprime a las comunidades del sureste rebelde chiapaneco una condición democratizadora a su autodeterminación. Tal reproducción de praxis política tiene su fundamento en la concreción de valores éticos y de conectar la idea de cooperación solidaria con la de participación; por lo tanto, el asambleísmo, el consenso, la distribución equitativa de responsabilidades, la rotatividad y alternancia de autoridades y el trabajo colectivo son los rasgos que hacen funcionar la dinámica en la estructuración de la politización del zapatismo.

Por ejemplo, el asambleísmo zapatista puede leerse como “... forma de diálogo. Habla la autoridad para anunciar la razón de la reunión. Puede iniciar su anuncio, ‘*oj kal awab `yex chab` `oxe kúmal*’, les voy a decir, ustedes escucharán algunas palabras. Siguen las palabras que explican la razón de la asamblea. Al haberlas escuchado, responde la comunidad” (Lenkersdorf, 2008, p. 75). Si bien esta práctica puede rastrearse siglos atrás con el modelo ateniense, en la realidad del sureste chiapaneco por parte de los rebeldes herederos de Totán-Zapata, se recodifica en clave amerindia como una actividad deliberativa que permite discutir los asuntos que involucran a la totalidad social en la toma decisoria. Solo que, a diferencia de los atenienses clásicos, estos han extendido la asamblea a cada rincón, sin excluir a ningún habitante de la comunidad de la participación política en ella.

Debe considerarse que la sociedad griega ateniense era clasista, sexista y racista, y el papel de las mujeres en el asambleísmo dependía de las figuras masculinas de autoridad. En sentido opuesto a este modelo directo democrático, el zapatismo plantea un tipo de asamblea en el que su construcción se desarrolla a cargo de sujetos plurales con una visión del mundo y del cosmos que pone en diálogo a la humanidad con la naturaleza.

Lo anterior conlleva la necesidad de generar acuerdos intersubjetivamente en un sentido más incluyente, en el que las diferentes voces integrantes de la comunidad sean escuchadas para hacer vivir el nosotros comunitario. Esto se denomina consenso, una vía política que no trata de marginar y someter a la minoría a la regla de la mayoría. Por el contrario, “... hay una multitud de opiniones que se intercambian y no coinciden. Hay un hablar

y escuchar entre todos los asambleístas. Cada uno quiere hacer su proposición y escuchar cómo lo entienden los otros y qué dicen ellos” (Lenkersdorf, 2008, p. 75), con el fin de superar el disenso por medios dialógicos.

Por esa razón, las autoridades comunitarias se eligen de manera consensual y con mecanismos que sujetan a los representantes de la voluntad colectiva. Esto se apoya en la distribución equitativa de responsabilidades, la rotatividad y la alternancia de autoridades como mecanismos para regular el abuso de poder en los municipios, las localidades, las relaciones interfamiliares e, incluso, en el establecimiento de la justicia entre las comunidades.

Entonces, puede decirse que el valor del trabajo y los sistemas de elección de los representantes adquieren una dimensión colectiva, se convierten tanto en el medio como en el fin para conseguir el bienestar común. Cualquier persona que quiera ser autoridad debe tener una trayectoria basada en su labor cotidiana en las milpas, frijoleras, los potreros y, en general, las actividades de subsistencia propias de la comunidad. Por lo menos, antes de esto, nadie puede ser tomado en cuenta para ocupar algún cargo popular de representación.

Puede el *komon`a`tel* (trabajo colectivo en tojolabal) presentarse en los siguientes casos:

“... el trabajo de los comuneros en un proyecto particular de la comunidad; el trabajo de familiares y vecinos en la milpa de uno de ellos. Así se ayudan mutuamente uno tras otro, y el trabajo de los comuneros que han colectivizado sus milpas y, de este modo y a la vez, se preocupan por el bienestar de todos y cada uno de sus socios”. (Lenkersdorf, 2004, p. 206)

Una vez elegido un compañero de la comunidad para hacerse responsable de los asuntos comunes, tiene la tarea de obedecer las exigencias y de materializar las decisiones tomadas en las asambleas. Si sucede lo contrario, se aplica la revocación de mandato y se propone por vías asambleístas una sustitución, de quien asumió el cargo por otro compañero que tenga mejor disponibilidad de servir y, al mismo tiempo, que haya demostrado honradez y eticidad en su labor cotidiana. Por esta razón los períodos de gobierno son limitados, pero sobre todo tienden a fomentar la rotatividad para evitar la formación de una clase monopolizadora del control de las relaciones políticas.

No hay que olvidar que la construcción de proyectos autónomos en las poblaciones indígenas asocia lo democrático con los trabajos colectivos, porque, como bien expresa Lenkersdorf: “... otro es el pensamiento [...] los comuneros se consideran libres por no preocuparse principalmente de sus intereses individuales, sino por dedicarse al fomento de sus hermanas y hermanos. Este pensamiento presupone otro principio de organización social: el bien común es la base de bienestar de todos y cada uno...” (2004, p. 207).

Cabe señalar que la dinámica de las prácticas democráticas zapatistas puede rastrearse muchos siglos atrás en las sociedades mesoamerindias y, conforme al paso del tiempo, ha ido reactualizándose. Un ejemplo es “la república de indios en el siglo XVI” (Lenkersdorf, 2010, pp. 225-228), en la que algunos pueblos de Chiapas desarrollaban el sistema de cargos para hacer una distribución equitativa de los recursos comunitarios, a pesar de la dominación y la presión de los cabildos implantados por las instituciones de la Nueva España.

3. Conclusiones: los retos de la materialización de la democracia zapatista

A diferencia de las experiencias de Ecuador y Bolivia, por solo mencionar algunas del amplio abanico de movilizaciones indígenas, los zapatistas han hecho un esfuerzo por plantear una propuesta de organización política democrática sin utilizar los recursos liberales de representación ni, mucho menos, aquellos referentes al núcleo estatal moderno eurocéntrico. En efecto, lo anterior es uno de los grandes logros de la rebeldía neozapatista, porque pone a discusión la raíz de la configuración política que históricamente ha fundado México, pero también proyecta la construcción de aquello que puede llegar a ser una alternativa tanto paralela como diferente al orden dominante del capital neoliberal y de aquellas instituciones estatales que legitiman su reproducción y colonización en el mundo.

Además, debe sumarse a lo anterior el papel conductor, en términos hegemónicos, de las instituciones liberales acompañadas de sus procesos electorales como un eje de esta legitimación, reproducción y conducción de las relaciones capitalistas en las diversas sociedades latinoamericanas y del resto del planeta Tierra. Los partidos políticos “atrapa-todo”, el profesionalismo político, el desmantelamiento de los significados que diferencian históricamente a las izquierdas de las derechas, la cooptación de las movilizaciones y protestas sociales, la corrupción de las dirigencias sindicales corporativizadas, entre otros tantos rasgos, son los que definen una democracia liberal divorciada del horizonte democrático que plantean experiencias de lucha subalterna como la zapatista.

Hay que reconocer que la lucha zapatista no solo ha llegado a ser un caso paradigmático de las movilizaciones sociales, sino además un ejemplo de visualizar la realidad política del país desde una mirada que atribuye a lo subalterno cualidades epistémicas para plantear una recomposición alternativa de un cuerpo social tan desgarrado a lo largo de su historia. Esto conlleva problemas y retos que han surgido con la emergencia del sujeto zapatista, tales como la dificultad que implica practicar el sentido comunitario mayense en la polis moderna o en sitios en donde la colectividad se

encuentra fragmentada, es decir, en la que están los ciudadanos inmersos en una condición individualizada, pese a que comparten un espacio, tiempo y forma de vida común.

Esta dicotomía existente entre selva y polis se ha convertido en una limitante a resolver por los zapatistas para hacer un despliegue más efectivo de la estrategia propuesta desde la Sexta Declaración de la Selva Lacandona, en la que se ha buscado ampliar la articulación de subalternidades para generar una fuerza democrática nacional transformadora. Tales esfuerzos por integrar una multiplicidad de voluntades en México muestran lo complicado que es proyectar un eje programático de acciones políticas en el que una sociedad plural se vea reflejada como totalidad y no solo como un entrelazamiento parcial de sectores, organizaciones o grupos representativos de las clases dominadas.

Los descendientes de “Votán-Zapata” (Michel, 2001, p. 207) se han enfrentado a una constitución social heterogénea de las clases dominadas, compleja en extremo, al hacer un cálculo fundado en la creencia de que la población nacional de origen mestizo que vive en las ciudades y que es ajena a lo indígena iba a identificarse con la Sexta Declaración al compartir por igual la miseria, la explotación, pero sobre todo la colonización. Esto no ha sucedido así y una de las razones es la falta de conciencia de las capas medias y populares mestizas de las problemáticas suscitadas en las comunidades chiapanecas en rebeldía, a pesar de que las clases medias, en su mayoría conformadas por profesionistas, pequeños comerciantes y sectores dependientes de economías urbanas, se han subalternizado, no se ha posibilitado un movimiento a largo plazo de liberación nacional.

Con base en lo anterior, hay que subrayar que en México, a diferencia de Bolivia u otras naciones multiétnicas, sus poblaciones indígenas sufren una disminución notoria en comparación con países en donde las clases mestizas son una minoría. En este caso, sucede al revés, el mestizaje predomina en la sociedad mexicana y su formación política de cada día está determinada por la necesidad de sobrevivir en las grandes ciudades y zonas periféricas. Este asunto complica todavía más la articulación de fuerzas políticas que conjunte lo colectivo indígena con los subsuelos de aquellos sujetos que no se asumen como mestizos ni indios, pero a través de la historia nacional pertenecen a los sectores de las clases dominadas. Dicho en otras palabras, el espesor social mexicano se caracteriza por un abigarramiento entre clase y etnia, en el cual las identidades amerindias han quedado subsumidas y distorsionadas a la deriva de una lógica moderna producto del capitalismo.

La democratización a la que apuestan los zapatistas, precisamente, es una que tenga la capacidad de articular las subalternidades indígenas con la base social condensada en el mestizaje, para así poder discutir un proyecto nacional de creación de una organización política en el más amplio senti-

do del concepto, que consiga trascender los límites del núcleo dominante. En este sentido, “La Otra Campaña”, ahora transformada en el movimiento de “La Sexta”, busca cumplir esta función; sin embargo, se enfrenta a dos problemas que giran en torno a las clases dominadas y, por supuesto, involucran a la sociedad en su conjunto: primero, las contradicciones internas y los conflictos que tienen los sujetos dominados entre sí, es decir, la relación de mando-obediencia no es exclusiva de una clase hacia otra y viceversa, sino que también acontece entre los propios subordinados.

El segundo problema es localizar esa marginación que se forma en las profundidades de las subalternidades. Y preguntarse si esos sujetos excluidos aun en el interior de las clases dominadas pueden ser o llegar a ser sujetos políticos constructores de alternativas en ámbitos más amplios que lo local, porque estos la mayoría de las veces ni siquiera llegan a ocupar un lugar en el sistema de explotación laboral y menos aun tienen representación efectiva en el sistema político formal. Ejemplo de ellos son los desplazados de los centros urbanos, amas de casa, mujeres violadas, niños de la calle, jóvenes desempleados, indigentes, prostitutas, homosexuales y, en general, aquellos que no son dueños de su fuerza de trabajo. Sin embargo, estos son una parte del abanico social que puede ser fuente potencial de dignidad humana, que enseñan que los procesos democráticos tienen que abarcar a la ciudadanía dominada como también a la correspondiente a esos sujetos a los que se ha negado el ejercicio de su condición de ciudadanos en la realidad democrática del país.

La discusión central que ponen en la mesa de debate los zapatistas es la necesidad de hacer de la democracia una forma de vida, en la que su reproducción no sea exclusiva de un sistema, sino de la práctica cotidiana de sus integrantes, con el fin de impulsar un ejercicio autocrítico de la sociedad sobre sí misma para manifestar las opciones y tener una posibilidad de eliminar o anular las asimetrías en las relaciones de representación. Por supuesto, la noción democrática zapatista no es lineal, ni tampoco debe comprenderse como un hecho consumado, porque más bien es un proceso dialéctico de autoconocimiento político de las mismas comunidades en resistencia.

Los zapatistas, a lo largo de su historia, han expresado que uno de los problemas fundamentales para poder cambiar la realidad social es la forma de construir las relaciones de mando-obediencia en contextos capitalistas neoliberales complejos y en condiciones opuestas e incluso contradictorias a la propuesta de lo que se pretende sea el horizonte del mandar-obedeciendo. Esto quiere decir que la idea de mandar-obedeciendo no se piensa o debe comprenderse como una práctica exenta de contradicciones internas y conflictos entre quienes la tratan de llevar a cabo. Más bien, debe verse este tipo de relación como una disputa política en la cual el mando y la obediencia no

son posiciones fijas, ni se convierten en una condición clasista, debido a que se transforman en un proceso de aprendizaje político de lo social.

En conclusión, vale la pena reflexionar sobre si todavía y hasta dónde los zapatistas pueden constituirse como una fuerza política efectiva en la redefinición de las relaciones estatales, al entender que el Estado moderno no es un objeto, ni tampoco se reduce al aparato de coerción, sino que, más bien, es mucho más complejo porque, de acuerdo con Carlos Marx, además de ser la organización de las clases dominantes, también es un campo de disputa por el poder político en el que se enfrentan las múltiples voluntades de los sujetos, opuestas y distintas entre sí.

Referencias bibliográficas

- Burguete Cal y Mayor, Aracely (2002). Proceso de autonomías de facto en Chiapas: nuevas jurisdicciones y gobiernos paralelos en rebeldía. En: Shannan Mattiace, Rosalva Hernández y Jan Rus, eds. *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*. México, DF: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/International Work Group for Indigenous Affairs, pp. 287-302.
- Equipo Enlace (2004). *Para comprender las autonomías: una aproximación desde tres experiencias indígenas en Chiapas*. México, DF: Enlace, comunicación y capacitación AC.
- Estrada Saavedra, Marco (2007). *La comunidad armada rebelde y el EZLN: un estudio histórico y sociológico de los tojolabales en las Cañadas Tojolabales de la Selva Lacandona (1935-2005)*. México, DF: Colegio de México.
- Fernández Christlieb, Paulina (2010). *Gobierno autónomo zapatista: características antisistema político mexicano* [en línea]. Ponencia presentada en el Primer Seminario Internacional de Reflexión y Análisis Planeta Tierra: movimientos antisistémicos. Universidad de la Tierra, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México, 30 de diciembre de 2009 al 2 de enero de 2010. Disponible en: <www.cedoz.org/site/content.php?doc=904> [acceso 3/6/2017].
- Fuentes Morúa, Jorge (2005). La larga marcha hacia la autogestión indígena. En: Guillermo Michel, coord. *Caminos del zapatismo: resistencia y liberación*. México, DF: Redez, pp. 21-83.
- González Casanova, Pablo (2003). *Los caracoles zapatistas: redes de resistencia y autonomía* [en línea]. Ensayo de interpretación. Disponible en <<http://jornada.unam.mx/2003/09/26/per-texto.html>> [acceso 3/6/2017].
- Lenkersdorf, Carlos (2004). *Conceptos tojolabales de filosofía y del altermundo*. México, DF: Plaza y Valdés.
- Lenkersdorf, Carlos (2008). *Aprender a escuchar: enseñanzas mayas-tojolabales*. México, DF: Plaza y Valdés.

- Lenkersdorf, Gudrun (2010). *Repúblicas de indios: pueblos mayas en Chiapas, siglo XVI*. México, DF: Plaza y Valdés.
- López Monjardin, Adriana y Dulce María Rebolledo Millán (1999). Los municipios autónomos zapatistas. *Chiapas*, 7, pp. 115-134.
- Martínez Veloz, Jaime (2009). *EZLN: primer sexenio de las Juntas de Buen Gobierno* [en línea]. Disponible en: <<http://rupturacuena.blogspot.com.uy/2009/07/ezln-primer-sexenio-de-las-juntas-de.html>> [acceso 3/6/2017].
- Michel, Guillermo (2001). *Votán Zapata: filósofo de la esperanza*. México, DF: Rizoma.
- Muñoz Ramírez, Gloria (2003). *EZLN: 20 y 10, el fuego y la palabra*. México, DF: La Jornada Ediciones.
- Ramírez Zaragoza, Miguel Ángel (2008). *La autonomía y la Otra Campaña van: el movimiento zapatista y sus impactos en la transición procedimental de la democracia y cambio social*. México, DF: Praxis y Utopía.
- Subcomandante Insurgente Marcos (2003a). *Chiapas: la treceava estela. Sexta parte: un buen gobierno* [en línea]. Disponible en: <http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/2003/2003_07_f.htm> [acceso 3/6/2017].
- Subcomandante Insurgente Marcos (2003b). *Palabras por el nacimiento de las Juntas del Buen Gobierno* [en línea]. Disponible en: <http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/2003/2003_08_09_d.htm> [acceso 3/6/2017].
- Subcomandante Insurgente Marcos y Teniente Coronel Insurgente Moisés (2011). Cómo se hacen los trabajos. *Rebeldía*, 9(76), pp. 3-16.
- Teniente Coronel Insurgente Moisés (2006). *Intervención en la Mesa realizada en la mañana del 4 de enero en el Centro Indígena de Capacitación Integral (CIDECI)* [en línea]. Disponible en: <<http://www.cedoz.org/site/content.php?cat=122>> [acceso 3/6/2017].

NORMAS EDITORIALES PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS ORIGINALES PARA LA REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Reglas generales

La Revista de Ciencias Sociales del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay es una publicación semestral y arbitrada. Recibe artículos inéditos de ciencias sociales, en español, inglés o portugués, que no hayan sido enviados ni se encuentren en proceso de evaluación en otras publicaciones. Los trabajos originales deben ser enviados a la siguiente dirección:

revista.ds@cienciassociales.edu.uy

Selección y arbitraje

El Comité Editorial decide, sin conocer al autor del artículo, si el tema del trabajo se encuentra dentro de la temática de la Revista y si cumple con las normas editoriales. En caso de ser aceptado, el autor deberá firmar una carta en la cual declara que el artículo es inédito y no está siendo evaluado por otra publicación. Una vez recibida la carta, el artículo se envía en forma anónima, para su evaluación, al menos a dos árbitros externos nacionales o extranjeros, de trayectoria reconocida en la temática que se plantea. Los árbitros no conocen la identidad del autor y el autor ignora la identidad de los árbitros, de acuerdo al sistema conocido como “doble ciego”. En un plazo de tres semanas, los árbitros hacen sus observaciones, mediante un formulario con diversos ítems (propósito del artículo, análisis y discusión teórica, metodología, lenguaje, conclusiones, bibliografía, etcétera) y un juicio final de acuerdo a estas posibilidades:

- *Publicable.*
- *Publicable con cambios mínimos.*
- *Publicable sujeto a modificaciones mayores.*
- *No publicable.*

En caso de controversia en los juicios, se envía a un tercer evaluador cuya decisión determinará la publicación o no del artículo.

El/la editor/a de la Revista hace llegar al autor las evaluaciones, quien tendrá dos semanas para realizar las modificaciones al artículo, en caso de que corresponda. Si alguno de los evaluadores emite el fallo “Publicable, sujeto a modificaciones mayores. al recibir la evaluación, el/los autor/es deberán considerar las sugerencias aportadas y especificar, en carilla aparte, las modificaciones que realizan en el artículo. Posteriormente, los árbitros confirmarán que sus observaciones y sugerencias han sido contempladas y emitirán fallo al respecto. El autor contará con dos oportunidades de revisión luego de la cual el artículo será aceptado o rechazado.

Una vez iniciado el proceso de evaluación por árbitros externos, en el caso de que el/los autor/es decidan retirar el artículo presentado, el Comité Editorial no aceptará trabajos de su autoría para los tres números siguientes de la Revista.

La presentación

La primera página del texto deberá incluir el título del artículo en español e inglés y

el/los nombre/s de el/los autor/es, con una nota al pie con la referencia de cada uno de ellos, indicando titulación, cargo docente, institución y país de referencia, y dirección electrónica.

El texto deberá tener una extensión total máxima de 50.000 caracteres con espacios.

El artículo deberá incluir un resumen en castellano y en inglés, de un máximo de 800 caracteres con espacios, y hasta cinco palabras clave, en los dos idiomas.

Títulos

Extensión máxima medida en caracteres con espacios:

- Título principal: 50.
- Título secundario: 45.
- Subtítulos: 60.

Se recomienda incluir un subtítulo cada 4.000 caracteres, aproximadamente.

Uso de itálicas

El uso de itálicas se reservará para destacar aquellos conceptos o ideas-fuerza que el autor quiera resaltar. En ningún caso deberá usarse negrita o subrayado a estos efectos. Las itálicas se aplicarán también a todos los términos en idioma extranjero. En este caso, deberán ir seguidos de la traducción entre paréntesis la primera vez que aparecen en el texto.

Porcentajes

Se deben usar cifras seguidas del símbolo de porcentaje (%) para indicar un valor porcentual, excepto cuando este se encuentre al principio de una frase. En tal caso, hay que escribirlo en letras (por ejemplo, Treinta y cinco por ciento...).

Cuadros, gráficas e ilustraciones

Dado que el interior de las publicaciones se imprime en blanco y negro, todos los

cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan en el texto deberán estar elaborados utilizando tonos de grises contrastados, rayados o punteados. Los cuadros y las gráficas deben entregarse en formato editable (Word o Excel) sin incrustar.

Los cuadros o gráficas deberán ir numerados correlativamente con números arábigos antes del título, como por ejemplo: Cuadro 1. Tasas de escolarización por edades y nivel de ingresos per cápita de los hogares. Año 2006.

En cada cuadro, gráfica o ilustración deberá indicarse la fuente, como por ejemplo: Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Continua de Hogares, setiembre 2007.

En el caso de que el texto incluya mapas, estos deberán contener solamente los elementos imprescindibles, evitando aquellos que estén excesivamente recargados de dibujo o de texto. Siempre se deberá indicar la fuente.

Citas bibliográficas

Las citas y referencias bibliográficas deberán regirse por el sistema de referencias Harvard (Ver <<http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>>).

Las citas bibliográficas se indicarán en el texto, o al final del párrafo correspondiente, de la siguiente forma: entre paréntesis, con apellido del autor, año de la edición, y página/s citada/s, si corresponde. Por ejemplo: (Touraine, 1980, p. 250).

Las citas textuales deben figurar entre comillas, y no se utilizará negrita ni itálica para resaltarlas.

Cuando se trate de una obra de dos o tres autores, deben nombrarse a todos en el texto. Ej.: (Caetano, Gallardo y Rilla, 1995). En el caso de que se cite a cuatro o más autores, se incluirá el apellido del primero seguido por “*et al.*”. Ej.: (Gambina, *et al.*, 2002, p. 119).

Siempre que en una cita se omita parte del texto, se escribirán puntos suspensivos entre corchetes, de la siguiente manera: [...]. Del mismo modo, cualquier aclaración que no pertenezca al texto citado se escribirá entre corchetes.

Cuando, sin citar textualmente a un autor, se resume con palabras propias parte de su obra, deberán indicarse el apellido del autor, seguido del año de la obra entre paréntesis. Por ejemplo:

“Junto con el proceso de globalización, se comenzó a gestar lo que Castells (2000) denominó Sociedad de la Información y el Conocimiento...”.

Cuando se citen varios autores, se indicarán todos los datos que correspondan. Ej.: (Touraine, 1980; Delgado, 1982). De igual forma se procederá cuando se citen varias obras de un mismo autor. Ej.: (Touraine, 1980, 1989).

Notas al pie de página: no se usarán para referencias bibliográficas sino solo para aclaraciones terminológicas. Por razones de diagramación, deben señalarse con números superíndices consecutivos en el texto.

Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas deben incluir los detalles de todas las citas bibliográficas incluidas en el artículo. Deben presentarse en orden alfabético por autor y respetar la secuencia de los datos, tal como figura en los siguientes ejemplos:

Referencia a un libro:

Bourdieu, P. (2002). *El oficio de sociólogo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Referencia a un capítulo:

Caetano, G. (1991). Notas para una revisión histórica sobre la “cuestión nacional” en el Uruguay. En: H. Achugar (1991). *Cultura(s) y nación en el Uruguay de fin de siglo*. Montevideo: Fesur, pp. 17-45.

Referencia a un artículo de revista:

Quinteros, A.M. (2008). Trabajo social, familias y dilemas éticos. *Trabajo Social: Revista Regional de Trabajo Social*, 44(22), pp. 52-62.

Cuando el libro, artículo o capítulo tenga múltiples autores, se debe mencionar a todos ellos en el orden que figuren en la publicación.

Para los recursos tomados de la Web:

Citar los datos según se trate de un libro, artículo de libro, revista o artículo de diario o periódico. Incluir la fecha en que se accedió al sitio web y se tomó la cita, así como la dirección electrónica o URL entre corchetes angulares <>. Por ejemplo:

PNUD Informes sobre desarrollo humano [online]. Disponible en: <<http://hdr.undp.org/es/>> [acceso 15/2/2011].

Ilustraciones

El/los autor/es del artículo podrá/n proponer imágenes (dibujos, fotos, obras de arte, etcétera) que estime/n interesantes para ilustrar su artículo.

Otras consideraciones

Los plazos máximos de entrega se dan a conocer cuando se realizan los llamados para la presentación de propuestas de *dossier* o artículos temáticos.

Los autores deberán consignar la institución y país de referencia. Recibirán dos ejemplares de la revista con su artículo.

Comité Editorial

Revista de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Dossier

Jóvenes y políticas públicas en América Latina

Presentación

Verónica Filardo

La posición social de los jóvenes sordos en Uruguay

Entre marcas corporales y sociales

Sofía Angulo Benítez

Movimiento “No a la baja”

Construcción estratégica de la identidad colectiva

Mateo Berri y Jimena Pandolfi

“La culpa es tuya”

El individuo como centro en programas públicos dirigidos a jóvenes en Uruguay

Verónica Filardo

Políticas y leyes de primer empleo en América Latina

Tensiones entre inserción y construcción de trayectorias

Ana Miranda y Miguel Alfredo

Notas sobre políticas públicas de juventude no Brasil

Conquistas e desafios

Eliane Ribeiro e Severine Macedo

Engajamento, educação e trabalho

Demandas da Juventude no Brasil

Mônica Peregrino, Diógenes Pinheiro e Luiz Carlos de Souza

Artículos

Violencia juvenil, familias y calles

¿Dónde se “rescatan” los adolescentes de Montevideo en conflicto con la ley?

Gabriel Tenenbaum Ewig

Visiones del futuro en Costa Rica

Un estudio a partir de las percepciones de la población

José Andrés Díaz-González, Sindy Mora Solano y Luis Diego Soto Kiewit

La experiencia zapatista

Análisis sobre sus prácticas democráticas

Odín Ávila Rojas

DEPARTAMENTO DE
SOCIOLOGÍA

Ciencias
Sociales



Universidad
de la República
URUGUAY

ISSN 0797-5538

