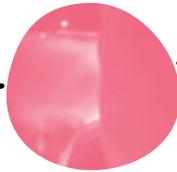




**Plan de Acción
de Juventudes**
2015 - 2025

Estudios



Instituto Nacional de la Juventud
Ministerio de Desarrollo Social
Plan de Acción de Juventudes 2015-2025

Autor

Instituto Nacional de la Juventud

Autoridades

Ministro Daniel Olesker
Subsecretario Lauro Meléndez
Director Nacional de Juventud Matías Rodríguez

INJU

Avda. 18 de Julio 1453. Piso 1, MIDES.
Montevideo, Uruguay
Tel.: (598) 24000302 int. 1111
Fax.: (598) 24000302 int. 1112
E-mail: comunicainju@mides.gub.uy
www.inju.gub.uy

Diseño y diagramación

Unidad de Comunicación INJU

Imprenta

Imprimex

ISBN

N° 978-9974-715-04-2

Advertencia

Para la redacción de este documento se procuró favorecer el uso de un lenguaje inclusivo, evitando al mismo tiempo la recarga en la lectura producto del uso reiterado de “o/a”, “as/os”, “los/las” para finalizar palabras que puedan referir al género masculino o femenino. Para ello se optó por la utilización de fórmulas y términos neutros cuando sea posible o del uso tanto del femenino como masculino en conjunto o alternadamente.

Contenidos

1. Modelos de desarrollo y políticas públicas de juventud.....	9
2. Los jóvenes con discapacidad en Uruguay.....	19
3. Jóvenes y trans: posibles líneas de acción para el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025.....	41
4. Convivencia en Centros educativos medios: situación, desafíos y propuestas.....	61
5. Desafíos de la educación para adolescentes y jóvenes en Uruguay.....	81
6. Políticas Públicas de Juventud dirigidas a jóvenes rurales.....	111
7. Jóvenes y cuidado: un aporte para el Plan de Acción.....	131

Prólogo

En el marco de la construcción del Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 que marcará los lineamientos estratégicos de la política de juventud para el próximo decenio; el INJU/MIDES encomendó a consultores técnicos independientes de reconocida trayectoria la realización de siete estudios que pretenden ser una hoja de ruta en las acciones y políticas del Plan de Acción. Estos técnicos trabajaron con base a términos de referencia específicos que delinearón la generación de un documento sucinto, en propuestas de políticas y acciones de carácter sectorial o intersectorial para ser incluidas en el Plan de Acción y que responden a las principales problemáticas identificadas para poblaciones juveniles específicas y están orientadas a la inclusión de líneas de políticas pendientes en cada área temática.

El presente documento aborda siete temas claves en materia de políticas públicas: (i) modelos de desarrollo y políticas públicas de juventud, (ii) los jóvenes con discapacidad en Uruguay, (iii) jóvenes trans, (iv) convivencia en centros educativos medios, (v) desafíos para la educación para adolescentes y jóvenes, (vi) políticas públicas de juventud para jóvenes rurales, y (vii) jóvenes y cuidados. De este modo, en los diversos artículos se presenta un diagnóstico multidimensional centrado en las principales problemáticas y desafíos del tema en cuestión, se desarrollan y analizan el mapa actual de políticas, servicios, programas y acciones dirigidas a la población joven y se proponen un conjunto de líneas de acción en clave de política pública que aporten al diseño y construcción del Plan de Acción 2015-2025.

El primer documento “Modelos de Desarrollo y Políticas Públicas de Juventud” permite enmarcar el rol de las políticas de juventud en el modelo estratégico de desarrollo productivo del Uruguay, marcando la importancia de considerar a las políticas de juventud en una estrategia de crecimiento y desarrollo de largo plazo. De esta manera, se aboga por la necesidad de una mayor y mejor interacción y articulación de las políticas de juventud con las otras políticas públicas, en particular las de crecimiento económico, empleo, educación y formación.

El segundo estudio “Políticas Públicas de Juventud dirigidas a jóvenes con discapacidad” identifica y presenta un diagnóstico multidimensional centrado en las principales problemáticas y desafíos de la población juvenil con discapacidad en Uruguay; desarrolla y analiza el mapa actual de políticas, servicios, programas y acciones dirigidas a las personas jóvenes con discapacidad, identificando avances, oportunidades y nudos críticos.

El tercer documento “Políticas Públicas de Juventud dirigidas a jóvenes trans” realiza una investigación exploratoria de la problemática que viven los/as jóvenes trans desde una perspectiva cualitativa, introduciendo un primer monitoreo y evaluación de las políticas sociales, intervenciones y acciones desarrolladas hasta el momento por el Estado y/o la sociedad civil para dar respuesta a la problemática que vive esta población, así como una evaluación de los logros y desafíos que aún están pendientes.

El cuarto documento “Convivencia en centros educativos medios: situación, desafíos y propuestas” aborda los problemas de convivencia en centros educativos de educación media, trabajando en base a experiencias regionales de fomento de la convivencia en centros educativos medios y los programas existentes en términos de respuestas en este campo en nuestro país. El foco del trabajo es delinear propuestas que pasen de los programas piloto a las políticas universales, de las iniciativas extracurriculares a las transformaciones curriculares y de las políticas compensatorias de inclusión social a la construcción de ciudadanía.

El quinto documento “Desafíos de la educación para adolescentes y jóvenes en Uruguay” aporta a la construcción del Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 a través de propuestas de largo alcance en el marco de un proceso de transformación educativa. Así, identifica los principales retos de las políticas públicas de educación en enseñanza media; plantea escenarios de transformación de la misma y analiza propuestas de cambio a realizarse en el marco de las políticas de juventud.

El sexto documento “Políticas Públicas de Juventud dirigidas a jóvenes rurales” identifica y presenta un diagnóstico multidimensional centrado en las principales problemáticas y desafíos de la población juvenil rural en Uruguay, sistematiza las principales políticas públicas de juventud dirigidas a los jóvenes rurales ordenadas conforme a los distintos tipos de juventud rural identificada y realiza una serie de recomendaciones que se nutren de los aspectos discutidos en el trabajo.

El séptimo documento “Jóvenes y cuidado: un aporte para el Plan de Acción” aborda el rol de los jóvenes dentro de la cuarta población objetivo del Sistema Nacional de Cuidados incorporando la perspectiva de generaciones. Se trabaja en base a un diagnóstico sobre las responsabilidades de cuidado que afrontan los jóvenes tanto de forma no remunerada como recibiendo un pago por ello, presenta un mapa actual de los servicios de cuidado y propone líneas de acción.

Con el objetivo de favorecer la difusión pública, los documentos completos están disponibles en la página web del INJU-MIDES (<http://www.inju.gub.uy/>)

Modelos de desarrollo y políticas públicas de juventud

Ec. Marcos Lorenzelli

I. Uruguay: las dificultades para encarar una estrategia de crecimiento económico y desarrollo social sostenida en el largo plazo

Uruguay resulta un caso singular de importante desarrollo social, con una temprana implantación de un Estado de Bienestar que generó un matriz de protección que tendía a la protección universal, y un magro crecimiento económico en la segunda mitad del Siglo XX. La tasa de crecimiento anual promedio del PBI per cápita estuvo en el entorno del 1%, alternándose períodos de tasas negativas (durante la década de los ochenta) con períodos de crecimiento relativamente importantes en la historia económica del país (décadas del setenta y del noventa, más del 2% en cada uno de esos períodos).

Este magro rendimiento resulta más evidente si se lo compara con otros países de la región y el mundo que se encontraban, a mediados del SXX, en un estado de desarrollo similar al de Uruguay. Éstos consiguieron crecer más rápidamente y mejorar su posición relativa.

Lo que caracterizó a la economía uruguaya durante la segunda parte del siglo pasado fue un continuo proceso de incipiente despegue que encontraba rápidamente su freno debido a pocas capacidades internas para aprovechar buenas oportunidades regionales y mundiales, agravadas en varias oportunidades con el contagio de crisis externas que contribuyeron a empeorar aún más el panorama.

De acuerdo a diferentes estudios, se concluye que el principal factor que promovió el crecimiento de la economía uruguaya durante la segunda mitad del siglo XX fue el capital humano, siendo la acumulación de capital físico muy limitada (en algunos períodos no se alcanzó a cubrir las necesidades de reposición). Por su parte la Productividad Total de los Factores (PTF) o capacidad de hacer un uso más eficiente de los factores de producción (capital humano y capital físico), comenzó a jugar un papel más determinante hacia el final del Siglo XX.

De acuerdo a Bitencurt et al (2009), la estructura económica nacional fuertemente representada por sectores que realizan un uso intensivo de los recursos naturales, la pérdida de importancia de las ramas industriales intensivas en mano de obra como las textiles y la poca importancia de las actividades intensivas en innovación y tecnologías, han sido las principales causas del estancamiento económico.

Por su parte, un sector muy dinámico, concentrado en la exportación y que hace un uso intensivo del conocimiento (como por ejemplo el software o la farmacéutica) han encontrado nichos de desarrollo en desde finales del SXX y comienzo del SXXI. Estas actividades intensivas en conocimiento conjuntamente con servicios altamente especializados, como la logística portuaria, constituyen sectores de importante dinamismo económico.

Sin embargo estos sectores dinámicos son aun incipientes y tienen un escaso peso relativo en la estructura económica del país. De alguna manera pueden ser caracterizados como “enclaves tecnológicos” (Bitencurt, et al, 2009:11) que no han podido aun expandir el uso intensivo de la innovación y el conocimiento a otros sectores de la economía.

La hipótesis de trabajo que se utiliza en este ensayo es que esta estructura económica vuelve al país muy vulnerable a los cambios que ocurran en los mercados internacionales, en

particular ante abruptas caídas en los precios internacionales de los productos tradicionalmente exportados. Por su parte, los sectores dinámicos, a pesar de los avances registrados, no han podido generar las poleas de transmisión necesarias para poder transferir la innovación y el conocimiento hacia otros sectores productivos.

Para que la economía uruguaya pueda lograr un crecimiento sostenido de largo plazo, crecimiento que sea además incluyente, es decir no generador de inequidades entre los diferentes sectores de la población, se requiere un cambio estructural que articule el sector productivo tradicional y dinámico.

No se plantea una suerte de contraposición, por cierto falsa, entre ambos sectores productivos. Muy por el contrario, si la meta es no solamente el crecimiento sostenido sino un reparto más equitativo de los frutos de dicho crecimiento, es vital lograr articulaciones virtuosas que posibiliten introducir la inteligencia y el conocimiento en los sectores que tradicionalmente han ocupado el lugar central en la economía uruguaya y que lo seguirán haciendo dada la abundancia de recursos naturales que, en términos relativos, cuenta el país.

Para plantearlo en término de desafíos futuros, el crecimiento sostenido y de largo plazo que además contribuya a una sociedad más equitativa, requiere una importante atención a la innovación conjuntamente una mayor articulación entre sectores productivos que permita una fácil transmisión de esta innovación hacia los sectores con mayor potencialidad de colocar su producción en los mejores y más exigentes mercados internacionales. Este desafío requiere de una selectiva inversión productiva y en infraestructura, políticas micro económicas y sectoriales, instituciones adecuadas para tal finalidad y formación de los recursos humanos necesarios.

II. Factores claves para el crecimiento económico y el desarrollo social. Una revisión de la experiencia internacional y nacional

El crecimiento sostenido involucra múltiples factores que no son solamente de naturaleza económica aunque estos resultan, como es obvio, muy importantes y a los que se les ha dado la mayor atención. En esta parte se enumeran los principales factores a tener en cuenta para mantener procesos de crecimiento sostenido y con equidad en la distribución de los resultados de dicho crecimiento.

En la economía actual, el principal factor de crecimiento es la capacidad de innovar, crear conocimiento e incorporar toda esta inteligencia en la producción de bienes y servicios que un país produce con destino a los mercados internacionales. Por lo tanto hay que tener en cuenta varios factores que faciliten este proceso. Los principales son el entorno que facilita la creación de conocimiento, y la incorporación de éste en el proceso productivo, y el ámbito educativo o la formación del capital humano.

La innovación es un proceso complejo que involucra varios actores que se mueven con diferentes objetivos. Por un lado están los creadores de conocimiento, ámbito más próximo a la academia o universidades que al mundo de la empresa, y por otro están los que demandan este conocimiento para poder introducirlo en los procesos productivos de manera que éstos sean más eficientes. El encuentro y diálogo virtuoso entre estas dos partes requiere un ámbito o entorno facilitador, la creación de instituciones como los sistemas de innovación que existen en varios países europeos han sido respuestas muy acertadas para muchos países. También se

han generado encuentros entre demandantes y oferentes de inteligencia a través de los polos tecnológicos o circuitos industriales.

Por su parte, la formación del capital humano requiere un sistema educativo dinámico capaz de generar profesionales y técnicos capaces de dar respuesta a un entorno cambiante. En particular la formación técnica juega un papel central y está fuertemente jerarquizada en aquellos países que más han avanzado por el camino de la innovación y el conocimiento. Pero la formación del capital humano, en la medida que se plantea como una política pública universal, genera también las condiciones ideales para la búsqueda de una sociedad más equitativa o, como fue dicho, una situación en la cual se repartan de mejor manera los frutos del crecimiento económico.

Como fue dicho anteriormente, el crecimiento sostenido requiere de un sistema productivo con capacidad de colocar sus bienes y servicios en los mercados más dinámicos del mundo. Por lo tanto un tercer factor clave es la apertura económica y la integración regional de un determinado país. Las razones geográficas resultan determinantes e inamovibles, esto es en algunos casos una potencialidad y en otros una restricción. Sin embargo, a pesar de las ventajas o desventajas geográficas, las experiencias exitosas muestran una apertura económica inteligente y estratégica, capaz de potenciar las ventajas y minimizar las restricciones regionales. Por su parte, la capacidad de atraer inversión extranjera directa (IED) es un elemento adicional sobre todo para pequeñas economías sin capacidad de generar una masa importante de ahorros nacionales.

Un cuarto factor de crecimiento económico, que adquiere una importancia creciente, son los ambientales y, en particular, el cambio climático. Éste último fenómeno ya se encuentra instalado y sus consecuencias son visibles por lo que debería ser tenido en cuenta en el análisis. Los abruptos cambios de clima que inciden en la producción que utiliza intensivamente los recursos naturales están determinando un cambio de consecuencias aún imprevisibles en su totalidad pero de clara incidencia en los resultados productivos y en el crecimiento económico. Con qué rapidez e inteligencia los países incorporarán este fenómeno es el elemento clave para saber quiénes serán exitosos y quiénes tendrán problemas para enfrentar este fenómeno global que ya está instalado.

Finalmente, es necesario tener en cuenta los factores demográficos. En particular resulta clave en aquellos países que ya transitan por las etapas finales de la transición demográfica que determina una sociedad en la que la relación activo / pasivo impone restricciones y demandas sociales importantes.

III. Imagen objetivo de País con una mirada de largo plazo y posibles escenarios

Uruguay puede razonablemente plantearse, como un imagen futura de país, duplicar su Producto Bruto Interno por habitante (PBI p/c) en un horizonte de veinte años. Para ello debe crecer de manera sostenida durante ese período a tasas en el entorno del 4% anual, lo cual no resulta una aspiración desmedida dada la historia económica uruguaya de los últimos diez años aunque sí un quiebre en la tendencia observada. Lo que resultará realmente inédito, de concretarse esta aspiración, será mantener un proceso de crecimiento de manera sostenida durante tal período de tiempo.

Adicionalmente a este desafío debe considerarse una mejora permanente de la equidad en el reparto de los resultados de tal proceso de crecimiento. Este logro resulta menos evidente en los diferentes escenarios futuros que se han planteado para el caso uruguayo (ver por ejemplo OPP, 2009 y Calvo, 2011).

Los escenarios posibles, y además deseables, establecen un contexto internacional en el cual no habrá grandes cambios de precios internacionales, una demanda sostenida de bienes y servicios de origen uruguayo, y se mantendría la internacionalización de algunos sectores claves de la economía lo cual aportaría una corriente de IED a niveles similares a los observados en los últimos años. Paralelamente se incrementarán las exportaciones, en particular de sectores que hacen uso intensivo de los recursos naturales, que seguirá constituyendo una ventaja comparativa del País, aunque con un nivel mayor de industrialización y agregación de valor a la producción primaria.

Los sectores más dinámicos serán los intensivos en conocimiento que aportarán un fuerte crecimiento de la productividad de la economía uruguaya y una demanda importante por recursos humanos calificados. Por su parte los servicios de logística y el turismo continuarán ganando peso relativo entre los sectores productivos uruguayos.

Este escenario posible, además de deseable, encontrará algunas restricciones que será necesario sortear a partir de estrategias claramente definidas que involucren a todos los actores. Una de las principales restricciones vendrá dada por la formación de los recursos humanos, ya es visible esta carencia en algunos sectores productivos muy dinámicos e incluso en sectores tradicionales de la economía uruguaya que se han tecnificado fuertemente en un lapso muy corto de tiempo como por ejemplo la agro industria.

Adicionalmente la infraestructura necesaria para facilitar la logística de transporte y salida de la producción nacional adolece de carencias importantes, sobre todo en materia de caminos, rutas y vías férreas aptas para el tránsito pesado. Las inversiones necesarias para cubrir estas necesidades son de cuantía y supondrán un esfuerzo importante para la sociedad uruguaya.

En materia demográfica, el escenario tendencial marca que el crecimiento poblacional seguirá siendo bajo dado que se mantendrán las bajas tasas de fecundidad y natalidad observadas en la realidad uruguaya. También se mantendrán mayores tasas de natalidad entre la población de menos recursos, en relación a la población de ingresos medios y altos, por lo que el peso de la reproducción biológica de la sociedad uruguaya seguirá recayendo en los menos favorecidos. Por todo esto se acentuará la característica de población envejecida que ya caracteriza a la sociedad uruguaya. Por su parte, los arreglos familiares no tradicionales seguirán su tendencia a incrementarse, la familia nuclear (pareja de progenitores con hijos a cargo) perderá aún más peso relativo en la sociedad lo que marcará un desafío para las políticas públicas que, en general, no reconocen las nuevas formas de organizaciones familiares.

Por su parte, los sectores más dinámicos y que liderarán el crecimiento sostenido no son fuertes empleadores de mano de obra. Esto impondrá tensiones importantes en el mercado de trabajo. En particular, es factible que se incremente la brecha salarial entre los trabajadores de muy alta productividad y los de productividad media y baja. Asimismo, no será posible mantener por un largo período de tiempo niveles salariales por encima de la productividad de la mano de obra, lo cual contribuirá a incrementar la brecha salarial mencionada. Esto conspirará con el objetivo de equidad planteado en la imagen objetivo de país y elemento central en toda estrategia de crecimiento sostenido de largo plazo.

IV. La necesidad de políticas de juventud en el desarrollo del País

Las políticas de juventud son la forma como la sociedad decide invertir en esta población. Por tanto, es necesario tener claro por qué invertir en la población joven ya que toda asignación de recursos a un determinado objetivo supone distraerlos de otros objetivos también válidos y necesarios para la sociedad. Adicionalmente, la respuesta a la pregunta de por qué invertir en juventud debe enmarcarse en este trabajo destinado a explorar las posibilidades que Uruguay pueda cumplir con la imagen objetivo de largo plazo planteada: crecimiento sostenido con equidad.

De acuerdo a lo anterior, lo imperativo es concentrar los esfuerzos en el eje educación – trabajo – productividad. Como se fundamentó en la parte III de este trabajo, el escenario futuro deseable para cumplir con la meta propuesta para el largo plazo requerirá una inversión importante en capital humano, en particular en áreas técnicas destinadas a la ramas de actividad intensivas en conocimiento y que puedan agregar valor a otras ramas de actividad, en particular las intensivas en recursos naturales, que necesitan sostener y profundizar la agregación de valor a la producción vía incorporación de inteligencia.

No se desconoce la importancia que la inversión en educación tiene para la consolidación de una sociedad más democrática en la medida que mayor educación genera individuos con mayor capacidad de resolución de conflictos sociales a partir de acuerdos y consensos amplios. Lo que se propone es que este objetivo no es incompatible con la formación de personas que tengan posibilidades de ingresar al mundo del trabajo con mayor productividad.

Dada las características demográficas anotadas, esta inversión en educación de los jóvenes con destino a la mejora de la productividad resulta imperiosa pues ya se sienten en los trabajadores activos el peso que supone una proporción muy importante de pasivos en la sociedad debido a la estructura demográfica de Uruguay. La deuda social con quienes ya cumplieron su etapa activa debe ser honrada a partir de la capacidad de generación de recursos genuinos de parte de los trabajadores actuales, ante la escasa posibilidad de ampliar la masa de activos en la Población Económicamente Activa (PEA) sólo queda conseguir los recursos necesarios a través de una profundización de la productividad de los trabajadores.

Desde el punto de vista de la equidad social, factor clave en la imagen objetivo de país adoptada en este trabajo, el continuo educación – trabajo – productividad resulta el instrumento más poderoso ya que favorecerá la movilidad social, en particular de aquellos vulnerables a repetir el ciclo de marginación y pobreza de sus antecesores, y permitirá un mejor reparto de los frutos del crecimiento a partir de una más equitativa distribución de un activo clave como es el capital humano.

Desde un punto de vista individual, siguiendo el enfoque de derechos, la inversión en educación con vías a mejorar la inserción en el mercado de trabajo con importantes niveles de productividad, resulta también clave. En efecto, la juventud es un momento de transición en la vida de la persona pero es un momento crítico en el proceso de conformación del proyecto de vida que debe construir todo individuo. Las oportunidades que se les presenten a los jóvenes actuales cuando lleguen a la vida adulta sólo serán aprovechadas si pueden acumular durante este período de transición los activos necesarios.

Por lo tanto las políticas de educación y formación para la mejora de la productividad también deben ser acompañadas con políticas de salud, políticas de recreación y tiempo libre y políticas que faciliten a los jóvenes una buena inserción en los asuntos públicos y comunitarios.

La premisa sobre la cual descansa esta visión de políticas de juventud como inversión social es que las éstas no deben ser consideradas como políticas sectoriales y focalizadas en un

grupo etario. Muy por el contrario deben ser transversales a todas las políticas públicas lo cual requiere un importante esfuerzo de articulación al interior del Estado, rompiendo la visión sectorial que normalmente se tiene desde la óptica de los ministerios. En la próxima sección se verá precisamente la conformación de las políticas de juventud desde éste punto de vista.

V. Las políticas de juventudes en una estrategia de desarrollo económico y social de largo plazo

Tal como lo menciona el Plan Nacional de Juventudes (MIDES, 2010, p.20), es conveniente asumir una definición amplia y hablar, por lo tanto, de juventudes antes que de juventud. Esto hará que no se pierda de vista la diversidad de identidades juveniles que provienen de los diferentes entornos sociales y territoriales, de las diferencias de género y raza, de las posibilidades de realización en el sistema educativo o en el mercado laboral, etc.

Por lo tanto uno de los primeros desafíos de las políticas de juventudes proviene de la necesidad de dar respuesta a esta diversidad sin perder el objetivo del universalismo que debe guiar a las políticas sociales tal como se plantea en la reforma social que Uruguay se ha planteado desde la implementación del Plan de Equidad en el año 2007.

Desde dicha iniciativa, las políticas destinadas a los jóvenes conforman un aceptable conjunto de medidas que ofrecen una cobertura social acorde con las necesidades y posibilidades del Uruguay. La Reforma Tributaria, la Reforma de la Salud y otras medidas contenidas en el Plan de Equidad, como por ejemplo la reforma de las Asignaciones Familiares, impactaron fuertemente en los niveles de pobreza de la población en general y de los jóvenes en particular; además de reconfigurar la estructura de protección social del Uruguay.

De acuerdo con INJU – MIDES – OPP (2009), las reformas estructurales beneficiaron sobre todo a los menores de 30 años, en particular a los menores de 18 años. Asimismo, la nueva matriz de protección social amplió de manera significativa la oferta de programas sociales para los adolescentes (menores de 18 años) tanto en el ámbito de la salud como de la educación, reconociendo, por lo general tímidamente, las diferencias regionales, de ingresos y étnicas de los beneficiarios.

La visión de largo plazo de las políticas de juventudes está plasmada en el Plan Nacional de Juventudes ya mencionado. En él se plantean cuatro ejes temáticos: integración educativa; emancipación de las y los jóvenes; salud integral y calidad de vida; participación ciudadana y cultura. Estos cuatro ejes se refuerzan entre sí y son compatibles con una estrategia de desarrollo nacional de largo plazo. En particular el primero y el tercero contribuyen a facilitar la incorporación de capital humano de una manera equitativa entre la población joven.

En cuanto al segundo eje, resulta determinante para la realización de dicho capital humano en el mundo del trabajo desde una perspectiva de la integración de sectores vulnerables. En este sentido, la Ley de Empleo Juvenil va en la dirección de la universalidad de las acciones mientras contribuye con la promoción de la integración social y laboral de los jóvenes. Esta relación entre universalismo y focalización de las acciones resulta acertada como elemento que integre un plan nacional de desarrollo económico y social.

Un segundo gran desafío lo constituye la integralidad de las acciones y la coordinación entre los diferentes actores tanto a nivel central como departamental, tanto estatales como no estatales. Particular importancia tiene la coordinación en el territorio, reconociendo las particularidades de éste, con sus potencialidades y necesidades, en sub estrategias regionales.

Finalmente, el conjunto de programas y políticas destinadas a los jóvenes debe ser considerado como un “organismo vivo” en permanente revisión y reconstrucción a partir del diálogo con la estrategia de desarrollo económico y social de largo plazo. Qué grado de coordinación existe entre la atención a las necesidades presentes y los objetivos de mediano y largo plazo; qué tipo de diálogo hay entre políticas de formación y políticas de empleo; qué coherencia existe entre las acciones focalizadas y las políticas universales deberían ser las preocupaciones permanentes de todos los agentes involucrados.

Asimismo, los y las jóvenes pueden ser actores muy dinámicos en las políticas de innovación, pieza clave en una estrategia de desarrollo económico y social de largo plazo. Este elemento debería ser tenido en cuenta en las políticas de juventudes de los próximos años.

VI. Conclusión: la articulación de políticas para la inclusión de los jóvenes en el desarrollo económico y social

El desempeño económico y social del Uruguay en los últimos cincuenta años se caracterizó por un importante desarrollo social a partir de una matriz de protección de amplia base y un pobre desempeño económico marcado por tasas de crecimiento muy bajas en promedio, producto de una sucesión de etapas de despegue y auge con profundas crisis. Esta constante de impulso y freno en lo económico imposibilitó un crecimiento sostenido y de largo plazo.

Desde fines de 2004, las circunstancias del mercado internacional permitieron generar las condiciones para encarar un proceso de crecimiento económico luego de la profunda crisis del año 2002. Estas circunstancias fueron bien aprovechadas por Uruguay que acumula ya casi diez años de crecimiento sostenido a una tasa promedio bastante por encima de las observadas en la historia económica reciente.

A su vez, un conjunto de políticas económicas y sociales y, sobretudo, una articulación estratégica entre estas políticas posibilitó que este crecimiento fuera además inclusivo en el sentido de incorporar a la mayor parte de la población en el proceso. Las bajas tasas de desempleo y la creciente formalización en las relaciones laborales son dos indicadores claros de que no sólo importó el crecimiento económico sino también un mejor reparto de los frutos de éste.

Puede decirse que en estos últimos diez años se han generado las condiciones para encarar un proceso de crecimiento sostenido y de largo plazo. Para que esto se concrete será necesario profundizar una estrategia de crecimiento basado en la agregación de valor a la producción tradicional de Uruguay a partir de la introducción de conocimientos e inteligencia. Por lo tanto, el elemento central será la capacidad de innovación en los procesos productivos, aprovechando estratégicamente los recursos que son abundantes. Una inserción internacional estratégica y una preocupación permanente por la equidad también resultan vitales para sostener el proceso.

La inversión en capital humano, considerando éste en sentido amplio, constituye una pieza fundamental para favorecer tanto el crecimiento económico como un mejor reparto de los beneficios que traerá dicho crecimiento. Es aquí donde resultan determinantes las políticas de juventud. El avance en esta materia es prometedor, varios elementos muestran que se ha comenzado el camino en esta dirección. En particular, el Plan Nacional de Juventudes inserto en una agenda de reforma social tendiente a generar una nueva matriz de protección en el País es determinante.

El afianzamiento de una institucionalidad, ya insinuada, destinada a articular políticas de juventud con una estrategia de crecimiento sostenido con equidad, constituye un factor clave que afiance el proceso, le de sustentabilidad y permanencia.

Bibliografía

- Bucacos E. 1999.** “Fuentes del crecimiento económico en Uruguay: 1960 – 1998”, Revista de Economía del Banco Central del Uruguay, Vol. 6, N° 2, Segunda Época, Montevideo.
- Bucheli, M, 2006.** Mercado de trabajo juvenil: situación y políticas. Serie Estudios y Perspectivas, N° 6, Oficina de la CEPAL en Montevideo. Consultado en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/30021/SerieSeisMontevideocorregida.pdf>
- CEPAL, 2011.** Panorama Social de América Latina 2011, Santiago. Consultado en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf>
- INJU/MIDES – BID, 2012.** Consultoría “Relevamiento de políticas y Programas para Jóvenes en Uruguay”, Montevideo, mimeo.
- INJU/MIDES – OPP, 2009.** Juventudes uruguayas: programas sociales e impactos de las reformas implementadas: 2005 – 2009, Montevideo, mimeo.
- Fernández-Arias E. y Blyde J, 2006.** “Fuentes de crecimiento en Uruguay”, en Una nueva era de crecimiento económico en Uruguay, E. Fernández-Arias y S. Sagari Ed., BID, Washington.
- MIDES – OPP, 2013.** Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay social. Consultado en: http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/reporte_social_2013.pdf
- OCDE, 2011.** Perspectivas Económicas de América Latina 2011. Consultado en: http://www.latameconomy.org/fileadmin/uploads/laeo/Documents/E-book_LEo2011-SP_entier.pdf
- ONUDI, 2002.** Industrial development report 2002 – 2003: competing through innovation and learning, Viena.
- OPP, 2008.** El impacto conjunto de las Reformas Estructurales y algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso, Montevideo, mimeo.
- OPP, 2009.** Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos Productivos. Montevideo
- PNUD, 2009.** Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, Políticas y Desarrollo Humano, Montevideo.
- PNUD, 2010.** Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, San José C. R. Consultado en: <http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/RH-DR-2010-RBLAC.pdf>
- PNUD, 2012.** Uruguay: sustentabilidad y equidad. Material complementario al Informe sobre Desarrollo Humano 2011, Montevideo.
- UNFPA, 2011.** Informe regional de población en América Latina y el Caribe 2011. Invertir en Juventud. Consultado en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/47318/Informejuventud2011.pdf>
- Weller, J, 2007.** “La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos”, Revista de la CEPAL N° 92, agosto 2007, pp. 61 – 82. Consultado en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/29587/LCG2339eWeller.pdf>

Los jóvenes con discapacidad en Uruguay

Mag. Sergio Meresman

El presente documento tiene por finalidad servir de referencia y apoyo a un proceso de inclusión de los y las jóvenes con discapacidad en las políticas de juventud que implementa el Estado uruguayo. En la sección I, se presenta un panorama descriptivo de la situación actual de los y las jóvenes con discapacidad en Uruguay, incluyendo la información socio-demográfica y aspectos conceptuales que permiten establecer el punto de vista desde donde se propone pensar y abordar el tema. En la sección II, se analizan experiencias internacionales que permiten ubicar las principales tendencias y señalar prácticas promisorias para la inclusión de los jóvenes con discapacidad. La sección III se enfoca en las recomendaciones y orientaciones generales que se proponen desarrollar una estrategia de desarrollo juvenil inclusiva y que garantice por igual los derechos de todos y todas.

El documento en su conjunto pretende brindar herramientas para pensar e implementar futuras estrategias de acción, en el contexto de una serie de cambios de corto, mediano y largo plazo. En la medida que estas estrategias están entrelazadas con procesos sociales y culturales que los determinan, es necesario explorar su viabilidad en el contexto de esos cambios y en diálogo con sus protagonistas directos.

LOS JOVENES CON DISCAPACIDAD EN URUGUAY

Comencé a usar la silla de ruedas cuando tenía 18 años. A mí, la discapacidad me ha dado un montón de oportunidades. Me ha permitido desarrollar nuevas habilidades, experiencias y fortalezas en las que se basa mi resiliencia y determinación para transformar las cosas. Pero también me ha hecho ver lo peor de lo humano, la discriminación, la pobreza y la exclusión.

En mi ciudad, el barrio adonde yo vivía cuando adquirí la discapacidad era un barrio de clase media, rodeado por asentamientos. Tuve mucha suerte de estar en ese lado de la ciudad, adonde tuve acceso a la educación, la salud, el saneamiento, todo lo que necesitaba. Si hubiera tenido menos de suerte y me hubiera tocado estar con mi silla de ruedas del otro lado, en el asentamiento...no creo que estaría hoy aquí hablando de inclusión o celebrando con otros las cosas que hemos logrado. Millones de niños y jóvenes con discapacidades no tienen tanta suerte.

Sus historias, permanecen escondidas, invisibles, olvidadas.

Rosangela Berman Bieler al presentar el Informe Mundial sobre Infancia con Discapacidad de UNICEF, 2013

Contrastes

Los jóvenes con discapacidad se enfrentan a menudo con grandes desafíos para llevar adelante sus sueños y proyectos de vida. Sin embargo, sus necesidades básicas son similares a las de cualquier otro joven: un ambiente familiar en el cual ser amados y respetados, acceso a educación, salud, recreación, cultura y oportunidades para participar y contribuir plenamente

en un medio social que los incluya y les incentive a desarrollarse. A pesar de esto, muchos de ellos llegarán a la juventud afrontando una acumulación de desventajas (sociales y educativas principalmente) y muchas incertidumbres acerca de sus posibilidades de desarrollo personal y de un proyecto de vida autónomo. Peor aún, muchas de sus dificultades y desventajas estarán ya inscriptas a nivel subjetivo; formarán parte de su identidad personal, y marcarán su actitud ante la vida y su manera de pensarse a sí mismos.

Tal como se expresa en el mensaje que encabeza este capítulo, es bueno poder observar este contraste: algunos jóvenes con discapacidad que sí han contado con apoyo familiar, oportunidades educativas y estímulos para desarrollarse, estarán incluidos socialmente y expresando al máximo su potencial. Cuando observamos este grupo (minoritario) de jóvenes, tenemos la confirmación que las limitaciones y desventajas no están “dadas” con la discapacidad ni son “inevitables”. Muy por el contrario, estas limitaciones se construyen socialmente a partir de la multiplicación de barreras de acceso y de la existencia de poderosos tabúes y pre-conceptos sociales que perpetúan una mirada negativa y “piadosa” de la discapacidad.

Históricamente los niños, jóvenes y adultos con discapacidad han sido parte de los grupos más invisibilizados y excluidos de la población. Las Naciones Unidas señalan que a pesar que los jóvenes con discapacidad enfrentan las mismas dificultades que la mayoría de los jóvenes, estas dificultades se encuentran “especialmente agravadas por los prejuicios sociales, las barreras y la ignorancia”. El mismo documento, señala que “en el mundo hay cerca de 200 millones de jóvenes con discapacidades, marginados e invisibles para todas las oportunidades sociales, especialmente las educativas y laborales” y que el 80% de estos jóvenes vive en los países menos desarrollados¹. (Enable, 2011)

Las consecuencias de esta exclusión pueden verse en la alta incidencia de la pobreza, en la baja educación, en la predominante dificultad de los jóvenes con discapacidad para desarrollar proyectos de vida independiente, así como en las barreras arquitectónicas, comunicacionales y actitudinales que impiden su participación social y en el persistente estigma que disminuye sus oportunidades y reduce incluso las propias expectativas de integración (UNICEF-iiDI, 2013).

La recientemente sancionada Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (CIDPC) que Uruguay ha ratificado en noviembre del 2008 y consagrado en 2010 a través de la Ley 18.561 de Protección Integral de Personas con Discapacidad, representa una mudanza histórica del marco legal y los determinantes estructurales de esta situación. Sin embargo, su implementación efectiva implica también grandes desafíos para traducir los nuevos derechos en oportunidades tangibles para los más débiles.

¿Qué entendemos hoy por discapacidad?

Las formas en que la discapacidad ha sido percibida, representada y conceptualizada varían a lo largo de la historia y de las diferentes sociedades. Antiguamente, predominó una concepción de la discapacidad vista como sinónimo de imposibilidad, lo cual ha redundado en una mirada piadosa acerca de las personas con discapacidad, como objetos de ayuda y protección solidaria. Esta mirada (característica de las políticas del “estado de bienestar”) aún prevalece en algunos programas y en instituciones destinadas a “asistir” a las personas con discapacidad, lo cual en muchos casos contribuye en la práctica a perpetuar el estigma, la dependencia y la exclusión. (UNICEF-iiDI, 2013)

1. “Interactive discussion on including youth with disabilities in development”, disponible en <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1578>

Todas estas diferentes miradas y formas de nombrar y de tratar la discapacidad, tienen a la vez un fuerte impacto sobre la subjetividad de las personas y particularmente en la edad joven, cuando los aspectos de identidad personal están en juego, el proyecto de vida es incierto y las relaciones interpersonales en una dinámica inestable y de permanente re-acomodamiento. Cuando los estereotipos que asocian la discapacidad a la imposibilidad, la dependencia y la necesidad de ayuda se internalizan, generan limitantes muchas veces mayores a los limitantes objetivamente relacionados con la dificultad física, sensorial o intelectual. El resultado muchas veces es una baja auto-estima, una mayor fragilidad y menores expectativas de desarrollo social y personal que complejizan todas las trayectorias posibles hacia la autonomía. (Meresman, 2013)

Una nueva mirada

A partir de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CIDPD) se consagra una definición “social” de la discapacidad, que es vista como *el resultado de la interacción entre alguien que tiene determinadas limitaciones funcionales (físicas, mentales, intelectuales o sensoriales) las cuales al interactuar con un entorno que presenta barreras (físicas o sociales) puedan impedir su participación.*

Si una persona tiene una limitación funcional no muy importante (por ejemplo tiene baja visión, o dificultades para hablar) pero encuentra un entorno inclusivo, que no le opone resistencias o rechazos y que le brinda apoyos, la *discapacidad* resultante puede llegar a pasar prácticamente desapercibida. Incluso si la limitación funcional es importante (por ejemplo la persona es ciega o no escucha) y el entorno continúa ofreciéndole ayudas en lugar de barreras, la discapacidad no será una limitación. Pero en casos que el ambiente (físico o social) es negativo, presenta muchas barreras o niega derechos básicos a la participación, cualquier limitación funcional, incluso la más leve, implica estar excluido de las posibilidades de participar (Bieler, 2004).

En esta concepción, la discapacidad es también considerada como un hecho inherente a la *diversidad humana*, que se hace presente de diferentes maneras a lo largo del ciclo de vida de todas las personas. Cuando miramos la discapacidad como una forma más de la diversidad humana, y especialmente cuando lo aplicamos a la población más joven, podemos valorizar la contribución que permiten las políticas inclusivas (en el campo de la educación, la salud o el desarrollo en general) no solamente hacia las personas con discapacidad sino al desarrollo de sociedades mejor preparadas para atender las necesidades y posibilidades de todos sus miembros, independientemente de las características particulares o pertenencia a determinado grupo. Cuando un liceo, un recital al aire libre o un centro de salud son amigables y capaces de incluir a un joven con discapacidad, puede esperarse que estén preparadas para incluir a muchos otros que sin tener discapacidades pertenecen a grupos minoritarios o expresan de alguna manera la inagotable heterogeneidad de lo humano. En este sentido, la capacidad de inclusión es un indicador de la calidad del hábitat así como de la calidad de las políticas públicas y sociales (Meresman, 2013).

La Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad se refiere específicamente a los derechos de los jóvenes destacando especialmente el derecho a la educación, la salud (incluyendo la salud sexual y reproductiva) y las oportunidades de empleo. Asimismo, enfatiza aspectos de derechos humanos que conciernen a todos los jóvenes y consecuentemente a la necesidad de empoderarlos para que participen de los procesos de cambio social.

La discapacidad en la edad joven

Mientras todos los jóvenes pasan por una transición en la que se preparan para desarrollar sus proyectos de vida, los jóvenes con discapacidades permanecen excluidos de los espacios sociales y oportunidades donde obtener las habilidades y conocimientos que necesitan para integrarse y desarrollar una vida adulta en sociedad. A muchos se les niega el derecho a construir su propia familia, se los sobre-protege coartando sus posibilidades de desarrollo autónomo. En la mayoría de los casos no es la discapacidad sino una serie de tabúes sociales y familiares lo que hace poco probable que los jóvenes con discapacidad formen una pareja y que eventualmente se casen (particularmente es el caso de las jóvenes). Muchos de ellos podrían encontrar la forma de proyectar una vida en familia y con autonomía, si reciben los estímulos, apoyos y herramientas de apoyo que necesitan para ello.

En el ámbito familiar, es difícil encontrar “recetas” sobre cómo las familias pueden responder adecuadamente a los desafíos que trae aparejada la discapacidad de alguno de sus hijos o hijas. Desde el rechazo y abandono hasta la sobre-protección que cercena las posibilidades de desarrollo autónomo, las experiencias y testimonios son siempre difíciles y muchas veces frustrantes.

Sin embargo, la existencia de un nuevo marco de derechos y la ruptura progresiva de tabúes históricos, implica una nueva página en la vida de las personas con discapacidad. En el caso de los jóvenes, se hace posible una forma nueva de “estar en el mundo” en la cual el acceso a estímulos y apoyos (familiares y del entorno) permitirán progresivamente a los jóvenes con discapacidad percibir su futuro con más esperanza, posibilitando niveles de educación, desarrollo y autonomía personal hasta ahora impensados (UNICEF-iiDI, 2013).

En la medida que se avance en la implementación efectiva de políticas públicas inclusivas y basadas en derechos, ya no será preciso convertirse en un ser extraordinario o tener “capacidades diferentes” para obtener oportunidades semejantes a las de otros jóvenes, acceder a los mismos espacios de estudio, trabajo y participación y generar proyectos de vida y desarrollo personal que sepan sobreponerse a las adversidades y expresen un deseo de superación.

Aspectos socio demográficos

No existe actualmente una estimación adecuada del total de mujeres, niños, niñas y adolescentes con discapacidad en el mundo. La falta de datos confiables en muchos países y la carencia de una definición operativa de la discapacidad, no impiden sin embargo que el informe de la Organización Mundial de la Salud haya estimado en casi un billón el total de personas con discapacidad en el mundo (WHO, 2011).

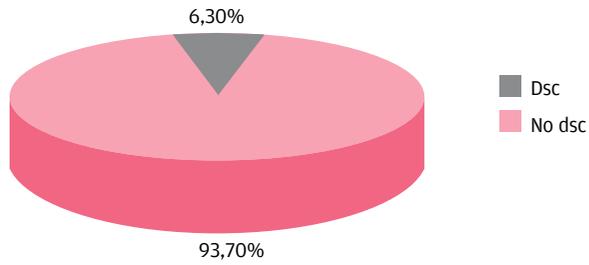
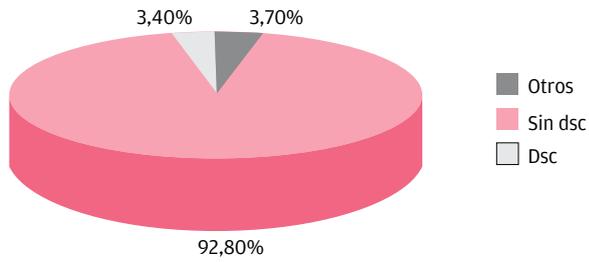
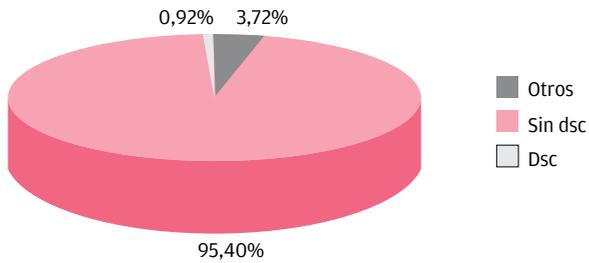
En Uruguay, la información sobre población con discapacidad comenzó a producirse muy recientemente que ha significado que esta población permaneciera durante mucho tiempo invisibilizada y al margen de los esfuerzos por mejorar las políticas públicas.

Los datos oficiales sobre discapacidad proceden de la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENPD) desarrollada en el 20042, del «Módulo Salud» de la Encuesta Continua de Hogares Ampliada (ENHA) del 20063 y más recientemente del Censo de Población del 2014 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

2. <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/discapacidad/discapacidad.pdf>

3. Para recolectar información sobre discapacidad se agregó en la Encuesta Continua de Hogares un módulo sobre discapacidad con el que se encuestaron 18.300 hogares y 56.000 personas.

4. <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>

Total de jóvenes discapacitados - 14-29 años**Jóvenes con discapacidad para ver - 14-29 años****Jóvenes con discapacidad para caminar - 14-29 años**

Según el Censo⁵, 517.771 uruguayos (el 15,9 % de la población) tienen algún tipo de discapacidad permanente y no existen diferencias significativas entre quienes viven en el medio urbano (16,4 %) y quienes lo hacen en el medio rural (15,3 %). De este total de personas presentan una discapacidad leve 365.462, una discapacidad moderada 128.876, mientras que 23.433 personas tienen una discapacidad severa.

La población juvenil constituye una parte importante de este grupo de personas: 49.338 adolescentes y jóvenes de entre 14 y 29 años tienen discapacidades. Debe destacarse además que en este grupo de edad el Censo de Población presenta un conjunto muy significativo de población “no relevada” (aproximadamente 29.000 jóvenes). Aplicando a este grupo el mismo 6,3 % de prevalencia de discapacidades que se verifica para esta franja etaria, es posible estimar el total de jóvenes con discapacidad en 51.000.

Los datos disponibles muestran que las discapacidades mayoritarias son las de tipo visual e intelectual, seguidas por las discapacidades físicas y auditivas.

Pobreza y discapacidad

A nivel internacional se reconoce el círculo vicioso que tiende a crearse entre la pobreza y la discapacidad (Metts, 2006). En términos económicos la situación de discapacidad afecta no solo al adolescente o al joven con discapacidad, sino a todo su núcleo familiar, más aún si está asociada a una condición de dependencia o a necesidades de atención permanente.

En Uruguay, los datos existentes parecen confirmar la misma preocupante realidad. Si bien no existen estudios exhaustivos acerca la relación entre discapacidad y pobreza en el país, según datos de la enpd y de la Encuesta Continua de Hogares (eph) puede afirmarse que casi la mitad (48 %) de las personas con discapacidad están en los hogares de menores ingresos (mec-mides, 2012). En el caso de los jóvenes, resulta particularmente interesante observar los datos emergentes del Censo 2011, según los cuales al menos la mitad de los jóvenes con discapacidad tienen una o más necesidades básicas insatisfechas. La amplia mayoría de estos jóvenes (70.5%) declararon en el Censo 2011 estar desocupados, pensionados o inactivos y que solo un pequeño número de ellos/as declara estar buscando empleo.

Educación

La situación educativa de los jóvenes con discapacidad en Uruguay es uno de los aspectos que más claramente muestra las brechas y desventajas comparativas que exhibe esta población. Si bien la cobertura en el nivel primario es relativamente alta (87,3 % del total), la situación empeora rápidamente medida que se analizan datos de participación educativa entre los adolescentes con discapacidad. Por ejemplo, de acuerdo al relevamiento realizado por la Encuesta Continua de Hogares Ampliada, mientras entre la población de 25 años o más sin discapacidad un 29,7% presenta como máximo nivel educativo alcanzado educación primaria, este mismo indicador para la población con discapacidad es de 56,6%.

5. En Uruguay se utilizó una síntesis de las definiciones de la Clasificación Internacional de la Funcionalidad, de la Discapacidad y de la Salud y se estableció a la situación de discapacidad como una «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».

Estas diferencias en la educación son constantes. En todos los grupos de edad existe un menor nivel educativo alcanzado por la población discapacitada, por ejemplo, entre la población con discapacidades de entre 25 y 29 años, el porcentaje que no tiene instrucción o solo ha alcanzado educación primaria es de 26,2%. Este mismo indicador, cuando se considera para la población general, es apenas de 16,7%, lo que muestra las fuertes disparidades en relación con los logros educativos alcanzados y consecuentemente la enorme desventaja a la hora de proyectar su vida e insertarse social y económicamente⁶. Es interesante comparar el 62,2% de adolescentes con discapacidad que completan la escuela primaria en Uruguay con el bajo nivel de instrucción y alto analfabetismo de los jóvenes con discapacidad de 25 años o más de edad (ENPD, 2004) pues revela que la transición entre educación primaria y secundaria representa, hasta ahora, un límite infranqueable para la mayoría de ellos.

El sistema educativo uruguayo no ha previsto la transición de los niños y adolescentes con discapacidades a propuestas de educación secundaria que faciliten su inserción educativa, social y laboral. Asimismo, la inclusión “segregada” de los niños con discapacidad en escuelas especiales, genera una serie de inercias en cuanto a “estar aparte” que es muy difícil revertir posteriormente. La ausencia de propuestas orientadas a la transición hacia oportunidades de formación para el trabajo o la integración en emprendimientos que promuevan el desarrollo de autonomía y habilidades para la vida independiente, implica en muchos casos que los jóvenes con discapacidad no encuentren opciones para continuar su formación y desarrollo personal (UNICEF-iiDI 2013).

Accesibilidad

En los últimos años, muchas localidades han iniciado esfuerzos para remover barreras arquitectónicas y adecuar las construcciones, los espacios públicos así como el transporte urbano e interurbano a los estándares de accesibilidad que exige la CDPD. Uruguay se encuentra aun dando los primeros pasos en este aspecto, que resulta esencial para hacer posible la participación de todos y lograr la equidad y la inclusión social. El acceso a espacios y eventos públicos relacionados con la cultura, recreación, el tiempo libre y el deporte representa para los adolescentes y jóvenes con discapacidad un indicador muy tangible de sus posibilidades de habitar la ciudad en igualdad de condiciones con sus pares sin discapacidad y disfrutar del derecho a la inclusión.

Una porción creciente pero aún pequeña de la oferta cultural y recreativa en Uruguay toma en cuenta los estándares de accesibilidad y resulta aún excepcional ver jóvenes con discapacidad en los espectáculos públicos (musicales, deportivos, culturales) y privados (bares, boliches, salones de fiesta). La incorporación de la lengua de señas uruguaya (LSU) en una creciente cantidad de programas televisivos y eventos culturales, refleja también un indicador promisorio que debe continuar profundizándose. Poco a poco se irán fortaleciendo estas normativas, por lo cual es necesario abordar las barreras actitudinales y la preparación de quienes trabajan en este tipo de propuestas para que consideren una atención inclusiva y orientada a la diversidad.

6. El informe *Situación de la educación en Uruguay* (Katzman y Rodríguez, 2007) reflejó esta misma información: el 42,9 % de los analfabetos de 15 años y más reportaron alguna discapacidad, mientras que solo el 12,6 % de la población con discapacidad en el mismo tramo etario es capaz de leer y escribir.

Barreras sociales y actitudinales

Uruguay no es una excepción en relación con el fuerte estigma y los prejuicios que afectan tanto a jóvenes como a niños y adultos con discapacidad. Si bien existe un amplio marco legal que obliga a respetar los derechos de todos sin discriminación la realidad demuestra que fuertes barreras sociales limitan las posibilidades de participación de los niños y adolescentes con discapacidad en todos los terrenos. La Institución de Derechos Humanos por ejemplo, recibió 79 denuncias por discriminación contra personas con discapacidad entre las 225 recibidas durante los primeros meses de su funcionamiento. Informes recientes de CAINFo⁷ (2013) e iiDi⁸ (2013) indagaron acerca de la existencia de garantías para prevenir situaciones de discriminación y maltrato a niños y adolescentes con discapacidad, documentando la ausencia de protocolos así como de registros que permitan conocer la existencia de situaciones de denegatorias de derechos.

Durante los últimos años, las campañas de acción y sensibilización⁹ implementadas por Programa Nacional de Discapacidad del MIDES (PRONADIS) y la CNHD han abordado el desafío de actuar sobre la opinión pública, educando contra la discriminación y promoviendo el respeto y trato digno hacia los niños, jóvenes y adultos con discapacidad. Iniciativas como los Promotores de Inclusión (desarrollada por el PRONADIS y por la Secretaría de la Gestión Social de la Discapacidad de la Intendencia de Montevideo) están fomentando una cultura de la diversidad por medio de la participación conjunta de adolescentes y jóvenes con y sin discapacidades.

La incidencia sobre barreras sociales y actitudinales es obviamente un desafío de largo plazo que requiere combatir estereotipos, promover una imagen activa y positiva de los jóvenes con discapacidad, incluir sus imágenes como parte de la población general en las campañas y actividades que están dirigidas a los jóvenes y combatir todas las formas de discriminación en el ámbito social y cultural.

Efectos acumulativos

Todos los factores analizados para tipificar de manera general la situación de los jóvenes con discapacidad impactan de manera diferente dependiendo de variables sociales, familiares y personales. Sin embargo, lo que es común a todos ellos es el “efecto acumulativo” que producen estas desventajas. Este efecto acumulativo combina la complejidad de los diferentes factores determinantes y tiene como resultado un aumento de la vulnerabilidad. Por ejemplo:

- Las desventajas para tomar decisiones autónomas acerca de sus propias vidas son más fuertes limitantes en el caso de las niñas y adolescentes con discapacidad¹⁰.
- El ambiente social –a menudo negativo y cargado de prejuicios - puede resultar más hostil cuando se combina con situaciones pobreza.
- La baja auto estima -que es frecuente en la discapacidad- suele sumarse a dificultades del entorno social que conducen al aislamiento y la segregación, potenciando su vulnerabilidad y disminuyendo los recursos de auto-cuidado¹¹.

7. Informe Discapacidad y Educación Inclusiva, disponible en <http://www.cainfo.org.uy/2013/10/informe-discapacidad-y-educacion-inclusiva-en-uruguay/>

8. Informe de investigación sobre Violencia y Maltrato a niños y adolescentes con discapacidad en Uruguay, iiDi-UNICEF, no publicado, 2013.

9. ¿Qué ves cuando me ves?, PRONADIS-MIDES 2011, accesible en <http://vimeo.com/26030256>

10. S. Meresman, Es parte de la vida: educación sexual y discapacidad, CODICEN, Uruguay 2012

11. Yousafzi A. y K. Edwards, Double Burden: a Situation Analysis of HIV/AIDS and Young People with Disabilities in Rwanda and Uganda. Centre for International Child Health, Institute of Child Health, London (2004)

Sin embargo, las personas con discapacidad no son un grupo homogéneo y este tipo de efectos “acumulativos” no lo explican todo. Existen particularidades que refuerzan o atenúan las dinámicas de exclusión, marginación e inequidad así como estrategias de auto-cuidado, *resiliencia* y *salutogénesis* que son relativamente exitosas en algunas personas y grupos.

II. POLÍTICAS PÚBLICAS E INCLUSIÓN

Modelos para políticas públicas en discapacidad: el desarrollo inclusivo

El concepto de *desarrollo inclusivo* resulta de particular importancia a la hora de pensar políticas, programas y proyectos de salud atentos a los determinantes sociales de la discapacidad así como promotores de derechos y sensibles a la diversidad. Se entiende por *desarrollo inclusivo*¹² el diseño e implementación de acciones y políticas para el desarrollo socioeconómico y humano que procuran la igualdad de oportunidades y derechos para todas las personas, independientemente de su estatus social, su género, edad, condición física o mental, su raza, religión, posición social, etc., en equilibrio con su medio ambiente.

Las políticas públicas inclusivas buscan atender a las necesidades de los jóvenes con discapacidad generando instrumentos que actúen sobre las barreras (socioculturales, legales, físicas, etc) que limitan sus oportunidades de participación social.

Una de las premisas del desarrollo inclusivo sobre la que existe un amplio consenso internacional es evitar (siempre que sea posible) generar programas o componentes paralelos o “focalizados” para las personas con discapacidad y realizar en cambio un esfuerzo por preservar los principios de inclusión en las políticas generales (OMS, 2003). Como regla, siempre es mejor tomar en cuenta los principios de accesibilidad (principalmente física y comunicacional) cuando se realizan propuestas dirigidas a toda la población. Cuando no ha sido así, debe evaluarse la necesidad de hacer ajustes y adaptaciones a esas propuestas para hacerlas accesibles a todos. Muchas veces será necesario desarrollar iniciativas (materiales informativos, eventos públicos, estrategias de empleo, etc) *específicas* para responder a las necesidades particulares de algunos grupos. Esta modalidad que combina intervenciones “transversales” y específicas, es conocida como “abordaje de doble vía” (Inclusive Development, 2008).

La experiencia internacional

En el contexto internacional, la necesidad de responder a las necesidades y asegurar los derechos de los jóvenes con discapacidad ha emergido como un desafío relativamente reciente. En casi todos los países, el proceso de discusión e implementación de políticas públicas sobre juventud y discapacidad ha estado fuertemente marcado por el proceso de ratificación de la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y la legislación local emergente de esa ratificación. Es interesante destacar que entre los grupos que emergieron como prioritarios a partir de este nuevo marco legal, no se cuenta a los jóvenes. Asimismo,

12. Berman Bieler, Rosangela y producción colectiva. “Desarrollo Inclusivo: un aporte universal desde la discapacidad”. Equipo de Discapacidad y Desarrollo Inclusivo. Región de Latinoamérica y el Caribe. Banco Mundial. www.worldbank.org/disability.

son contados los casos en los cuales los países han logrado avanzar en el desarrollo de políticas públicas inclusivas más allá de la ratificación y producción de las leyes.

Puede decirse entonces que no se cuenta aún con una trayectoria de experiencias lo suficientemente extendida en el tiempo que permita identificar “buenas prácticas”¹³ y que muy pocos países han logrado evaluar los programas y políticas implementados a partir de la Convención.

Algunos países latinoamericanos han comenzado a avanzar integrando acciones inclusivas hacia los jóvenes con discapacidad en el marco general de las políticas de juventud. En Costa Rica por ejemplo¹⁴, el Programa Nacional de Discapacidad generó una estrategia que integra cuatro enfoques: juventud, equidad de género, desarrollo inclusivo, y promoción de derechos humanos.

También Chile ha propuesto avanzar en las políticas de inclusión de jóvenes con discapacidad creando el Fondo Nacional de Discapacidad (FONADIS) y programas innovadores de:

- Educación inclusiva
- Alfabetización tecnológica (acorde a los avances en nuevas tecnologías)
- Fortalecimiento a asociaciones de personas con discapacidad
- Transición al mundo laboral y la vida adulta

Perú desarrolla desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo un programa enfocado en la población con discapacidad de 15 a 29 años que incluye integración social-laboral para jóvenes con discapacidades intelectuales y su entorno familiar; un servicio de información especializada sobre mercado de trabajo para jóvenes con todo tipo de discapacidad; un servicio de capacitación y colocación laboral y un servicio de apoyo a la adecuación del puesto de trabajo para el joven con discapacidad¹⁵.

En Norte América y Europa, han existido movimientos sociales organizados que desde hace muchas décadas reclaman por los derechos de las personas con discapacidad. A partir de la sanción de la CIDPCD estos países tomaron la delantera en la generación de una nueva serie de programas, muchos de ellos implementados con una fuerte participación de las organizaciones sociales que cuentan con gran experiencia y conocimiento acumulado.

En Canadá se desarrollaron desde 2004 una serie de iniciativas para mejorar la participación de los jóvenes con discapacidad en programas y servicios públicos y su involucramiento con el mercado de trabajo. Las recomendaciones son simples e incluyen mejorar la coordinación entre programas, trabajar para concientizar a la sociedad y romper prejuicios, expandir las oportunidades de trabajo inclusivo, proveer información desde temprano a los jóvenes y fortalecer los lazos con las organizaciones sociales que trabajan con jóvenes con discapacidades.

En la Unión Europea, un estudio elaborado por la Fundación Europea para el Mejoramiento de las Condiciones de Vida examinó la situación de jóvenes con discapacidades en 11 países¹⁶ procurando orientar las políticas regionales. Los cambios han buscado crear estrategias más activas en relación a los mercados de trabajo, más flexibles en cuanto al ingreso,

13. El término buenas prácticas suele utilizarse para reconocer acciones efectivas y determinar estándares de trabajo para una actividad. (Organización Mundial de la Salud, 2006).

14. http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/07/T023600005257-0-Politiclas_Publicas_para_personas_jovenes_con_discapacidad_en_Costa_Rica.pdf

15. http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/talleres/ppat2013/04julio2012/6MINTRA/jov_con_discapacidad.pdf

16. Se analizaron 144 leyes y 117 programas inclusivos en Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Holanda, Polonia, Portugal, Eslovaquia, España y Gran Bretaña. <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/261/es/2/EF12261ES.pdf>

mejoras en la educación, mejores transiciones entre sistemas y que promuevan la vida independiente de jóvenes con discapacidades. Se documentaron muchas estrategias, desde planes focalizados hasta planes para toda la población que incluyen a jóvenes con discapacidades. La mayoría de los países operan con sistema de cuotas para promover la inserción laboral y se reocupan por la educación inclusiva incrementando la inversión en ella. Ofrecen también servicios de apoyo y rehabilitación a través de transferencias personales (para que la persona busque sus propios servicios) y uso de esquemas públicos de asistencia personal.

España es quizás uno de los países que más tempranamente ha abordado los desafíos de incluir a jóvenes con discapacidad en el campo social, cultural, educativo y laboral. Más allá de algunos signos de estancamiento y del fuerte ajuste presupuestario a partir de la crisis de 2012. Los aspectos salientes de esta experiencia se basaron en tres grandes líneas de acción:

- 1) **Actuar sobre las barreras socioculturales**, realizando campañas informativas sobre los diversos tipos de discapacidad, las capacidades de las personas con discapacidad, las normas y derechos existentes.
- 2) **Motivar a las personas con discapacidad y sus organizaciones** para mejorar su interés de participación ciudadana en el marco de derechos.
- 3) **Derribar las barreras físicas** (Plan Nacional de Accesibilidad) y **fomentar la visibilidad** de los jóvenes con discapacidad como parte de la población general.

Tendencias

Pueden identificarse a partir de estas experiencias internacionales una serie de tendencias y “reglas de oro” que vale la pena resumir y considerar:

- Hay una tendencia a tratar las necesidades de los jóvenes con discapacidades en políticas y servicios generales (no “focalizados” o “especializados”).
- Son importantes las campañas para visibilizar a los jóvenes con discapacidad como parte de la población general, promover sus derechos, combatir el estigma y la discriminación y fortalecer las oportunidades de participación en las asociaciones y programas de jóvenes.
- Se busca impulsar la educación inclusiva (es decir en el contexto de las instituciones comunes).
- Se promueven las herramientas de autonomía y vida adulta independiente.
- Se promueve la alfabetización tecnológica de los jóvenes con discapacidad y se estimulan formatos accesibles para que accedan a la información pública.
- Se hacen esfuerzos por asegurar la transición entre el nivel educativo primario, los estudios secundarios y la inserción laboral.
- Se estudian rutas y se implementan programas para la inserción laboral:
 - *Mejorar los sistemas de recogida, análisis y difusión de información* sobre empleo joven y discapacidad. Realizar encuestas y fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia de empleo a jóvenes con discapacidad.
 - *Brindar apoyo a auto-emprendimientos e introducir estímulos fiscales para los empleadores* (bonificaciones, subvenciones y ventajas fiscales vinculadas con la contratación de jóvenes trabajadores con discapacidad o a la adaptación de sus puestos de trabajo y la eliminación de barreras que dificulten su labor.

- *Apoyar iniciativas de empleo protegido*, como las que llevan adelante organizaciones de personas y familiares de personas con discapacidad.
- *Apoyar el tránsito hacia trabajo ordinario*; promoviendo la relación entre los centros ocupacionales con centros de vida independiente y organizaciones de personas con discapacidad.
- *Proteger la calidad del empleo y las condiciones de trabajo* combatiendo la discriminación hacia las personas con discapacidad y el abuso en las condiciones de trabajo (transformación de contratos temporales en indefinidos; controlar los salarios percibidos, etc).
- Se toman en cuenta los aspectos de accesibilidad física y actitudinal en la oferta cultural, de ocio y tiempo libre.

Algunos avances y nudos críticos en Uruguay

La experiencia de Uruguay en el desarrollo de estrategias inclusivas con foco en los jóvenes con discapacidad es también relativamente reciente. Un aspecto en general favorable es que existe una creciente visualización de las personas con discapacidad como sujetos de derecho y en consecuencia numerosas áreas de la política nacional han comenzado a adaptar las normativas y realizar esfuerzos en la planificación de sus acciones y programas para incluir a esta población.

El Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS, MIDES) y algunos gobiernos departamentales han desarrollado acciones destinadas a influir positivamente sobre la percepción social de la discapacidad y fortalecer la capacidad de las organizaciones sociales para promover sus derechos y participar activamente de estos procesos de cambio. Sin embargo, la mayoría de estas acciones tienen una perspectiva “adulto-céntrica” reflejando en su mayor parte las prioridades y necesidades de las personas adultas con discapacidad.

También se hacen esfuerzos para mejorar la comunicación entre las oficinas públicas y los usuarios con discapacidad, como la accesibilidad digital (trámites en línea) y la contratación de intérpretes en lengua de seña uruguaya para la Unidad de Relacionamiento con la población (Centro de Atención en situaciones críticas) del Mides y para la interpretación en LSU de discursos y eventos públicos. En el área de la salud se avanza en capacitar al personal, asegurar la accesibilidad de las personas con discapacidad en los servicios y favorecer adaptaciones e intermediaciones que reduzcan las barreras físicas, comunicacionales y actitudinales.

En relación con la accesibilidad digital, el Programa Nacional de Discapacidad (Pronadis) y la Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel) firmaron un convenio para desarrollar proyectos y actividades tendientes a impulsar aplicaciones tecnológicas y de telecomunicaciones, que contribuyan en la habilitación, rehabilitación y mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad. También se está avanzando en la capacitación a personas ciegas y con baja visión en el uso de aplicaciones digitales de Braille, Jaws y Zoomtux (amplificador de texto), que son las herramientas necesarias para estudiar, trabajar y comunicarse. Este tipo de convenios e iniciativas representan una oportunidad de gran potencial para la inserción de jóvenes emprendedores con discapacidad, por ser un área donde Uruguay tiene una reconocida ventaja comparativa y por el alcance que tienen las herramientas digitales para potenciar el acceso y la participación de las personas con discapacidad.

Si bien el Plan Nacional de Juventudes (2011-2015) no incluye referencias específicas a esta población (a pesar del énfasis asignado a la perspectiva de diversidad social como uno de los principios orientadores del plan) es correcto señalar que los equipos de trabajo se han plantea-

do el objetivo de hacer accesibles e inclusivas sus acciones. Durante el reciente Encuentro Nacional de Juventudes organizado por INJU en septiembre de 2013, se concretó una experiencia de participación de jóvenes con discapacidad a través de los Promotores de Inclusión y un equipo del Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (iiDi) que integró participantes de Argentina y Uruguay en una actividad sobre Jóvenes y el Desarrollo Inclusivo. El desafío es continuar con este tipo de propuestas, para lo cual será necesario también contar con referencias a esta población en las diferentes estrategias de acción propuestas por el plan.

Un relevamiento actualmente en curso que se realiza a través del Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (iiDi) acerca de programas e iniciativas dirigidas a jóvenes en las que existan componentes de inclusión, muestra que son escasas las experiencias en donde las organizaciones juveniles se propongan y logren incluir a jóvenes con discapacidad. Menos frecuente aún es la experiencia de organizaciones que desarrollan programas para jóvenes con discapacidad y se propongan o logren a incluir a jóvenes sin discapacidad¹⁷.

La Secretaría de Discapacidad de la Intendencia de Montevideo creó en 2009 el programa Promotores de Inclusión mientras el Programa Nacional de Discapacidad (Ministerio de Desarrollo Social, MIDES) lo ha relanzado a nivel nacional para expandirlo a todos los departamentos. En 2013 se realizaron actividades en forma conjunta con INJU, como talleres de expresión de Danceability.

Con particular énfasis en la población juvenil sorda, el Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo lleva adelante desde 2010 un programa de formación de promotores de Salud en Lengua de Señas del Uruguay que en 2013 fue distinguido con el Premio Nacional de Innovación en Desarrollo Humano.

En relación con el empleo, las iniciativas son incipientes. Por un lado, la reglamentación de la nueva Ley de “Protección integral de Personas con Discapacidad” implicará automáticamente que todas las vacantes en el sector público y en la actividad privada cumplan con el cupo del 4% de vacantes destinadas a personas con discapacidad. Esta obligación será exigida por la Oficina Nacional de Servicio Civil en el ámbito estatal y a través de la ley de Empleo Juvenil (que exonera tributariamente a las empresas que tomen jóvenes entre 18 y 30 años) en la actividad privada.

El Instituto Nacional de Empleo y Formación profesional (INEFOP) lleva adelante desde el año 1999 un Programa de Capacitación Laboral para Personas con Discapacidad (PROCLADIS). Este programa constituye una herramienta esencial para desarrollar políticas activas de empleo a personas con discapacidad, la mayor parte de las cuales son jóvenes. En los últimos años, Procladis ha puesto énfasis en abordar la capacitación y el apoyo a la inserción laboral de personas con discapacidades “leves” las cuales se estima que representan más de un 80% del total de los registrados por el Censo 2011. La política de capacitación ha buscado integrar a las personas con discapacidad en los cursos “generales” de capacitación y reconversión laboral, evitando propuestas “especiales” o segregadas. Esto se traduce en un esfuerzo para asegurar el “diseño universal” e inclusivo de los cursos, redundando en un cambio cultural y de prácticas que es muy saludable.

El Pronadis lleva adelante una política de Empleo con Apoyo (inclusión socio-laboral) que se dirige tanto a aquellas personas que quieran trabajar de forma dependiente (empresa privada, contratado por cooperativas, etc.) o independiente a través de auto emprendimientos, cooperativas u otras modalidades productivas. También se apoyan experiencias de continuidad educativa y educación no formal en zonas semiurbanas y rurales.

17. N. Fariás, informe preliminar, Mapeo sobre Jóvenes y Desarrollo Inclusivo (iiDi 2014)

Como parte del propuesto plan de acción de juventudes¹⁸ el INJU recomienda asignar cuotas a jóvenes con discapacidad en el marco de las acciones previstas para el período 2015-2025. Asimismo, en su eje de acciones hacia la orientación vocacional y laboral y a la intermediación laboral, el propuesto plan contiene una serie de propuestas ante las cuales será necesario plantearse el desafío de hacerlas inclusivas y accesibles: conformar espacios de coordinación interinstitucional, diseñar contenidos y propuestas educativas y dispositivos comunitarios de orientación laboral, expandir los cursos y talleres de orientación laboral y vocacional en centros de enseñanza formal y no formal y fomentar a través de becas diferenciales la implementación de orientaciones educativas estratégicas.

Entre las iniciativas impulsadas por Organizaciones Sociales, el programa Ágora (de la Unión Nacional de Ciegos del Uruguay, UNCU) se implementa desde 2006 en colaboración con el Ministerio de Trabajo. Su objetivo es promover la integración de las personas con discapacidad visual en el mercado laboral de Uruguay mediante acciones de capacitación, intermediación laboral, adaptación de puestos de trabajo y promoción del autoempleo. Otras instituciones han comenzado a desarrollar propuestas de inserción laboral en coordinación con programas gubernamentales. Por ejemplo a través de un convenio entre la Intendencia de Montevideo y el Instituto Psicopedagógico del Uruguay se ofrecen capacitaciones en gastronomía para jóvenes con discapacidades leves de entre 16 y 29 años en los que se procura también que exista respaldo familiar o de una organización social. Este tipo de programas prioriza a integrantes de familias de bajos ingresos.

Aun así, es mucho lo que resta por hacerse en todos los campos para fortalecer las herramientas de inclusión de los jóvenes con discapacidad en Uruguay. Los aspectos de empoderamiento y promoción de liderazgos juveniles son ampliamente reconocidos como un área en la que existen muchas asignaturas pendientes. Existen también aspectos de fragmentación y falta de coordinación de los programas y se necesitan instancias en las que los programas y políticas sociales dirigidas a los jóvenes y a las personas con discapacidad encuentren y generen nuevas oportunidades de articulación.

III. HACIA EL FUTURO

Existen una serie de temáticas particularmente significativas en relación con las necesidades, oportunidades y perspectivas futuras para la inclusión de los jóvenes con discapacidad en los programas y planes nacionales de juventud. Estas temáticas pueden ser consideradas como una serie de preguntas que deben abordarse y desafíos sobre los que será necesario actuar:

- ¿Qué es necesario hacer para que los jóvenes con discapacidad sean visibilizados como parte de la población comprendida por las propuestas del Plan de Acción de Juventudes y se cuente con información confiable acerca de sus características y necesidades como grupo?
- ¿Qué debe tomarse en cuenta para que el Plan de Acción de Juventudes sea inclusivo, accesible y capaz de movilizar la participación de los jóvenes con distintas discapacidades?

18. Inju- Mides (2014) Plan de Acción de Juventudes 2015-2025, Uruguay

- ¿Cuál es la contribución posible del Plan de Acción de Juventudes con la educación inclusiva?
- ¿Cuál es la contribución posible del Plan de Acción de Juventudes con las necesidades de empleo de los jóvenes con discapacidad y particularmente con el desafío de las transiciones (educativas y laborales) que emergen como necesarias?
- ¿Cuál es la contribución posible del Plan Nacional de Juventudes con la necesidad de estimular y apoyar procesos de autonomía y vida independiente de los jóvenes con discapacidad?
- ¿Cómo puede contribuirse con la inclusión social a través del combate a la discriminación y la promoción de espacios y programas juveniles que sean activamente apreciativos de la diversidad?

Intentaremos a continuación colocar algunas propuestas en la dirección de responder a estas preguntas:

Información y visibilidad: Para comenzar a cambiar una situación, es esencial conocerla. Las políticas de juventud solo conseguirán ser inclusivas de los jóvenes con discapacidad y facilitar su participación social si parten de visibilizar su situación actual, comprender sus necesidades y modalidades de expresión y generar alianzas con las organizaciones sociales y as iniciativas que los nuclean.

Actualmente, esta población se encuentra parcialmente invisibilizada y no participa más que esporádicamente de las políticas y propuestas destinadas a los jóvenes. Es necesario conocer en mayor detalle sus necesidades, características y las principales barreras que limitan su participación, para responder adecuadamente y con base en las capacidades instaladas y recursos adecuados.

Algunas recomendaciones:

- Se requieren estudios para generar datos y observar objetiva y críticamente la situación, necesidades y oportunidades de desarrollo de los jóvenes con discapacidad.
- Dentro de los mecanismos actuales de recolección de datos, es posible incluir módulos específicos adaptados para registrar a los jóvenes con discapacidad.
- Participar en proyectos de investigación que contribuyan a conocer las necesidades y oportunidades de inclusión y participación social de los jóvenes con discapacidad. Existen actualmente capacidades instaladas a nivel de la Universidad de la República para desarrollar estudios e investigaciones sobre esta población (Red Interdisciplinaria sobre Discapacidad, Central de Recursos en Salud e Inclusión).
- Debe monitorearse el flujo de jóvenes con discapacidades que cada año accede a beneficios o programas de ayuda o toma contacto con los programas de INJU.
- Será importante visibilizar a los jóvenes con discapacidad en las campañas y mensajes relacionados con el Plan de Juventudes así como en toda la comunicación gráfica relacionada.
- Asegurar que como parte de la política de promoción y resguardo de los derechos y seguridad jurídica de los jóvenes se establezcan mecanismos “centinela” y acceso a acomodaciones razonables (asistencia personal, intérpretes, asesoría letrada y curatela) así como mecanismos de resguardo y reclamo ante violaciones de sus derechos humanos.

Acceso y participación: La Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad sugiere estrategias para que las políticas públicas amplíen su compromiso en la batalla contra la

discriminación. El Plan de Acción de Juventudes debe contribuir con los esfuerzos que realizan el Estado y la sociedad uruguaya para derrotar las barreras culturales y combatir prejuicios que limitan el desarrollo y la participación social de los jóvenes con discapacidad, creando entornos favorables a la diversidad humana y combatiendo la discriminación en todas sus formas.

Una porción relativamente creciente pero aún pequeña de los espacios y servicios (públicos y privados) disponibles en Uruguay cumple con los estándares de accesibilidad física y comunicacional que exige la ley y que en la práctica estimulan (o des-estimulan) las posibilidades de participación de los jóvenes con discapacidad. Por ejemplo: aún resulta excepcional ver jóvenes con discapacidad en los espectáculos públicos (musicales, deportivos, culturales) y privados (bares, boliches, salones de fiesta). La mayor parte de la oferta cultural y recreativa no toma en cuenta a esta población como destinataria de las propuestas.

Si bien por un lado es esperable que gradualmente la mayoría de las intendencias irán fortaleciendo sus normativas y brindando atención a este tema, también es cierto que esto traerá acarreado nuevos desafíos y pondrá en juego nuevas complejidades. Será espacialmente importante abordar las barreras actitudinales y la preparación de quienes trabajan en servicios y propuestas juveniles para que consideren una atención inclusiva y orientada a la diversidad

Algunas recomendaciones:

- Sensibilizar y generar conciencia pública entre los jóvenes sobre los derechos de los jóvenes y adultos con discapacidad.
- Desarrollar campañas de sensibilización destinadas a fomentar actitudes receptivas hacia los derechos de los jóvenes y adultos con discapacidad; impulsar imágenes positivas y reconocer sus capacidades y fortalezas.
- Fomentar en todas las actividades el respeto a los jóvenes con discapacidad, en el marco de la valoración de la diversidad humana y de la promoción de los derechos humanos.
- Contribuir con las propuestas actualmente en curso para fomentar la participación y el empoderamiento de jóvenes con discapacidad, difundiendo la CDPCD y fomentando puentes de inclusión.
- Retomar experiencias como la desarrollada durante el reciente Encuentro Nacional de Jóvenes en Montevideo, promoviendo encuentros, fomentando la convivencia y tendiendo puentes entre las organizaciones juveniles y aquellas que trabajan en el campo de la discapacidad.
- Asegurar que los jóvenes con discapacidad tienen condiciones de acceso, acogida y participación en todas las iniciativas que cuentan con apoyo de INJU.

Educación: el principal desafío en relación con la educación de los jóvenes con discapacidad en Uruguay, es fortalecer las opciones inclusión en la enseñanza común. Asimismo, son necesarios apoyos que aseguren la transición entre el nivel primario, la educación secundaria y las opciones de inserción laboral. Como pudo apreciarse en la revisión de bibliografía internacional realizada, este desafío se repite en todos los países y resulta de la notoria postergación educativa de los niños y adolescentes con discapacidad, las bajas expectativas familiares y docentes y la ausencia de herramientas alternativas que permitan abordar los cuellos de botella que representan estas transiciones (escuela-educación en oficios-inserción laboral) y en la que Uruguay no es una excepción.

Resulta importante reflexionar acerca de las contribuciones que un Plan Nacional de Juventud puede hacer para responder a estos desafíos de la educación inclusiva, sumando las oportunidades y los recursos que ofrecen los programas actuales y creando nuevas articulaciones en apoyo a estas transiciones.

Algunas recomendaciones:

- Funcionarios de INJU podrían integrarse en la Comisión de Continuidad Educativa y socio-profesional de alumnos con discapacidad egresados del CEIP con el objetivo de participar en la búsqueda de soluciones y contribuir en el desarrollo de propuestas y ejecución de planes para el mejoramiento de la calidad de vida a jóvenes con discapacidad.
- Contribuir en las iniciativas de generación de emprendimientos educativos difundiendo-los así como participar de los grupos de discusión sobre educación inclusiva que actualmente se llevan a cabo.
- La presencia de más de 1000 jóvenes con discapacidades de entre 12 y 29 años en instituciones que brindan servicios educativos y de formación laboral y vocacional, representa una oportunidad de encuentro para tender puentes de inclusión con los programas y redes juveniles de todo el país, organizando visitas, actividades conjuntas y generando intercambios con esta población que permita visibilizarla y enriquecer mutuamente a los jóvenes con y sin discapacidad.

Empleo: la inserción laboral y productiva de los jóvenes con discapacidad, es una de las áreas en las que internacionalmente se reconocen las inequidades más importantes y desafiantes. Trabajar sobre esta brecha de acceso implica una serie de medidas complementarias e integradas, cuyo primer paso debe ser conocer la situación laboral de los jóvenes con discapacidad a través de un estudio analítico y descriptivo.

En términos sectoriales el INJU deberá velar para que el Plan Nacional de Juventudes visibilice a los jóvenes con discapacidad como parte de la población. En consecuencia con esta mayor visibilización será necesario alinear progresivamente las diferentes políticas y programas (orientación vocacional y laboral, implementación de la Ley de Empleo Juvenil, intermediación laboral, coordinación interinstitucional, apoyo al primer empleo, negociaciones colectivas y entrega de servicios de cuidado) con los correspondientes estándares de accesibilidad e inclusión para que alcancen a la población joven con discapacidad.

Algunas recomendaciones:

- Realizar un estudio analítico de la situación laboral de los jóvenes con discapacidad en Uruguay conjuntamente con el Ministerio de Trabajo, Pronadis y las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- INJU podría integrar uno de sus funcionarios/as a Pronadis para colaborar con las estrategias de mediación laboral y asegurar que los esfuerzos que se realizan para mejorar el empleo entre las PCD tengan un énfasis en los jóvenes.
- Realizar una revisión conjunta de las componentes del Plan Nacional de Juventudes y las acciones propuestas para el período 2015-2025 conjuntamente con Pronadis, Comisión Honoraria de Discapacidad y Representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil vinculadas a la discapacidad.

Bibliografía

- Anne Westhues**, *Canadian Social Policy: Issues and perspectives*, Canada, 2005 http://books.google.com.uy/books?id=AC2_Z1Q6a4C&pg=PA217&dq=policies+youth+with+disabilities+canada&source=bl&ots=zGkBAQef&sig=KFj0ECd9197YHuFCaQpNNGiN5s0&hl=en&sa=X&ei=g9vbUtXrMubisAS09YcGDw&ved=0CHgQ6AEwBw#v=onepage&q=policies%20youth%20with%20disabilities%20canada&f=false
- CAinfo**, *Discapacidad y Educación Inclusiva*, 2013, disponible en http://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2013/10/327_Informe-Educacion-Inclusiva-Difusion2013.pdf
- Camilla Crosso**, *El derecho a la educación de personas con discapacidad: impulsando el concepto de educación inclusiva*, Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva <http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol4-num2/art4.pdf>
- Colección Barclays** “Igualdad y diversidad” N° 4, *Los jóvenes con discapacidad en España: informe de situación 2010*, Abril 2010 <http://www.feafes.org/publicaciones/JovenesDiscapacidad.pdf>
- Consejo Distrital de Política Social de Cartagena de Indias**, *Política Pública de discapacidad en el distrito de Cartagena: 'claves para la participación con inclusión social' 2010-2015*, Junio 2010 <http://www.cartagena.gov.co/Concejo/Documentos/CARTILLADISCAPACIDAD.pdf>
- Cristina Jenaro**, *La transición a la vida adulta en jóvenes con discapacidad: necesidades y demandas*. Instituto Universitario de Integración en la Comunidad, Universidad de Salamanca, marzo 1999 <http://inico.usal.es/publicaciones/pdf/transicion.pdf>
- Daniel P Mears**, Laudan Y Aron, *Adressing the needs of youth with disabilities in the Juvenile Justice System: the current state of Knowledge*, Urban Institute, November 2003 http://www.urban.org/UploadedPDF/410885_youth_with_disabilities.pdf
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions**. *Active inclusion of young people with disabilities or health problems*, Eurofund, 2012 <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/26/en/1/EF1226EN.pdf>
- Flor María del Rosario Huertas Angulo**, *Contribución de las políticas sociales a la calidad de vida de los jóvenes con discapacidad* <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Contribucion%20de%20las%20políticas%20sociales%20a%20la%20calidad%20de%20vida%20de%20los%20jóvenes%20con%20discapacidad.pdf>
- Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo**, *Inclusión activa de jóvenes con problemas de salud o discapacidades* <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/261/es/2/EF12261ES.pdf>
- Gabriel Navarro y Sonia López López**, *Buenas prácticas. El acceso a la información de los jóvenes con discapacidad sensorial en nuestras ciudades. La propuesta de Murcia*. Febrero 2009 http://www.informajoven.org/juventud/doc/proyecto europeo/seminar_discapinfo/Buenas_Practicas_Informajoven_FESORMU.pdf
- Gobierno del distrito federal México y UNICEF**, *El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el distrito federal*, México, Junio 2006 http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_reto_inclusion_estudio_discapacidad.pdf
- Gobierno de España** *Estrategia global de acción para el empleo de personas con discapacidad 2008-2012* http://www.msssi.gob.es/ssi/discapacidad/docs/2009_estrategia_empleo_pcd_definitivo.pdf
- Gobierno de la República Argentina**, Ministerio de Educación, *Educación Integral de Adolescentes y Jóvenes 2005-2008*, UNDP Argentina. <http://portal.educacion.gov.ar/secundaria/files/2010/01/pags-1-a-122.pdf>

- Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2008**, *El derecho a la educación de las personas con discapacidad* http://www.derechoshumanos.udp.cl/wpcontent/uploads/2009/07/derechoeducacion_discapacidad.pdf
- INJU-Mides**, Plan de Acción de Juventudes 2015-2025, Uruguay, (2014) Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo (iiDi)-UNICEF, *Violencia y Maltrato contra niños y adolescentes con Discapacidad en Uruguay*, 2013, no publicado.
- Intercambio juvenil. Información y ciudadanía activa: una estrategia para la inclusión de jóvenes con discapacidad sensorial*, Ecuador, Junio-Julio 2009 http://www.informajoven.org/juventud/doc/proyecto europeo/dossier_intercambio_cuenca_Jov_Discap_09.pdf
- Keneth Carpio Brenes**, *Políticas públicas para personas jóvenes con discapacidad en Costa Rica: avances nacionales en la integración y el reconocimiento de los derechos de la juventud en situación de vulnerabilidad*, Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica. http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/07/T0236000052570Políticas_Publicas_para_personas_jovenes_con_discapacidad_en_Costa_Rica.pdf
- Liliam Rangel-Díaz**, *Ensuring access to the legal system for children and youth with disabilities in special education disputes*, December 2000. <http://www.jstor.org/discover/10.2307/27880183?uid=2&uid=4&sid=21102616567231>
- María Ángeles Alcedo Rodríguez**, Antonio-León Aguado Díaz, Benito Arias Martínez, *Eficacia de un programa de educación sexual en jóvenes con discapacidad intelectual*, Análisis y Modificación de conducta, Vol 32, 2006 <http://uhu.es/publicaciones/ojs/index.php/amc/article/viewFile/2128/2104>
- Marisol Moreno Angarita**, *Infancia, políticas y discapacidad*, Universidad Nacional de Colombia, 2010 http://www.bdigital.unal.edu.co/3597/4/Libro_Infancia_Políticas_Discapacidad.pdf
- Meresman, Sergio**, *La salud de las personas: pensar sistemas inclusivos de salud a partir de la inclusión de personas con discapacidad*, UDELAR, será publicado en 2014.
- Michael J Prince**, *Canadian Disability Policy and Context, the Region's Disability Action Plan, and Youth with Disabilities*, Vancouver, September 2004 <http://web.uvic.ca/spp/documents/disabilitypolicycontext.pdf>
- Ministerio de educación de Guatemala**, *Política de educación inclusiva para la población con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad*, 2008 http://www.mineduc.edu.gt/recursoseducativos/descarga/Educacion_Especial/Documentos/politica_educacion_inclusiva.pdf
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú**, *Programa presupuestal para la inclusión de los jóvenes con discapacidad en el mercado de trabajo* http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/talleres/ppat2013/04julio2012/6MINTRA/jov_con_discapacidad.pdf
- Montserrat Vilá Suñé**, María Palliser Díaz, Judit FullanaNoell, *La inclusión laboral de los jóvenes con discapacidad intelectual: un reto para la orientación psicopedagógica*, Universidad de Girona, 2012 <http://www.uned.es/reop/pdfs/2012/23-1%20-%20Vila.pdf>
- Naciones Unidas**, *Interactive discussion on including youth with disabilities in development*, Enabledisponible en <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1578>
- Nora Ellen Groce**, *Adolescents and youth with disabilities: issues and challenges*, Asia Pacific Disability Rehabilitation Journal <http://discovery.ucl.ac.uk/15132/1/15132.pdf>
- Observatorio de políticas públicas de Argentina**, *Políticas gubernamentales respecto de personas con discapacidad*, 2005 http://www.sgp.gob.ar/contenidos/ag/paginas/opp/docs/2005/08_OPP_2005_DISCAPACIDAD.pdf
- Pamela Dudzik**, Ann Elwan, Robert Metts, *Disability Policies, Statistics and Strategies in Latin America and the Caribbean: A Review* [http://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/31863_statistics.pdf]

Periódico “Altablero” n° 43 *Educación para todos*, setiembre-diciembre 2007 <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-141881.html>

Pilar Blanco, Lucía González, Isabel Ausucua, *Educación para la salud en jóvenes con discapacidad intelectual*, Fundación Gil Gayarre https://www.google.com.uy/url?sa=t&trct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&ved=0CIEBEBYwBw&url=http%3A%2F%2Fwww.feaps.org%2Farchivo%2Fcentrodocumental%2Fdoc_download%2F223educacionparalasaludenjovenescondiscapacidadintelectual.html&ei=jiZkUualCY3a9ATC04Aw&usg=AFQjCNGVTsxLAmRJZXHJvrIW_uYw9A7DA&sig2=7Ik1BNUUf8AzgtrWoLbhQ&bvm=bv.55139894,d.eWU

Pilar Samaniego de García, *Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad en América Latina*, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, Madrid, 2006 <http://www.discapnet.es/Castellano/comunidad/websocial/Recursos/Documentos/Tecnica/Documents/79216aa9238145598a639e0518e5d808Aproximacionalarealidad.pdf>

Revista “Juventud y discapacidad” N° 43, Diciembre 1998. INJUVE <http://www.injuve.es/en/observatorio/salud-y-sexualidad/n%C2%BA-43-juventud-y-discapacidad>

Rosalinda Romero González, *Políticas públicas venezolanas para la integración educativa de personas con discapacidad*, Multiciencia, Vol 8 N°2, Universidad de Zulia, Venezuela, 2008 <http://www.redalyc.org/pdf/904/90480206.pdf>

Secretaría Nacional de Discapacidad, “*Política de discapacidad de la República de Panamá*”, abril 2009 <http://www.senadis.gob.pa/wp-content/uploads/Políticas.pdf>

Seminario internacional: inclusión social, discapacidad y políticas públicas, UNICEF, 2004 http://www.unicef.cl/archivos_documento/200/Libro%20seminario%20internacional%20discapacidad.pdf

Jóvenes y trans: posibles líneas de acción para el Plan Nacional de Juventud (2015-2025)

Mag. Diego Sempol

1. Diagnóstico multidimensional

1.1 Introducción

En los últimos años la población trans viene siendo objeto de atención política, social y académica debido a sus niveles importantes de exclusión social, económica y cultural. Pero esta focalización no se ha traducido en América Latina ni en Uruguay en la producción de datos estadísticos confiables sobre su realidad y problemática específica. Los censos nacionales y las Encuestas Continuas de Hogares no incluyen todavía -pese a los contactos realizados- la categoría trans por lo que la información existente es escasa y parcial al estar ligada antes que nada a los datos obtenidos durante el propio proceso de instrumentación de una política social específica. Asimismo, este grupo poblacional encierra una enorme heterogeneidad de situaciones y las formas de habitar las identidades trans varían en cada generación y en la situación contextual en donde se performan las mismas.

Frente a estas limitaciones se optó utilizar las bases de datos disponibles más actualizadas sobre población trans, intentándose maximizar su potencial y contrarrestar sus vacíos y déficits mediante la aplicación de una metodología mixta.¹⁹ En ese sentido para analizar aspectos cuantitativos se utilizaron: la base de datos de la investigación “Población Trans en Uruguay” (BDUdelar) financiado por la CSIC (2011-2012)²⁰, en donde se aplicó una metodología para población “encubierta” conocida como Respondent Driven Sampling (RDS) y la base de datos creada por el MIDES (BDMIDES) entre las beneficiarias/os de la Tarjeta Uruguay Social. Cruzando los datos de ambas se obtiene información y pistas significativas, las que si bien no son representativas de la población trans si son indicativas de sus condiciones de vida.

A su vez, para la dimensión cualitativa se realizaron 20 entrevistas en profundidad a jóvenes trans hombres y mujeres por el sistema de bola de nieve a efectos de indagar en sus pasajes por el sistema educativo y sanitario, y su relación con el entorno social y familiar. A esta base a su vez, se sumó las 40 entrevistas realizadas por el proyecto “Población Trans en Uruguay” (de todas las edades), lo que permitió enriquecer la muestra y complejizar la mirada. Además se consultaron a informantes claves de algunas organizaciones de Montevideo y el Interior dentro del movimiento de la Diversidad Sexual. Finalmente el informe utiliza una perspectiva de Derechos Humanos y busca determinar no sólo el mapa de la protección social que invo-

19. Existe un vacío significativo en ambas bases de datos sobre los trans masculinos lo que obligó a no incluirlos en el análisis diagnóstico.

20. En esta investigación participaron por el IECON-FCEA Elisa Failache, Ivone Perazzo, Gonzalo Salas, Andrea Vigorito, por el DS-FCS Sebastián Aguiar, Carlos Muñoz, Gustavo Robaina, Valentina Torre, por el CP-FCS Diego Sempol, y por el IESTA-FCEA Ana Coimbra, Juan José Goyeneche, Guillermo Zoppolo. La BDUdelar realizó una encuesta en donde se incluyeron una gran variedad de dimensiones (salud, violencia, educación, ingresos, capital social y cultural, etc.) pero como el número final de encuestadas fue escaso no es posible determinarse con precisión los sesgos que presenta la muestra encuestada. Si bien la BDMIDES es significativamente mayor tiene como inconveniente que las dimensiones relevadas son mucho más acotadas y están estrictamente limitadas al grupo dentro de la población trans que solicitó esta prestación. Agradezco a Sebastián Aguiar la elaboración de datos de la BDUdelar.

lucra a los y las jóvenes trans²¹, sino también –en la medida que la información disponible lo permite- su eficacia en capturar la población objetivo.

1.2 Identidad de género y heteronormatividad

La población travesti²² y transgénero²³ impugna de diferentes formas el paradigma de género binario (hombre-macho y mujer-hembra) y pone así al descubierto el carácter ficcional que vincula el sexo al género (no así la/el transexual²⁴ que se somete a una operación de reasignación de sexo, que realiza una adecuación del cuerpo al género que habita en consonancia con las normas sociales hegemónicas). El transgenerismo reitera la independencia de los rasgos de género de las estructuras estancas en las que están corporizados en el modelo biológico-céntrico occidental.

La identidad de género, como señala Butler (2005), no es expresiva del sexo anatómico de las personas, sino que esta relación es construida socialmente con mucho esfuerzo. El fin de este trabajo social es estabilizar la relación entre identidad de género, sexo y orientación sexual que permite a los hombres masculinos y mujeres femeninas heterosexuales recibir toda la legitimación social, mientras el resto de las combinaciones posibles son consideradas como abyectas y meras y burdas copias de lo heterosexual. Así las identidades trans expresan –al introducir variaciones en las identidades de género- la existencia de una continuidad cargada de matices (antes que un quiebre radical) en el supuesto binomio masculinidad-feminidad, así como la renuncia al género como algo alineado con los genitales, el cuerpo o el rol social.

La posibilidad que existan personas que se identifican con lo femenino y tienen pene (la anatomía socialmente asignada a un hombre) y personas que se identifican con lo masculino con vulva (la anatomía socialmente asignada a una mujer) erosiona la supuesta coherencia de la heterosexualidad y el género biológico, e interpela las naturalizaciones más fuertes que existen a nivel social, revelando una vez más la dimensión política que encierra toda identidad. Como señalaba la activista Michela Vanucci (Asociación de Travestis del Uruguay), desafiando claramente esa norma, “yo me acepto como travesti, un hombre que quiere ser mujer pero con sus órganos masculinos” (Brecha, 29/11/1991). Las identidades trans ponen en evidencia

21. Se utilizó para este informe los criterios del Decreto N° 424/990 que definen a una persona como joven cuando se encuentra entre los 14 y 29 años. Futuras investigaciones deberán determinar hasta qué punto las clase de edad adolescente y joven (Filardo et al, 2007) no adquieren otras características y rangos etarios para esta población respecto a la sociedad heteronormativa y si no existen además variaciones internas importantes –en la medida que son categorías situadas y relacionales- dentro del propio grupo que rotulamos como trans.

22. Las y los travestis se identifican con una versión culturalmente inteligible de lo femenino o lo masculino, utilizan en forma más o menos permanente ropa considerada como del sexo opuesto, pero no desean modificar quirúrgicamente sus genitales, y pueden haberse realizado o no modificaciones del cuerpo a través de prótesis de siliconas, mastectomías, hormonas, etcétera. No se debe confundir travesti con “transformista”, que son las personas que adoptan la identidad de género femenina solo como una técnica de actuación.

23. Los y los transgéneros son personas que viven migraciones en su identidad de género, pero que estos cambios aún están en proceso y no tienen un destino definido según los parámetros culturales hegemónicos.

24. La transexualidad ha sido definida tanto desde la psiquiatría como por la biotecnología quirúrgica y la endocrinológica, cobrando entidad clínica en 1966 de la mano de Henry Benjamin. Es conceptualizada, bajo los rótulos patologizadores de “disforia de género” o más recientemente “incongruencia de género” por los siguientes rasgos: convicción perdurable de pertenecer al sexo opuesto a aquel que fuera asignado al nacer; malestar y rechazo intenso respecto del propio cuerpo; deseo persistente de realizar una operación de reasignación de sexo y procedimientos hormonales y dependencia del sistema biomédico. Para que una persona se identifique como transexual no es necesario que haya iniciado tratamiento hormonal y/o quirúrgico alguno. Si bien muchas personas transexuales eligen identificarse como hombres o mujeres una vez finalizada su transición, existen también muchas otras/os que conservan el calificativo identificándose como transexuales o trans. A nivel internacional y local existe un movimiento que busca su despatologización.

el profundo entramado heteronormativo²⁵ a nivel social, y las prácticas sociales que buscan naturalizarlo en forma cotidiana.

Las identidades trans (así se les comenzó a llamar a fines de los noventa a las personas travestis, transexuales y transgéneros) no fueron reconocidas a nivel social en su especificidad en Uruguay hasta entrados los años noventa. El proceso de visibilización y diferenciación de estas identidades con respecto a la categoría homosexual, en la que normalmente eran subsumidas, fue de la mano de la creciente publicitación del transexualismo a raíz de las primeras operaciones de reasignación de sexo que se realizaron en Uruguay. El reconocimiento jurídico de su identidad recién se logró en 2009.

1.3 Rasgos generales y problemáticas específicas

En términos generales las trans enfrentan, según Failache et al (2013) mayores privaciones en términos de pobreza multidimensional que la observada en la población en su conjunto y se las debe identificar como un sector con privaciones importantes a nivel de calidad de vida (salud, ingreso, educación, y auto respeto). A esta situación, debe agregarse que las trans tienen mayores riesgos de salud –que la población general- al enfrentar una mayor exposición a enfermedades de transmisión sexual²⁶ debido al importante porcentaje que ejerce el comercio sexual como estrategia de sobrevivencia y a las transformaciones corporales sin supervisión médica.²⁷ Si bien la amplia mayoría cuentan con cobertura médica, la norma es la proliferación de formas clandestinas de resolución de estas necesidades de transformación corporal ante la resistencia y/o desinformación del sistema de salud sobre este tipo de corporalidades y sus necesidades específicas (tratamientos hormonales), sumado a las barreras existentes para el acceso a los servicios.²⁸ La inyección de silicona líquida y muchas veces de aceite industrial para lograr las transformaciones corporales deseadas y/o impuestas por el mercado del comercio sexual tienen graves consecuencias de salud en el mediano y largo plazo.

En el terreno laboral la relación entre las trans y comercio sexual es significativa. Según la Base de Datos Udelar el 70,4% de las personas encuestadas entre 15 y 29 años estaban vinculadas al comercio sexual y/o explotación sexual y esta asociación aparecía también en las entrevistas como un dato o como un estigma a combatir. Sin embargo, el porcentaje de trans vinculadas al comercio sexual disminuye significativamente en el grupo adulto (47,7%). Esta diferencia entre ambos cohortes etarios obedece a distintos motivos y confirma varios aspectos significativos: a) el ingreso a edad temprana de las trans en el circuito del comercio sexual y/o explotación sexual obedece a su situación de vulnerabilidad y a las “ventajas” comparativas

25. Warner (1991:3) define heteronormatividad como “las instituciones, estructuras de pensamiento y orientación de prácticas que hacen ver a la heterosexualidad como algo no sólo coherente –es decir, organizado como sexualidad- sino también privilegiado o correcto. Su coherencia es siempre provisional y su privilegio o corrección puede adquirir diversas formas (a veces contradictorias): sin registro, como el lenguaje básico de lo personal y lo social, o registradas, como un estado natural, o proyectadas como un ideal o un logro moral. Consiste menos en normas que pueden ser organizadas como una doctrina que en un sentido de justicia que tiene manifestaciones contradictorias –a menudo inconscientes, immanentes a las prácticas o a las instituciones”.

26. El 52% de las personas entrevistadas contrajo VIH, sífilis o hepatitis (BDUdelar).

27. La amplia mayoría de las que se hormonizan lo hacen sin supervisión médica, el 60% de las encuestadas que realizaron cambios en su cuerpo se inyectaron algún tipo de sustancia (la mayor de las veces silicona) para generar transformaciones corporales y el 27% se hizo cirugías para transformar sus rasgos sexuales secundarios.

28. Por ejemplo el 17,6% de las encuestadas entre 15 y 29 años en la BDUdelar denunció haber enfrentado formas de discriminación por el personal médico y el 10,8% por algún integrante del equipo de enfermería.

que el circuito de prostitución garantiza a las más jóvenes; b) el período de mayor acumulación de ingresos entre las trans se produce generalmente durante la juventud (a diferencia del resto de la población); c) el ingreso al comercio sexual permite a un porcentaje significativo acceder a nuevas redes sociales (integradas básicamente por otras trans) y compensar el deterioro del vínculo con el grupo primario; d) una vez superado el rango etario ideal del circuito del comercio sexual las trans tienden a buscar formas de ingresos alternativas y/o combinar estrategias para lograr mantener niveles de ingreso mínimos.²⁹

A este cuadro ya de por sí complejo, debe agregarse la existencia de una fuerte violencia social hacia la población trans³⁰ y en particular el asesinato entre 2011 y 2012 de siete trans, seis de ellas en Montevideo y una en Melo. Los crímenes siguen impunes (salvo uno) y los medios de comunicación en sus coberturas –por desconocimiento o simple falta de respeto a la normativa vigente– ignoraron la identidad de género de las víctimas al tratarlas en forma masculina reforzando de esta forma el estigma que ambienta estos crímenes de odio (Sempol, 2013).

El escenario en donde tienen lugar mayoritariamente las agresiones es en la calle y los perpetradores son en orden de frecuencia “clientes”, parejas o ex parejas, y en menor medida desconocidos y familiares. Dentro de la familia, las jóvenes encuestadas identifican a los hermanos y hermanas como los agresores más frecuentes, en segundo lugar al padre y por último a la madre. El deterioro de la relación con el grupo primario se agudiza a medida que se forma con mayor contundencia la identidad trans, conflicto que en algunos casos concluye con la expulsión del hogar.

Por último, la dimensión educativa y su relación con la pobreza también es central para las trans: el grueso de esta población alcanzó los niveles primario y primer ciclo de secundaria.³¹ A su vez, como señala Failache et al (2013), la información del nivel educativo correspondiente a los padres y madres de las trans encuestadas, indica que los mismos se concentraban en el nivel primario (45% y 49% respectivamente), lo que da cuenta de un mayor acervo educativo por parte de la generación entrevistada. Asimismo, desagregando los datos disponible parece existir una mejora relativa en los tramos educativos alcanzados por el cohorte de jóvenes respecto al de las adultas. Mientras entre las primeras un 21,9% cursó Bachillerato, entre las segundas solo un 7,6% llegó hasta ese nivel y existe además entre las que cuentan con Primaria como única formación una diferencia del 6% a favor de las adultas. Entre las jóvenes, solo un pequeño grupo logró superar el bachillerato e ingresar a la Universidad (11,8%).

Pero pese a estos cambios, el espacio educativo dista de todas formas de ser amigable para las jóvenes trans, ya que el 62,2% entre 15 y 29 años declara haber sido discriminada por pares durante su pasaje en la escuela. Esta violencia escolar, de acuerdo a las entrevistadas, esta naturalizada debido a los fuertes patrones heteronormativos que regulan el espacio educativo, lo que promueve el silencio y la ausencia de una respuesta institucional o del personal docentes a esta problemática.

Asimismo, la prevalencia de una vida cotidiana centrada en los horarios nocturnos entre quienes están vinculadas al comercio sexual y a la primacía de otras trans en las redes socia-

29. Según la BDUdelar sólo el 16% de las jóvenes trans eran asalariadas y el 2,2% trabajadoras independientes. Mientras que entre las trans adultas encuestadas estas cifras alcanzaban el 26 y 11,9 % respectivamente.

30. El 66% del total de encuestadas declaran haber experimentado al menos un episodio (BDUdelar)

31. Según datos de BDUdelar el 66% del total de encuestadas alcanzo primaria o ciclo básico. Estos datos son consistentes con los del BDMIDES, según la cual el 71% del total de las/los beneficiarias/os no tienen el ciclo básico completo. Las diferencias entre ambas bases puede obedecer a dos factores: el perfil de las que se acercaron a solicitar la prestación del MIDES y a que la encuesta de la BDUdelar fue hecha entre población que vivía sólo en la zona metropolitana.

les de confianza³² genera desafíos particulares para pensar programas que incluyan en forma efectiva a esta población.

De esta forma las jóvenes trans enfrentan altos niveles de estigmatización y exclusión que son perceptibles en el terreno de la salud, la educación, y la inserción laboral. A su vez, su vinculación al comercio sexual en forma temprana y a la explotación sexual en el caso de las menores genera, entre otras cosas, importantes desafíos al momento de instrumentar políticas públicas orientadas a este sector. En la medida que es durante la juventud que se produce su mayor capitalización (situación que a su vez le permite realizar transformaciones a nivel corporal que mejoran a su vez sus ingresos) cualquier política pública orientada a jóvenes trans vinculadas al comercio sexual deberá lidiar con esta realidad y pensar estrategias para volver atractiva las propuestas de inserción alternativas al comercio sexual y/o eventualmente compatibles con esta.

2. Políticas públicas orientadas a la población trans

2.1 Marco jurídico e identidad de género

El proceso de conquistas empezó en el ámbito de la justicia con la resolución de la Suprema Corte de Justicia el 5 de mayo de 1997, en donde se reconoció a la primera transexual operada el cambio legal de nombre y sexo registral. El fallo señalaba que la constatación del sexo de un individuo, no debe hacerse en base sólo a la “comprobación aislada” de algunos de sus caracteres, en la medida que debe existir unidad entre lo anatómico, lo genético, lo fisiológico y lo psíquico. La corporación sostuvo que “como ciertamente el sexo (...) no se agota en lo morfológico- aunque lo incluye- pues tiene además un componente psicológico y social que no se puede desconocer a riesgo de violentar ese derecho esencial a su identidad o integridad existencial, debe aceptarse esa enmienda (...)” (Búsqueda, 16/6/1997). De esta forma el fallo interpelaba la relación naturalizada entre biología e identidad de género, complejizando por primera vez el peso de lo natural biológico en la construcción de esta al introducir la dimensión subjetiva o psíquica, si bien seguía atando el reconocimiento identitario a la existencia de una operación de reasignación de sexo. El reconocimiento judicial promovía así una forma de “ciudadanía quirúrgica” (Sempol, 2013) en la medida que sometía el reconocimiento, la integración, así como el acceso a todos los derechos, a la obligación de someterse previamente a una operación de reasignación de sexo.

A este fallo se sumaron los casos de personas trans, que no deseaban operarse, pero que sí querían obtener el cambio de nombre legal, quienes utilizaron el camino que ofrecía la acción declarativa de identidad (artículo 11 Código General de Proceso e información ad-perpetum del viejo Código de Procedimiento Civil), en donde un juez al certificar que una persona llamada legalmente de una forma en su vida de relación era conocido con otro nombre, habilitaba el cambio de nombre en la cédula de identidad y en la credencial (y a veces incluso la modificación de la partida de nacimiento), pero no el cambio de sexo registral.³³

Estos antecedentes jurídicos, generaron una importante casuística y volvieron viable políticamente la presentación del proyecto de ley de identidad de género, cambio de nombre y

32. El 56,7% de las jóvenes encuestadas señaló que dentro del grupo de sus 5 mejores amigos al menos 3 eran otras trans. Y dentro de estas el 30,7% señaló que sus 5 mejores amigos eran todas trans.

33. Por un análisis jurídico de esta vía judicial y sus diferencias con la ley 18620 véase Suárez Bertora (2012).

sexo registral de la senadora Margarita Percovich. Propuesta que luego de varias negociaciones y modificaciones el Parlamento aprobó el 12 de octubre de 2009. La Ley 18620 innovó el sistema jurídico uruguayo porque reconoció un nuevo derecho, el derecho a la identidad de género más allá de la anatomía. La ley permite la posibilidad de cambio de sexo registral a todas las personas (legalmente mayores o menores)³⁴, independientemente del hecho de si se han realizado o no una operación de reasignación de sexo o si se han sometido a tratamientos de hormonización. El único requisito es tener una antigüedad en la identidad que se quiere acreditar de dos años. Pero lamentablemente el acceso a este derecho se judicializó (debido a la presión de los legisladores del Partido Nacional), por lo que la persona interesada debe primero obtener un informe técnico favorable de una Comisión Multidisciplinaria que funciona en la órbita de la Dirección General del Registro de Estado Civil y luego iniciar un proceso judicial que llevaba normalmente más de un año, en donde se acredita a través de pruebas documentales y testigos estar habitando la identidad de género que se busca reconozca el Poder Judicial.³⁵

La aprobación de esta norma permitió el primer reconocimiento de las identidades trans, un paso en su integración social, así como la separación jurídica entre identidad de género y biología, lo que posibilitó por un lado la superación de una “ciudadanía quirúrgica” normalizadora que defendía el Poder Judicial, pero por otro una estabilización identitaria dentro de las categorías binaristas hombre y mujer.³⁶

De todas formas, la obligatoriedad de judicializar el acceso a este derecho es un problema, en la medida que el proceso es sumamente engorroso y costoso, lo que implica en los hechos una importante barrera en el acceso para la población trans. A su vez, la Comisión funciona en Montevideo, lo que implica una limitación para la población trans del interior del país. Conscientes de esta limitación los integrantes de la Comisión desde el 2012 iniciaron una serie de giras por el interior, definiendo visitas a localidades en donde las organizaciones LGTB locales pueden asegurar la presencia de al menos 5 personas interesadas. Debe resaltarse que la Comisión ha venido emitiendo durante sus años de funcionamiento los informes en forma rápida y se expidió incluso a favor de dos casos en donde las postulantes eran menores. Además, el Departamento de Identidad del MIDES realiza todos los trámites, paga pasajes a las postulantes y provee de abogados en forma gratuita y similar prestación ofrece en todo el país el programa IMPULSA del Instituto Nacional de la Juventud (INJU-MIDES). Pero las barreras del proceso judicial y la desinformación existente sobre este derecho entre la propia población trans, explican que entre 2011 y febrero de 2014 sólo 326 personas hayan iniciado el trámite.³⁷

34. En un principio el proyecto incluyó explícitamente el derecho de los menores pero las negociaciones con el Partido Nacional obligaron a retirar esos artículos de la versión final. De todas formas, las personas trans menores amparándose en el artículo 9 del Código de la Niñez y la Adolescencia pueden acceder al derecho si cuentan con el consentimiento de sus padres, y en caso de estos no estar de acuerdo el/la menor puede solicitar la ayuda de un curador.

35. Además originalmente la norma prohibía a las personas contraer matrimonio, limitación que se derogó gracias a la ley de matrimonio igualitario aprobada en abril de 2013.

36. En Uruguay durante la discusión del proyecto de ley las organizaciones de la diversidad sexual no reclamaron a diferencia de Argentina el reconocimiento de la T de trans, como algo diferente a hombre y mujer. Por un análisis de los debates parlamentarios y la participación de las organizaciones del movimiento de la diversidad sexual véase Sempol (2013).

37. Las cifras por años son: 52 postulantes en 2011, 92 en 2012, 164 en 2013 y 19 en lo que va del 2014. El impulso en 2013 obedece a que la Comisión realizó mucho más salidas por el interior.

2.2 Salud

Entre 1991 y 2012 el Hospital de Clínicas realizó 15 operaciones de reasignación de sexo en forma gratuita. En la medida que el promedio para lograr acceder a la cirugía implicaba 8 años por cada usuario/a, durante el 2010 y 2011 el Colectivo Ovejas Negras promovió un espacio de diálogo con la dirección del Hospital de Clínicas para elaborar un protocolo de atención a la población trans que redujera el plazo a dos años y la creación de una policlínica específica que unificara todos los servicios implicados en la atención de la población transexual. Pero el protocolo al final nunca se puso en marcha, y a partir del 2012 el servicio universitario dejó de realizar operaciones de reasignación de sexo. La decisión fue tomada, por el actual director del servicio universitario, Dr. Víctor Tonto, quien considera que tanto las operaciones de reasignación de sexo como las mastectomías “no son prioridad” (El Observador, 22/5/2013). Debido a las denuncias de varias organizaciones LGTBQ, Tonto autorizó que se realizaran 4 operaciones (El País 3/3/2014) pero dejó nuevamente en suspenso -una vez resuelto estos casos pendientes que venía atendiendo el hospital- la futura existencia de este servicio.

Otra experiencia importante en el terreno de la salud es el primer Centro de Salud Libre de Homo LesboTransfobia (CENSAL) del país, en el montevideano Centro de Salud Ciudad Vieja, inaugurado el 20 de junio de 2012. La iniciativa busca volver realmente universal la red de atención primaria de salud (y no generar centros exclusivos para la diversidad sexual) mediante la construcción de protocolos y generación de espacios de formación que permitieran tomar en cuenta las realidades y necesidades específicas de salud de la población LGTBQ desde un enfoque sin discriminación. La capacitación y formación integral del equipo médico, administrativo y de mantenimiento con este nuevo enfoque es el resultado del trabajo conjunto del MSP, RAP/ASSE, Colectivo Ovejas Negras, Departamento de Medicina Familiar y Comunitaria de la Facultad de Medicina - UdelaR y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Esta primera experiencia piloto actualmente se está aplicando a otros centros de salud del país (por ejemplo en el Centro Cívico Salvador Allende de Barros Blancos).³⁸ Una limitación importante es que estos centros no ofrecen tratamiento hormonal ni tratamientos que permitan transformar rasgos sexuales secundarios en forma gratuita, dos necesidades claves en el terreno de la salud para las identidades trans.

También el MSP, receptor principal estatal del Proyecto País del Fondo Mundial de Lucha Contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, a través de la Unidad de Gestión del Proyecto Fondo Mundial (UGPFM) creó 5 Espacios Diversos de Inclusión Social y Acción (EDISA) en diferentes partes del país (Artigas, Colonia, Montevideo, Maldonado, Melo) y dos centros móviles para atender específicamente a la población trans y a los Hombres que tienen sexo con Hombres (HSH). La filosofía de los EDISA era exactamente la opuesta a los CENSAL, en la medida que buscaban crear centros exclusivos para esta población y no volver realmente universal el Primer Nivel de Atención ya existente, lo que implicaba en los hechos re-estigmatizar a los potenciales usuarios. Los EDISA comenzaron a funcionar a principios de 2013, pero tuvieron grandes dificultades para captar usuarias, lo que sumado al incumplimiento del UGPFM con las exigencias del convenio, generó que el Fondo Mundial resolviera a fines del 2013 retirarse de Uruguay. Por ello en el 2014 es posible que los EDISA sean desmantelados o absorbidos por ASSE, redefiniéndose sus funciones y público objetivo.

38. El proyecto produjo un excelente video titulado “¿Cuál es la diferencia?” que se puede ver en la dirección <http://www.youtube.com/watch?v=WUnGHQnpxQY>

Finalmente es importante generar programas de Reducción de Riesgos y Daños (RRDD) en el uso de sustancias psicoactivas entre la población trans. La experiencia llevada adelante por la Cooperativa Centro Virchow con trans en situación de comercio sexual en Montevideo resulta un primer paso en esa línea.

2.3 Educación

Las instituciones educativas despliegan en forma explícita y a través del currículum oculto y nulo pedagogías normalizadoras que refuerzan la heteronormatividad. La forma en que se organizan los géneros (filas, baños, uniformes) dentro del centro, la selección de contenidos, las performances de género legitimadas y las condenas en el aula, conforman una forma privilegiada de aprendizaje para los individuos, rigidizando los modelos (en vez de ampliarlos) de identificación existentes a nivel social en el terreno de la sexualidad y el género. La construcción de los estudiantes como individuos en proceso legitima su disciplinamiento, y refuerza las visiones paternalistas y adulto-céntricas sobre cuáles son sus necesidades, características y urgencias. Durante este trasvasamiento de una generación a otra de agendas y características la infancia es desexualizada y la adolescencia construida como un período en donde la sexualidad (no solo) es impulsiva e ingobernable.³⁹

Con la llegada del FA al gobierno las autoridades del Consejo Directivo Central, definieron un programa de trabajo, y luego de realizar talleres de formación para docentes y maestros durante 2007, comenzar a impartir desde 2008 educación sexual en Secundaria y en las escuelas técnicas de enseñanza pública. Pero este programa, a mediados del 2010, perdió su financiamiento, lo que implicó en los hechos una pérdida significativa de visibilidad e impulso. Desde entonces el Programa de Educación Sexual (PES) ha intentado seguir avanzando si bien la falta de funcionarios y recursos posterga significativamente la transformación del sistema. Durante el 2013 en este sentido el PES junto al Colectivo Ovejas Negras, y con el apoyo de UNFPA e INMUJERES, realizó un curso de capacitación a 30 referentes de educación sexual sobre diversidad sexual y en particular sobre población trans. Además, los centros de formación docentes incluyeron desde 2010 un taller optativo en Educación sexual (30 horas anuales) para todas las especialidades, lo que si bien es un primer paso resulta insuficiente para revertir años de formación transfóbica. También las organizaciones sociales del movimiento de la diversidad sexual (AMISEU, LLamale H, Ovejas Negras) han intentado aportar en este proceso de construcción desarrollaron manuales o guías para docentes para trabajar los temas de diversidad sexual en el aula. Durante el 2011 y 2013 LLamale H realizó varios talleres con docentes y Ovejas Negras concretó en forma gratuita gracias a trabajo honorario más de 150 encuentros con docentes, maestras y adolescentes sobre temas de diversidad sexual, así como se produjeron herramientas concretas para trabajar este tema en el aula.

Además, desde el 2012 se desarrolló el programa “Yo estudio y trabajo”⁴⁰, que al incluir una perspectiva de diversidad sexual busca evitar o revertir la deserción, entre otros, de las y

39. Para un estudio de caso en dos CAIF de Montevideo véase Schenck (2013) y para uno sobre centros de enseñanza media Rocha (2013).

40. Es un programa interinstitucional coordinado por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y co ejecutado con el INJU-Mides y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) que busca estrechar entre los jóvenes (entre 16 y 20 años) que están estudiando el vínculo con el sistema educativo, al tiempo que facilitar su primera incursión en el mercado de trabajo mediante pasantías y espacios de formación específicos. El programa busca ofrecer un sostén económico para que los y las jóvenes continúen estudiando, e incentivar a aquellos que no estudian ni trabajan a que retomen el estudio al ser una exigencia para participar de este programa.

los jóvenes trans, así como su acceso a una primera experiencia laboral formal generando habilidades básicas para desempeñarse en el mercado laboral. Similar perspectiva desarrolló a partir de 2012 el programa educativo Jóvenes en Red⁴¹, en donde participaron algunas jóvenes trans. También el programa + Centros⁴² incluye explícitamente la perspectiva de diversidad sexual, si bien esta transversalización tiene grandes dificultades para concretarse en los hechos (Rocha, 2013). A su vez, el INJU -en colaboración con INMUJERES- difunde la guía Eligiéndonos en donde se incluye someramente la temática trans y organizó entre 2008-2009 el espacio “Mirá vos” junto a Mujer Ahora en donde se realizaban propuesta de educación sexual en general y se tocaba aspecto de la población trans en particular. Además, el INJU cogestiona el servicio telefónico y chat “0800 31 31 Sexualidad y Derechos”, una línea de atención, información y asesoramiento sobre sexualidad y salud sexual y reproductiva, servicio que es gratuito y anónimo.⁴³

Por todo esto, en los hechos el abordaje del tema dentro del sistema educativo sigue siendo escaso y difícil. Además, no existen protocolos para atender el problema de la violencia que sufre la población LGTB en los centros educativos, y no se ha realizado una reforma de la reglamentación institucional heteronormativa y heterosexistas, lo que genera graves problemas clasificatorios para la población trans (baños, uniformes, listas, etc.). A su vez, el programa Yo estudio y trabajo no ha logrado hasta el momento una adhesión significativa entre las y los jóvenes trans, entre otras cosas, debido a la dificultad de circulación de la información entre la población objetivo, a la baja percepción del derecho a tener derechos, así como a los costos altos que implica para las potenciales interesadas e interesados acceder al programa, en la medida que es requisito que la persona esté estudiando, lo que implica en los hechos lidiar cotidianamente sin apoyo institucional con la violencia transfóbica dentro del sistemas educativos.

2.4 Inserción social y laboral

En un principio las políticas sociales instrumentadas por el MIDES consideraron a las y los trans como “hombres o mujeres solteros sin menor a cargo” por lo que no aplicaban para ser beneficiarios de ninguno de sus planes y prestaciones. El primer paso en revertir esta situación lo dio el INJU- MIDES en 2008, cuando comenzó a incluir una cuota para trans en todos sus programas de formación y de inserción laboral. A su vez, a partir del 2012 la Dirección Nacional de Políticas Sociales resolvió instrumentar algunas medidas de inclusión de la diversidad sexual y en particular de la población trans. En ese sentido se realizó durante 2012 y 2013 -gracias a un convenio con el Instituto de Ciencia Política (FCS-Udelar)- un proceso de capacitación y sensibilización de sus funcionarios/as a nivel nacional (más de mil hasta la fecha) en discriminación y diversidad sexual, el desarrollo de líneas de investigación útiles para

41. Es un programa interinstitucional coordinado por MIDES que busca promover el ejercicio de derechos de jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo integrantes de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, a través de un abordaje integral, territorial y en comunidad. En el Programa participan referentes de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTU), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Mides, MTSS, Ministerio de Defensa Nacional (MDN), Ministerio de Turismo Deporte (MINTUR), Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

42. Es un programa interinstitucional que pretende promover la participación de jóvenes, a través del desarrollo de actividades recreativas, deportivas, artísticas y culturales en los centros educativos los fines de semana, contribuyendo a posicionarlos como espacio de referencia privilegiado para el ejercicio de la ciudadanía.

43. En este servicio participan la División Salud de la Intendencia Municipal de Montevideo, la Asociación de Ayuda al Sero Positivo (ASE-PO), los ministerios de Salud Pública y Desarrollo Social (INMUJERES e INJU) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

pensar políticas públicas para esta población, así como se introdujo en todos sus formularios las categorías “trans” lo que permite comenzar a recabar información sobre esta población en los diferentes programas que se instrumentan en territorio.

2.4.1 Inserción laboral

La primera experiencia en este sentido fue realizada por el Colectivo Ovejas Negras y Mujer Ahora en coordinación con el INEFOP, quienes instrumentaron en 2010 un programa de capacitación laboral para 18 chicas/os trans con financiación de la organización Mama Cash, en el rubro packaging artesanal (El País, 4/3/2010). La participación de las y los trans en el curso de formación y los seis primeros meses de cooperativización estuvo subvencionado por el financiamiento externo, lo que no impidió de todas formas que naufragaran los dos emprendimientos productivos debido a la fuerte transfobia social existente y a las graves carencias de capital social y cultural de esta población. En el 2012 Mujer Ahora incluyó a un grupo de trans en el curso de teleoperadoras y atención al cliente (Proimujer) y en 2013 capacitó a 18 trans en un curso prelaboral financiado por el Fondo Mundial.⁴⁴

A su vez, el programa Objetivo Empleo creado en 2009⁴⁵, busca integrar entre otras cosas a la población trans, según afirmó el ministro Eduardo Brenta (La República 29/9/2013) y ofrece la máxima subvención (hasta 80% del salario por casi 18 meses a través de exoneraciones tributarias en el BPS) para quienes las contraten. El INJU-MIDES por su parte lanzó un programa similar llamado Nexo⁴⁶ orientado exclusivamente a jóvenes, en donde se registraron 32 trans, pero hasta el momento ninguna ha sido contratada. También el programa de Uruguay Trabaja⁴⁷ incluyó a las trans (a partir del 2014 a través de una cuota del 2%), y varias de hecho ya han participado en diferentes partes del país. Asimismo, la ley de Empleo Juvenil, elaborada por gobierno y en donde tuvo una incidencia significativa las autoridades del INJU se incluyó una cuota del 2% para personas trans en los llamados para primera experiencia laboral en el Estado. Pero si bien la ley fue aprobada en el parlamento en setiembre de 2013, aún espera su reglamentación para ponerse operativa.

Finalmente, a fines del 2013 el MIDES impulsó el primer llamado laboral para población trans a través de la Oficina de Servicio Civil para 5 cargos administrativos y 2 de servicio.⁴⁸

44. El curso se llamó “Espacio socioeducativo prelaboral para un grupo de personas trans en Montevideo” y tuvo como objetivo fortalecer sus recursos individuales para insertarse en espacios de formación laboral, ampliar sus competencias y desarrollar habilidades para la vida y el ejercicio de la ciudadanía.

45. El programa Objetivo Empleo es un componente del Plan de Equidad del Programa Pro-Trabajo ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a través de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), llevado adelante en coordinación con el MIDES. El Estado realiza la mediación con los empresarios y orienta a las personas que buscan trabajo mediante una preselección aunque la última palabra en la contratación la tiene la empresa. Pueden postularse hombres y mujeres entre 18 y 65 años, que tengan hasta 2º año de bachillerato (5º incompleto) o su equivalente, que sean desocupados/as formales por un período no inferior a 1 año u ocupado laboralmente por período inferior a 90 días (durante el año de su desocupación) o pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

46. El programa Nexo realiza la intermediación entre los/as jóvenes y las empresas públicas y privadas, y provee de instancias de capacitación. La diferencia entre Nexo y Objetivo Empleo es que el primero está focalizado exclusivamente en la juventud (se exige como requisito tener entre 18 y 29 años) y no se exige ninguna formación (a diferencia de Objetivo Empleo en donde el candidato/a debe tener hasta 5 año de liceo o equivalente).

47. Es un programa del Plan de Equidad ejecutado por el MIDES que brinda la posibilidad de realizar tareas de valor comunitario por un período de hasta 8 meses, percibiendo un subsidio denominado “Apoyo a la Inserción Laboral” de 2.35 BPC. El fin es lograr la inserción laboral de desocupados de larga duración pertenecientes a hogares de bajos recursos y la gestión de este programa es desarrollada en convenio con Organizaciones de la Sociedad Civil. Pueden acceder personas mayores de 18 y menores de 65 años de edad, en situación de vulnerabilidad socio-económica, con ciclo básico incompleto y que estén desocupadas hace más de dos años a la fecha de inicio de las inscripciones.

48. Los requisitos para aplicar al llamado fueron tener tercer año de secundaria aprobado y presentar una declaración jurada en la que se estable que la persona habita su identidad de género actual al menos durante dos años.

Los contratos son provisorios por un período de 15 meses, y si las personas seleccionadas consiguen una evaluación satisfactoria podrán ser incorporados en un cargo presupuestado una vez terminada esa primera etapa. La selección ya fue realizada y las personas finalistas comenzaron en marzo de 2014 sus funciones dentro de esta secretaría de estado.

2.4.2 Prestaciones estatales

Asimismo, a fines de setiembre de 2013 el Ministro Daniel Olesker firmó la resolución 1160/012 que reconoce el acceso de la población trans sin excepciones a la Tarjeta Uruguay Social, que brinda un monto mensual de aproximadamente 700 pesos uruguayos para gastar en alimentos y productos de limpieza en los comercios adheridos (monto equivalente al que reciben los hogares con un menor a cargo). El ministro justificó la medida señalando la necesidad de dar respuesta a una situación de exclusión social extrema en la que viven en la sociedad uruguaya, las personas trans (transgénero, transexuales y travestis), producto de la discriminación por su identidad de género, y que lesiona la igualdad que garantiza la legislación nacional e internacional de los derechos inherentes al ser humano, y que se traduce en desafiliación familiar, educativa y laboral, así como en dificultades severas en el acceso a la salud, vivienda y otros servicios básicos (Resolución Ministerial 1160/012, 28/9/2012 MIDES).

La decisión de aplicar una política de acción afirmativa implicó que este ministerio reconociera primero la existencia de diferentes formas de desigualdad⁴⁹ y la imposibilidad de medirlas a todas con un mismo instrumento. De ahí que mientras que a todos los/las beneficiarios/as de la Tarjeta de Uruguay Social se les aplicó previamente el ICC (Índice de Carencias Críticas) para determinar si están dentro del grupo objetivo, este instrumento no se utiliza para la población trans que se presente a solicitar esta prestación. En el reglamento de instrumentación de la resolución ministerial se reconoce la autoidentificación de los/as beneficiarios/as como prueba suficiente para acceder a la prestación, no se exige la realización de cambio legal de nombre y sexo registral, y se le hace firmar una declaración jurada en donde se deja constancia que el/la beneficiario/a tiene al menos dos años de permanencia en vivir la identidad de género que declara. Hasta el momento solicitaron esta prestación 776 personas (siendo jóvenes un 32% del total), ubicadas en su mayoría en su gran mayoría en Montevideo, y en menor medida en Canelones, Salto, San José, y Cerro Largo.⁵⁰

2.4.3 Protección social

En febrero de 2010, el Banco de Previsión Social (BPS) emitió una resolución permitiendo a los trabajadores sexuales y trans vinculadas al comercio sexual registrarse como empresas unipersonales. La norma actualizaba la resolución aprobada en el año 1995 (que incluía solo a mujeres biológicas) en consonancia con la ley 17.515 que reglamentó el trabajo sexual sin distinguir por sexo. Esto permite a las trans trabajadoras sexuales jubilarse, tener cobertura médica y cobrar asignación familiar, pero la normativa implica contribuciones mensuales imposibles para la mayoría de esta población y una expectativa de vida que no es acorde con la realidad que vive esta población (Calvo, 2013).

49. En el texto de la Reforma Social se incluyó la desigualdad por orientación sexual e identidad de género como una de las desigualdades sociales a combatir.

50. Estas cifras son de la BDMIDES y fueron suministradas por Patricia González de la Dirección Nacional de Políticas Sociales MIDES.

En conclusión, en los últimos tres años se han producido avances en la matriz de protección social con respecto a la población trans. Estos cambios obedecen antes que nada a la existencia de un movimiento social organizado con capacidad de diseñar estrategias efectivas de incidencia política, y la presencia de actores políticos ubicados en sitios clave dentro de las estructuras estatales, con la voluntad y la jerarquía de promover estas agendas. Este tipo de cuadros estatales constituyen “puntos focales”⁵¹ (Johnson y Sempol, 2012) vitales para la promoción de la lucha contra las desigualdades y discriminación por orientación sexual e identidad de género como parte de una agenda progresista de igualdad y justicia social.

3. Posibles líneas de acción

En la medida que los niveles de exclusión y vulnerabilidad de la población trans son importantes y existe una transfobia social muy extendida es necesario pensar en políticas públicas integrales y complementarias orientadas para este grupo que promuevan su integración social, educativa, sanitaria y laboral. Las políticas de juventud tienen mucho para aportar en este terreno, dado que los problemas que marcan decisivamente las trayectorias de la población trans se producen a edades tempranas.

3.1 Educación

3.1.1 Formación y adecuación de centros de estudios

Es necesario realizar instancias de formación a docentes y maestros/as sobre género, identidad de género y diversidad sexual, transversalizar estos ejes en los centros de formación docente, generar guías y materiales de apoyo específicos para los diferentes niveles, y definir protocolos de trabajo para enfrentar los problemas de violencia transfóbica o por expresiones de género socialmente no esperadas en los centros educativos. En esta línea se sugiere fortalecer la colaboración y el apoyo financiero del INJU al PES (CODICEN) y a la Dirección de Derechos Humanos (CODICEN).

Asimismo es clave promover la reforma de la reglamentación que regula los centros de estudios a efectos de facilitar la inclusión de la población trans (baños no generizados, listas y fichas de inscripción que reconozcan el nombre social) y el trabajo conjunto de estos centros (gracias a los equipos multidisciplinarios) con otros dispositivos que aborden temas de salud, violencia e inserción laboral.

Estas modificaciones son imprescindibles para volver amigables los centros educativos, evitar la expulsión o deserción temprana, así como permitirían mejorar las condiciones de la futura inserción laboral y funcionarían a su vez como un factor protector ante el comercio sexual reforzando otras alternativas y horizontes de expectativa.

3.1.2 Becas de estudio para nivel secundario y terciario

51. Desde la teoría de la transversalización del género los “puntos focales” son personas o unidades con formación especializada cuyo rol es actuar como “catalizador” para promover y orientar el proceso de transversalización en determinado departamento o ministerio.

Es imprescindible generar un sistema de becas de calidad que facilite la permanencia de la población trans dentro del sistema educativo y que le garantice la posibilidad de realizar estudios terciarios. La palabra calidad aquí es decisiva, ya que se necesita revertir desde la perspectiva del actor la relación costos/beneficio y además ofrecer certezas de futura inserción laboral. A su vez, las becas deberán estar acompañadas por un sistema de tutores que permitan orientar pedagógicamente a los/as estudiantes, atender sus necesidades específicas y hacer el puente con otros dispositivos que atiendan sus demandas en el terreno de la integración laboral, la salud y cambio de nombre y sexo registral.

3.1.3 Programa socio educativo con las familias

La conflictiva familiar con las y los trans es importante y muchas veces agrava su situación de vulnerabilidad (ruptura de red social, discriminación intrafamiliar) comprometiendo así su inserción educativa, sanitaria y laboral. Por ello es necesario crear un programa socio educativo que trabaje con los grupos familiares que incluyen población trans que revierta las formas de discriminación y violencia que se producen en este contexto. Este programa debería trabajar en colaboración con los equipos multidisciplinarios de los centros educativos. Si bien a nivel cuantitativo no existe una relación tan directa entre ruptura de vínculo familiar y comercio sexual⁵², la aproximación cualitativa reveló que contar con el apoyo familiar para muchas de las entrevistadas fue el factor diferencial que les permitió continuar con su inserción educativa y construir un horizonte de expectativa diferente al trabajo sexual.

3.1.4 Capacitación para gestión de dinero, ahorro e inversión

En la medida que la mayor capitalización a nivel de ingresos entre las trans se produce durante su juventud se sugiere la inclusión en programas como por ejemplo Jóvenes en Red de módulos de capacitación sobre la gestión del dinero, el ahorro y la inversión que impidan la descapitalización rápida y temprana debido a la falta de un aprendizaje social. Estos programas además deberán informar a las/los participantes del resto de dispositivos existentes y realizar los puentes correspondientes.

3.2 Salud

3.2.1 Institucionalización del programa CENSAL

Si bien, la experiencia CENSAL aún no ha sido evaluada su encuadre resulta adecuado y compatible con la reforma integral del sistema de salud. Además este proyecto incluye espacios de formación para el personal de salud, protocolos de atención y formas de monitoreo interno y sistema de denuncia ante eventuales fallas. Se sugiere por eso su evaluación, eventual rectificación a la luz de los resultados y su institucionalización en ASSE a través de la destinación

52. Según la BDUdelar el 81,4% de las trans en situación de comercio sexual entre 15 y 29 años tienen al menos una vez al mes contacto con la familia de origen (el 48,1% en forma diaria, el 11,1% alguna vez a la semana, el 22,2% alguna vez al mes) y un 18,5% vive en una vivienda que pertenece a su familia de origen. Mientras que el 92% de las trans asalariadas, trabajadoras independientes y desocupadas tiene al menos una vez al mes contacto con la familia de origen y un 28,5% viven en una vivienda que pertenece a su familia de origen.

de fondos y la creación de una mesa interinstitucional en donde tenga presencia, entre otras instituciones, el INJU. Esto permitiría superar la perspectiva piloto y extender su aplicación a todo el territorio nacional generando una transformación significativa de la red de salud de atención primaria.

3.2.2 Hormonización y operaciones

Asimismo se deberá incluir entre las prestaciones sanitarias del sistema público y privado la hormonización en forma gratuita, la atención de las demandas de modificación corporal y la reapertura de un dispositivo que permita a aquellos/as interesados/as acceder a una operación de reasignación de sexo. También es necesario el fortalecimiento de las líneas de trabajo en prevención de ETS para esta población y una distribución eficiente de los preservativos entre las que están vinculadas al comercio sexual.

3.2.3 Atención psicológica

Además, se deberá generar un servicio de atención psicológica que permita acompañar el tránsito identitario y los efectos de la discriminación contextual. En ese sentido parece dirigirse un posible convenio que está intentando concretar la Dirección Nacional de Políticas Sociales (MIDES) con la Facultad de Psicología, de Medicina y Derecho.

3.2.4 Uso de sustancias psicoactivas

Si bien la experiencia de campo del programa de RRDD instrumentado por la Cooperativa Centro Virchow no ha sido evaluada, su encuadre y metodología resultan adecuados. Se sugiere por eso su evaluación, y eventual rectificación a la luz de los resultados, y su continuidad y extensión a través de fondos de apoyo.

3.3 Integración laboral

3.3.1 Programas de inserción laboral

A efectos de incrementar su captación y eficacia los programas Objetivo Empleo, Nexo y Uruguay Trabaja deben estar acompañados –y perfeccionar los ya existentes– por dispositivos de acompañamiento y formación que garanticen el trayecto de los/as beneficiarias.

Asimismo Uruguay Trabaja necesita instrumentar puentes que permitan una inserción laboral de calidad a los egresados/as. Los costos/beneficios desde la perspectiva del actor chocan con el problema de ser experiencias laborales relativamente cortas, que a diferencia del resto de la población (dado los niveles altos de transfobia) no mejoran las expectativas de una inserción laboral definitiva. Este problema se puede atenuar mediante una mejor coordinación, en lo que tiene que ver con la población trans, con los programas Objetivo empleo y Nexo.

A su vez, estos dos programas, a efectos de mejorar su captación y eficacia en este terreno deberían mantener los beneficios para las empresas contratantes (subvenciones del

80% y publicidad) al mismo tiempo que trabajar con los empleadores a efectos de combatir la transfobia que reproducen la cultura organizacional y laboral de la empresa (aspecto que actualmente está planificando el INJU).

3.3.2 Medidas de acción afirmativa

Dado el éxito del llamado del MIDES para siete funcionarios/as trans se sugiere su extensión a otras dependencias del estado, así como el acompañamiento y monitoreo de la instrumentación de la ley de trabajo juvenil que incluye un cuota de 2% para este grupo.

3. 4 Cambios jurídicos

3.4.1 Reforma de la Ley 18620

Se sugiere la reforma de la ley de Identidad de género, eliminando la judicialización del proceso y la obligación del pasaje por una Comisión Multidisciplinaria, volviendo el procedimiento un mero trámite administrativo. Actualmente en la Argentina la ley de identidad de género aprobada en 2012 aplica esta modalidad y no se han producido problemas de ningún tipo. Esta reforma permitiría eliminar las barreras de acceso ya reseñadas y facilitaría la universalización de este derecho. Así mismo se debería reconocer explícitamente en la ley el derecho de niños/adolescentes a su identidad, independientemente de la voluntad de sus padres o tutores, facilitando vías para el acceso al mismo. Mientras esto no se logre se recomienda un reforzamiento de las acciones realizadas a cabo por los programa IMPULSA y el Departamento de Identidad del MIDES, así como difusión sobre la existencia y los alcances de la ley.

3.4.2 Ley de acción afirmativa para la población trans

A efectos de garantizar la permanencia de políticas de acción afirmativa a nivel laboral más allá de la presencia decisiva de “puntos focales” es necesario promover un proyecto de ley que los incluya y vuelva plausible la eventual exigencia de las organizaciones del movimiento de la diversidad sexual ante la ausencia de llamados. Este proyecto puede o no cubrir una integralidad de aspectos y seguir de cerca la ley de acciones afirmativas para la población afrodescendiente.

3.5 Campañas públicas

En la medida que la transfobia social esta tan extendida en Uruguay es necesario trabajar aspectos del imaginario colectivo que permitan volver audible las denuncias de discriminación y desnaturalizar las formas de violencia que vive esta población. Por ello sería importante realizar campañas públicas específicas orientadas a las juventudes en general en donde se combatía la transfobia y se interpelen los presupuestos heteronormativos hegemónicos, así como transversalizar este eje en campañas orientadas a las juventudes en general. Un ejemplo interesante en ese sentido fue la campaña instrumentada por el Correo Uruguayo durante el 2013.

También sería importante realizar campañas públicas focalizadas en las y los jóvenes trans que difundan códigos identificatorios que faciliten la construcción de nuevos horizontes de futuro, información sobre los derechos, prestaciones y programas orientados a esta población, así como datos útiles sobre salud y seguridad personal. A su vez, la difusión de las políticas públicas existentes es central, así como la aclaración explícita en los llamados que existen cuotas para trans, en la medida que esto alienta entre el público beneficiario la superación de la brecha que vive respecto al estado.

Además para la difusión de la existencia de un programa socio educativo para las familias que tienen un/a integrante trans, así como del resto de las prestaciones y programas orientadas a esta población se puede encartar material informativo en los recibos de ANTEL y UTE, lo que garantiza su llegada a gran parte de los hogares del país.

3.6 Monitoreo y censos

Para realizar políticas públicas de calidad es necesario la producción de información y el monitoreo permanente de su instrumentación. Por ello se aconseja la inclusión en el Censo Nacional de la categoría trans, así como la instrumentación en los servicios de políticas públicas de formas de evaluación y datos estadísticos sobre la trayectoria de las y los trans por estos dispositivos.

Bibliografía

- Butler, Judith. (2005).** *Cuerpos que importan*. Paidós, Buenos Aires
- Calvo, Maia** “Contra viento y marea: La vejez y las identidades que aun sin poder ser, fueron” en *Políticas Públicas y Diversidad Sexual. Análisis de la heteronormatividad en el ciclo de vida y las instituciones*. Sempol (coord.). MIDES, Montevideo. 2013.
- Failache, Elisa et al (2013)** “Privaciones objetivas y subjetivas de la población Trans en Uruguay” en *Informe Población Trans en Uruguay*. CSIC FCS Montevideo
- Filardo, Verónica et al (2007)** Usos y apropiaciones del espacio público de Montevideo y clases de edad. FCS Montevideo.
- Johnson, N, Sempol, D.** “La agenda de género y de la diversidad sexual en la primera mitad del gobierno de Mujica” en *Políticas en tiempos de Mujica II. Un balance en mitad de camino. Informe de Coyuntura*. ICP Estuario. Montevideo. 2012
- Rocha, Cecilia.** “Políticas de juventud y diversidad sexual. Aportes desde el análisis del programa “+Centro: Centros Educativos Abiertos” en *Políticas Públicas y Diversidad Sexual. Análisis de la heteronormatividad en el ciclo de vida y las instituciones*. Sempol, D. (coord.). MIDES, Montevideo. 2013.
- Schenck, Marcela.** “Entre lo explícito y lo silenciado: Un acercamiento a género y sexualidad en el Plan CAIF” en *Políticas Públicas y Diversidad Sexual. Análisis de la heteronormatividad en el ciclo de vida y las instituciones*. Sempol, D. (coord.). MIDES, Montevideo. 2013.
- Sempol, Diego (2013)** *De los baños a la calle. Historia del movimiento Lésbico Gay Trans uruguayo 1983-2013*. Debate. Montevideo
- Suárez Bertora, Michelle (2012).** *Hacia una igualdad sustantiva. Realidades y perspectivas de la normativa vigente para la inclusión social de la diversidad sexual*. ANII, MYSU. Montevideo.
- Warner, M, (1991)** “Fear of a queer planet”, *Social Text*, Num. 29: 3-17.

Convivencia en Centros educativos medios: situación, desafíos y propuestas

Mag. Ernesto Rodríguez

Introducción

Las notas que siguen pretenden contribuir a la generación de propuestas y lineamientos de política pública dirigidas a abordar los problemas de convivencia en centros educativos de educación media, que aporten al diseño del Plan de Acción de Juventudes 2015 – 2025.

La principal *hipótesis de trabajo*, sostiene que los conflictos que afectan la convivencia en liceos y escuelas técnicas se explican -en buena medida- por la coexistencia cotidiana de diferentes “culturas juveniles” entre sí, y entre éstas y las diferentes “culturas escolares” existentes. Las soluciones no pasan -obviamente- por respuestas homogéneas, sino por el reconocimiento de dichas (diferentes) “culturas” y su incorporación articulada, creativa y constructiva en la dinámica escolar.

En tal sentido, la principal idea fuerza a destacar es la referida a dotar de un sentido preciso a los esfuerzos a desplegar en el futuro, girando en torno a la necesidad de ser solidarios con las y los estudiantes que abandonan el sistema educativo medio, superando resueltamente la indiferencia con que dicho proceso es observado desde los diferentes actores del proceso educativo.

1 - Marco teórico

Importa destacar aquí las principales definiciones utilizadas, especialmente las referidas a “juventud”, “convivencia escolar”, “violencias”, “culturas juveniles” y “culturas escolares”.

A - Qué se entiende por jóvenes y juventud

Las *condiciones juveniles* son construcciones culturales “situadas” en el tiempo y en el espacio y no un simple grupo de edad, pero de todos modos, se trabaja permanentemente con los vínculos entre generaciones (jóvenes y adultos) en general y las que se concretan entre profesores y alumnos en particular.

En este marco, se asume que las personas jóvenes deben tratar de cumplir con dos misiones básicas en este período (variable) de tiempo: construir identidad y construir autonomía. Al mismo tiempo, se asume que las políticas públicas de juventud deben colaborar centralmente con el cumplimiento de ambas misiones.

En términos de construcción de identidad, se asume que la incidencia de las principales agencias socializadoras (sistema educativo, familia, grupos de pares y medios de comunicación) en la formación de la personalidad de las y los jóvenes es central, al tiempo que en términos de construcción de autonomía se asume que la inserción laboral y el acceso a una vivienda propia son claves desde todo punto de vista.

Pero lo más relevante, desde este enfoque, es asumir que LA juventud no existe, asumiendo en simultáneo la existencia de una amplia y variada gama de *juventudes*, diferenciadas en términos de género, edad, clase social, área de residencia, pertenencia étnica o racial, orientación sexual y otras categorías conexas.

B - Qué se entiende por convivencia escolar

La convivencia escolar se construye sobre la base del conjunto de prácticas que permiten la canalización constructiva de los múltiples conflictos existentes en las escuelas, sustentadas en el reconocimiento del “otro” y la “otra” como “diferentes”, asumidas como base para el desarrollo de procesos de aprendizajes colectivos, creativos e incluyentes.

Esto es particularmente importante, en relación a los nuevos sectores incorporados y a incorporar, provenientes de clases bajas y sectores en situación de pobreza, “diferentes” a la clásica conformación del estudiantado a nivel medio, reclutado básicamente entre sectores medios y altos, que asistían a la misma en términos de un simple pasaje a la enseñanza superior.

Pero también es importante, en términos más cualitativos o sustantivos, para tomar distancia de enfoques más tradicionales que miran la convivencia escolar como un simple escenario de ausencia de conflictos en la hipótesis de máxima, y cuando ello no es posible, en la imposición de normas disciplinarias que -en los hechos- legitiman reglas de juego funcionales a la personalidad y a las características básicas de las y los estudiantes de clase media y alta, pero que no lo son en relación a quienes proceden de clases bajas y en situación de pobreza.

C - Cómo se entiende el vínculo entre jóvenes y violencias

Importa hablar siempre de *violencias* (en plural) asumiendo la existencia de múltiples expresiones al respecto, distinguiendo la violencia *en* las escuelas, la violencia *contra* la escuela y la violencia *de* la escuela, incluyendo siempre los castigos físicos, el acoso, la violencia sexual y de género y la violencia externa, entre otras expresiones al respecto.

La violencia *en* las escuelas, incluye múltiples conflictos que se producen entre estudiantes, entre profesores, y entre estudiantes y profesores, así como también la que se produce entre autoridades y personal administrativo y de servicios, entre profesores y familiares de estudiantes, y entre autoridades y asociaciones sindicales, entre otras.

Por su parte, la violencia *contra* la escuela, refiere básicamente a la que se produce desde el entorno escolar, en términos de robos y/o daños al edificio y a su infraestructura, y al acoso social y delictivo a profesores y/o estudiantes por parte de “terceros” ajenos al establecimiento escolar.

La violencia *de* la escuela, por su parte, es aquella que incluye prácticas reñidas con la vigencia de los derechos humanos en el aula (incluyendo castigos físicos de profesores a estudiantes, por ejemplo), así como también prácticas disciplinarias que terminan promoviendo círculos de expulsión de las y los estudiantes que no cuadran con las normas establecidas.

D - Qué se entiende por culturas escolares y culturas juveniles

Las *culturas escolares* son todas aquellas prácticas que fundamentan el desarrollo de los procesos de enseñanza / aprendizaje, y que incluyen concepciones sobre dichos procesos, así como en relación a los roles múltiples que cumplen profesores, alumnos, familias y entornos comunitarios.

Un aspecto relevante es el referido a la vigencia de concepciones que pretenden trabajar sobre la base de la existencia de un único agente educativo (la escuela) desconociendo la existencia de múltiples agentes educativos, incluyendo los medios de comunicación, las familias y los grupos de pares, entre los más relevantes.

Un segundo componente relevante, es la vigencia de concepciones que miran al proceso educativo, simplemente como un proceso de enseñanza, desconociendo o relativizando el valor del otro componente fundamental: el aprendizaje. En dicho marco, en muchos casos se asume que hay un único actor que “enseña” (el/la profesor/a) y un único actor que “aprende” (el/la estudiante), desconociendo que en realidad, todos enseñan y aprenden, sólo que en diversas esferas, modalidades y medidas.

Y un tercer componente relevante, es el referido a la vigencia de enfoques que asumen que el proceso educativo debe ser único y uniforme, desconociendo la pertinencia de *situar* los procesos educativos en el espacio y el tiempo, asumiendo los retos de las especificidades particulares, por la vía de diseñar estrategias pertinentes particulares.

Complementariamente, se incluye en las denominadas *culturas juveniles* a todas aquellas expresiones de los diferentes grupos y subgrupos juveniles, que determinan diferentes identidades particulares, construidas sobre la base de sus elementos en común o en contrapunto con otras identidades grupales (juveniles y/o adultas).

Se trata, en general, de grupos altamente homogéneos hacia adentro, y fuertemente diferenciados hacia afuera, generando en consecuencia conflictos relevantes entre sí, que en ciertos casos asumen formas violentas, difíciles de manejar en cualquier espacio en general y en los centros educativos medios en particular.

Se asume -además- que dichas identidades son transitorias y altamente cambiantes en el tiempo y en el espacio, por lo que conviene evitar los juicios terminantes e inapelables con los que son vistos en muchos casos; es mucho más pertinente (y productivo) apostar a los cambios en estas materias, a efectos de diseñar e implementar los procesos educativos, confiando en las posibilidades de transformar enfoques, en todos los actores implicados.

E - Cómo se observan las relaciones entre culturas escolares y culturas juveniles

Por todo lo dicho, se hace un énfasis particular en los complejos vínculos existentes entre culturas escolares y culturas juveniles, como un eje central explicativo de los múltiples conflictos existentes en las escuelas, tanto entre alumnos como entre profesores, así como entre alumnos y profesores, considerando siempre los entornos correspondientes.

Esto es así, en la medida en que las culturas escolares son generalmente rígidas, verticales, autoritarias y sólo modificables en la cúpula del sistema educativo, mientras que las culturas juveniles son horizontales, flexibles y sujetas a reglas que sus miembros cambian constantemente, mostrando un evidente contraste, que dificulta significativamente su coexistencia en la dinámica cotidiana de los centros educativos medios (Rodríguez 2002).

En tal sentido, podría llegar a afirmarse que todos los días, en todos los salones de clase de todos los centros educativos medios, estas dos culturas se enfrentan y se ponen a prueba recíprocamente, sin que -en general- se logren construir colectivamente normas de convivencia que satisfagan los intereses y las expectativas de ambas perspectivas.

El resultado prácticamente inevitable, es la frustración de todos y todas. Mientras que las y los estudiantes, en muchos casos, se aburren, las y los profesores se sienten defraudados, y las familias se sienten cada vez más perplejas en este campo, con lo cual, la actitud de todos los sectores se empobrece, impidiendo la concreción de las necesarias sinergias para lograr resultados relevantes y satisfactorios para ambas partes.

2 - Problemáticas y desafíos a priorizar

¿Cuáles serían los principales problemas y desafíos a encarar, desde el fomento de la convivencia en centros educativos medios en nuestro país?

A - Expansión y heterogeneización de la matrícula en la enseñanza media

Un primer gran problema se relaciona con la composición del estudiantado con el que habría que trabajar, asumiendo que, con la expansión de la matrícula en la enseñanza media y la heterogeneización del estudiantado correspondiente (con la incorporación creciente de adolescentes y jóvenes excluidos que antes no accedían a este nivel de enseñanza), se comienzan a desarrollar dinámicas de coexistencia entre diferentes grupos juveniles, lo que genera inevitablemente conflictos de diverso tipo.

En este contexto, importa anotar que los egresos de la enseñanza media prácticamente se han estancado en los últimos veinte años, al tiempo que han aumentado los niveles de abandono escolar, afectando fundamentalmente a las y los jóvenes pertenecientes a familias de escasos recursos. Esto es muy visible si se compara a los jóvenes de 25 a 29 años que provienen de familias con clima educativo bajo (donde los niveles de egreso llegan apenas al 17%) con los pertenecientes a familias con clima educativo alto (donde los niveles de egreso llegan al 89%), lo cual muestra la gravedad de los contrastes sociales existentes (Filardo y Mancebo 2013).

Los gobiernos del Frente Amplio, desde 2005 en adelante, han hecho un énfasis muy marcado en el objetivo de la inclusión social, procurando que los nuevos ingresantes a la educación media puedan recorrerla exitosamente, pero ello ha implicado que los salones de clase incluyan estudiantes muy diferentes entre sí, y esto -a su vez- ha generado múltiples dificultades a la propia dinámica educativa: ¿a qué estudiantes hay que tener como referencia central?; ¿a los más adelantados o a los que tienen más dificultades?; ¿cómo lograr una convivencia armoniosa entre unos y otros?; ¿cómo lograr que los aprendizajes sean significativos para todos?

B - Las prácticas educativas vigentes

A la heterogeneización del estudiantado se suma la creciente heterogeneización del plantel de docentes que trabaja en liceos y escuelas técnicas, conviviendo profesores “teóricos” y “prácti-

cos”, pertenecientes a diversas generaciones, formados en diversos momentos, etc., que trabajan en el marco de reglas de juego generadas desde la dirección del sistema educativo (ANEP y/o Consejos Desconcentrados, en particular) que han sido adecuadamente socializadas y legitimadas con los actores correspondientes, solo parcialmente.

Hay que tener en cuenta, además, que los sistemas de asignación de cargos de docencia efectiva, centrados en la realización de concursos y de selección de establecimientos educativos, a partir de las opciones particulares de los más antiguos y mejor calificados, genera problemas de gran relevancia, en la medida en que los docentes más antiguos y mejor calificados terminan eligiendo los establecimientos con menos problemas en materia de heterogeneidad estudiantil, al tiempo que los últimos en la lista (los que reciben los puntajes más bajos) terminan dando clase en los establecimientos más complicados desde este punto de vista.

Otro problema relevante es la elevada centralidad con la que funciona el sistema educativo como tal, con gran parte del poder de decisión concentrado en la dirección (el CODICEN o los consejos desconcentrados) y muy escasos niveles de decisión efectiva en los propios centros educativos. Aunque en los últimos tiempos se ha venido otorgando creciente importancia a los proyectos educativos de cada liceo o escuela técnica, en la práctica, esto ha impactado escasamente en estas dinámicas.

Otro problema de gran relevancia, es la exagerada “uniformidad” del quehacer educativo, visible en la existencia de programas escolares únicos, que solo marginalmente pueden adaptarse a las características propias de cada establecimiento educativo. Y como el sistema es evaluado sobre todo en términos de “procesos”, esto es, en este caso, el cumplimiento de los programas establecidos, muchos centros educativos priorizan el cumplimiento del programa, aunque ello signifique el sacrificio de los estudiantes con más dificultades, que no pueden seguir los ritmos establecidos en los programas vigentes.

Las propias metodologías de estudio, basadas en procesos que van de lo general a lo particular, y de lo teórico a lo práctico, son pertinentes para trabajar con estudiantes pertenecientes a familias que cuentan con clima educativo alto, pero fracasan en gran medida cuando se aplican a adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias con clima educativo bajo, que necesitarían trabajar con metodologías que partieran decididamente de la vida cotidiana, generando paulatinamente esquemas interpretativos crecientemente complejos, siguiendo el ritmo y los recorridos que tales jóvenes pueden concretar.

C - Concepciones vigentes: “la violencia está en los otros”

A los problemas ya destacados, hay que sumar otro de gran relevancia: la vigencia generalizada de un enfoque tan restrictivo como preocupante, que ubica siempre al “otro” como el violento, evitando -por esta vía- la identificación de cada quien (en diversas medidas y modalidades) como co-responsable de dichas violencias.

En este sentido, el estudio coordinado por Víctor Giorgi, Gabriel Kaplún y Luis Eduardo Morás (2012) destaca que “en el abordaje de los hechos de violencia en los centros educativos abundan lecturas reduccionistas que tienden a cortar el hilo por su parte más fina. Según estas perspectivas -acota el informe- los adolescentes asumen conductas agresivas que son parte de una violencia que se ha instalado en la sociedad uruguaya y que los tiene a ellos como uno de sus principales protagonistas. Este tipo de lecturas -se agrega- alimenta perfectamente a una

sociedad que parece estar prefiriendo encarar sus problemáticas sociales a través de la culpabilización de aquellos que se encuentran en situaciones desventajosas, antes que analizar causas de fondo y asumir responsabilidades colectivas”.

“Naturalizar las cotidianas situaciones de violencia -advirtiendo el informe- no poder ver en el otro más que a un ‘excluido’, creer que las capacidades de una persona están determinadas por su contexto de procedencia o situación de origen, desresponsabilizarse del lugar como adulto reclamando que otros se hagan cargo de aquello ‘para lo cual no fuimos preparados’ son, probablemente, las mayores formas de producción de violencia que habitan las instituciones educativas”.

En el fondo, de acuerdo al juicio de los autores de este importante estudio, “el afuera y el adentro se cruzan y articulan”, por lo que “todo el mundo adulto aparece cuestionado, sea en su rol de padres o de docentes. Son las instituciones las destituidas: escuela o familia. Son los proyectos de vida inciertos a los que la escuela no puede dar vida”.

D - Conflictos múltiples, respuestas diversas

El resultado de todos los procesos anteriormente destacados, no puede ser otro que el desarrollo de toda clase de conflictos entre estudiantes, entre profesores, y entre estudiantes y profesores, que conviven cotidianamente en las aulas de clase, con expectativas y perspectivas diversas y hasta contradictorias.

Ello provoca cierto *caos* en el funcionamiento cotidiano, que muchas veces se pretende superar por vías autoritarias, y que sólo excepcionalmente se procesa proactivamente, procurando encontrar respuestas pertinentes, colectivamente, entre todos los actores involucrados. Las orientaciones alternativas, en este sentido, son muy importantes, aún en el caso que no se cuente con medidas precisas, probadas, al momento de actuar.

Una primera orientación, tan obvia como relevante, es que no se puede responder a problemas complejos con simplificaciones, ni se puede responder a situaciones diversas con propuestas uniformes.

Una segunda orientación, refiere a la necesidad de asumir que todos los actores tienen su cuota parte de responsabilidad en estas dinámicas, y no solamente los “otros” (a “nosotros” también nos toca asumir responsabilidades).

Una tercera orientación, general pero de gran relevancia, tiene que ver con la necesidad de vincular lo más estrechamente posible la labor educativa con la vida cotidiana de las y los adolescentes.

Una cuarta orientación, invita a diferenciar *violencias* de *incivildades*, del modo en que lo proponen en el marco del Programa de Convivencia Saludable (Viscardi y Alonso 2013), diferenciando en paralelo la prevención de la violencia de la promoción de la convivencia. Sin duda, no es lo mismo una cosa que la otra, y esto debe estar siempre presente al momento de tomar decisiones frente a problemas complejos como los que aquí se están analizando.

Finalmente, una quinta orientación relevante, hace referencia a no quedarse en la redacción de reglamentos de convivencia, con normas carentes de legitimación social entre los propios actores implicados, si éstas no son consensuadas con los mismos. Para que sean válidas, éstas deberían ser concebidas como “acuerdos de convivencia” construidas colectivamente, combinando más y mejor la elaboración institucional y la legitimación social correspondientes.

3 – EXPERIENCIAS REGIONALES A TENER EN CUENTA

La prevención de la denominada *violencia escolar* y el fomento de *convivencia escolar*, han sido el centro de diversos programas y experiencias en varios países de América Latina.

A – El fomento de culturas de paz: la experiencia de las Naciones Unidas

La mayor parte de las iniciativas programáticas en este campo, han asumido las diferencias existentes como un valor y no como un problema, han asumido la existencia de conflictos como algo natural en este campo y han procurado responder generando espacios para el diálogo entre *diferentes*, que permitan el mutuo reconocimiento y el desarrollo de acciones que integren dinámicamente los diferentes puntos de vista existentes.

Los programas de prevención de conflictos y fomento de culturas de paz de Naciones Unidas en varios países de la región, sustentados en experiencias previas de la UNESCO y desplegados con el financiamiento del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (FODM) son un buen ejemplo en este sentido. Los 10 proyectos ejecutados en América Latina (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, México y Panamá) aplicando metodologías diversas, involucrando varias agencias de Naciones Unidas y varios organismos gubernamentales, lograron resultados e impactos de gran relevancia.

B – Escuelas abiertas: experiencias destacadas y lecciones aprendidas

También han logrado importantes impactos las denominadas “escuelas abiertas”, basadas en la apertura de las escuelas básicas y medias durante los fines de semana, para el desarrollo de toda clase de actividades lúdicas, culturales, recreativas y deportivas, abiertas al entorno local y a todos los jóvenes y no sólo a los estudiantes. Una evaluación comparada reciente (Rodríguez 2011) destacó las siguientes cinco “lecciones aprendidas”:

1. Apostar a la prevención inespecífica en espacios plurales rinde sus frutos. Una de las claves de éxito de este tipo de iniciativas, es la apuesta a la prevención inespecífica, esto es, centrada en el conjunto de la población joven (prevención primaria) y no solamente en las y los jóvenes en riesgo (prevención secundaria) y/o en aquellos y aquellas que ya han cometido alguna clase de delitos (prevención terciaria).
2. Concertar esfuerzos y trabajar con enfoques integrados es fundamental. Por un lado, en lo que atañe a la integración de las tres dimensiones básicas de este tipo de procesos: la población joven, las comunidades y las escuelas como espacio de encuentro y trabajo en común. Y por otro, en lo que atañe a la integración entre las diferentes iniciativas programáticas impulsadas en este marco, para responder a las múltiples necesidades en el campo de la educación, la inserción laboral, la atención de la salud, la recreación y el deporte y el fomento de la participación ciudadana de las y los jóvenes.
3. Nadie enseña a nadie, nadie aprende solo/a: todos/as aprenden en comunidad. Las Escuelas Abiertas exitosas, sin duda, son aquellas que logran -simultáneamente- equipos de trabajo proactivos y comprometidos con su labor operativa, jóvenes que se sienten reco-

nocidos y valorados en el marco de estas prácticas, familias que valoran positivamente la participación de sus jóvenes miembros en estas dinámicas durante los fines de semana y comunidades que se involucran efectivamente en el desarrollo de este tipo de procesos.

4. Confundir o superponer Escuelas Abiertas y Escuelas Seguras, no es conveniente. En los casos que se intentó esta combinación, los resultados obtenidos han sido muy acotados (la violencia se ha mantenido en casi todos los casos) y en varias experiencias concretas se han generado problemas nuevos: relación conflictiva entre estudiantes y policías trabajando dentro de las escuelas, perversiones en el uso de las cámaras de seguridad, malestares y conflictos por los controles policiales, etc.
5. Para pasar de experiencias piloto a políticas públicas, el Estado es insustituible. Finalmente, otra lección aprendida fundamental tiene que ver con uno de los cuellos de botella más evidentes en múltiples iniciativas, desplegadas sobre todo en el campo de las políticas sociales, que no logran superar la fase de experiencias piloto. Sin duda, para pasar de experiencias piloto a políticas públicas, el Estado es insustituible: aunque tiene múltiples limitaciones, lo que corresponde es transformarlo y no ignorarlo o intentar eludirlo.

C - El fracaso de las denominadas “escuelas seguras”

Como contrapartida, las experiencias basadas en modelos coercitivos y de control social (como las denominadas “escuelas seguras”) han fracasado notoriamente, y hasta han agravado los cuadros conflictivos previamente diagnosticados, agregando motivos y argumentos para la resolución violenta de conflictos. Esto se ha dado tanto en general (independientemente de las áreas en las que estas estrategias se han puesto en práctica) como en particular (en los ámbitos escolares).

En el plano general, organismos como el Banco Mundial (2007) se han pronunciado claramente, proponiendo “la reasignación de recursos desde programas que no han funcionado como se esperaba” y destacando los programas que -de acuerdo a las evaluaciones disponibles- no han funcionado, en cinco planos en particular:

- “Se ha demostrado que las estrategias de ‘mano dura’, como el aumento de la encarcelación de los jóvenes, juzgar a los jóvenes en los mismos tribunales que a los adultos, y ubicarlos en instituciones de reclusión para adultos, fomentan la delincuencia”.
- “La recompra de armas no ayuda a reducir la violencia, sino que aumenta la disponibilidad de armas, ya que crea un mercado para su adquisición”.
- “Se ha probado en reiteradas ocasiones que los programas de tolerancia cero o de choque que se aplican para evitar la violencia o el consumo de drogas no son efectivos”.
- “Los campamentos similares a los de entrenamiento militar no tienen efectos significativos en la reincidencia y, en algunos casos, fomentan la conducta violenta y delictual”.
- “La construcción de centros juveniles es una metodología costosa de desarrollo integral de los jóvenes que no ha demostrado tener efectos en reducir las conductas de riesgo entre los jóvenes”.

En el caso particular de la aplicación de este tipo de enfoques a las dinámicas que se despliegan en los ámbitos escolares, las evaluaciones disponibles (GIZ 2011) demuestran que las

denominadas “escuelas seguras” no sólo no han solucionado los problemas que encararon, sino que -incluso- agregaron nuevos problemas de violencia y violación de derechos humanos, a los previamente existentes.

El caso mexicano, seguramente, sea uno de los más ilustrativos: la evaluación comparada muestra que mientras la SEP (Secretaría de Educación Pública) trabajó (entre 2007 y 2012) con 1.000 escuelas inclusivas (abiertas), hizo lo propio con 47.000 escuelas seguras (instalación de cámaras de seguridad, vigilancia policial al interior de las escuelas, revisión de mochilas escolares, etc.), lográndose más y mejores resultados en el primer caso, con inversiones notoriamente inferiores a las concretadas en torno al segundo de los modelos.

D - Principales lecciones aprendidas

En su conjunto, las experiencias presentadas y muchas otras por el estilo, han dejado varias lecciones aprendidas de gran relevancia.

Un “estado del arte” sobre tratamiento de la violencia escolar (Krauskopf 2006) en relación a un amplio conjunto de experiencias latinoamericanas, destaca que “los programas de prevención más exitosos apuntan a una reorientación que demanda un reconocimiento más completo de las perspectivas juveniles para aportar a su socialización y formación”.

Desde este enfoque, la autora destaca las siguientes orientaciones generales para el sistema educativo, a modo de recomendaciones:

- La institución educativa debe conocer y reconocer a los adolescentes y jóvenes como sujetos de derechos humanos generales por su condición de personas y de derechos especiales como seres en proceso de desarrollo.
- La institución educativa debe velar por la protección de los derechos de sus estudiantes, realizando acciones oportunas y eficaces de prevención, detección y seguimiento de toda situación que violente esos derechos.
- La institución educativa, como ente fundamental de socialización debe convocar el cambio social a través de la modificación paulatina de conocimientos, creencias, actitudes y patrones de comportamiento que históricamente han legitimado e invisibilizado el problema de la violencia.
- La prevención y promoción desde el sistema educativo, debe consistir en el aprovechamiento máximo de las oportunidades de la relación inter-generacional con reconocimiento del poder positivo de la población estudiantil, acompañándoles, protegiéndoles, empoderándoles y orientándoles.
- El sistema educativo debe respaldar sus acciones en un ordenamiento jurídico actualizado, cuyos procedimientos y normativas respondan en forma oportuna y efectiva a las necesidades de la población afectada.
- Se debe generar, en y desde el sistema educativo, la construcción paulatina de una cultura de no violencia mediante la protección y promoción de los derechos humanos, así como el desarrollo de habilidades para el ejercicio del poder positivo, las relaciones y la solución alternativa de conflictos desde un marco de acción integral, democrático y permanente.

4 - PROGRAMAS EXISTENTES EN NUESTRO PAIS

En nuestro país, también existen experiencias relevantes a tener en cuenta. Entre ellas, importa destacar el Programa Convivencia Saludable, el Programa + Centro, y algunas experiencias de fomento de la inclusión social con repercusiones en el plano de la convivencia escolar.

A - El programa de promoción de convivencia saludable

En un fuerte contrapunto con los enfoques predominantes en el pasado, centrados en la prevención de la violencia, desde la instalación del gobierno del Frente Amplio en 2005 se comenzó a trabajar bajo el enfoque de la promoción de la convivencia escolar, marcando claramente los cambios de orientación al respecto.

En dicho marco, se comenzó a trabajar en el desarrollo del Programa “promoción de la convivencia saludable”, que pretende fortalecer las condiciones de integración social de los centros internamente y con el medio, disminuir los factores que atentan contra la permanencia de niños y jóvenes en los centros educativos, y mejorar las condiciones que favorecen las relaciones con el saber.

El enfoque con el que se comenzó a operar supuso pensar las instituciones educativas como centros de convivencia activa y significativa, el trabajo en red con otros actores sociales y la instalación de las bases para el desarrollo de una cultura democrática de convivencia.

Recientemente, se ha difundido un importante libro (Viscardi y Alonso 2013) que sistematiza y presenta rigurosamente los avances logrados hasta el momento, mostrando que los cambios en las orientaciones generales han logrado impactar positivamente la dinámica de la convivencia en los centros educativos en los que opera el programa, de la mano de la promoción del sentido de pertenencia (“sentirse parte”) de los actores respecto a dichos centros.

B - Programa + Centro: Centros Educativos Abiertos

Complementariamente, en 2011 comenzó a operar el Programa + Centros: Centros Educativos Abiertos, en el marco de un convenio entre la ANEP (a través de los Consejos de Secundaria y UTU), el MIDES (a través del INJU y de la Dirección de Políticas Sociales), UNICEF y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

En línea con otras experiencias de “escuelas abiertas” ya mencionadas, el Programa se estructura sobre la base de la promoción de un amplio conjunto de actividades lúdicas, recreativas, culturales y deportivas, durante los fines de semana (y crecientemente, también durante la semana).

La evaluación de las actividades desplegadas durante 2012 (Planel, Pena y Lizbona 2013) hace una prolija reconstrucción de las diferentes iniciativas impulsadas, al tiempo que analiza las percepciones generadas (en relación al programa) entre los principales actores involucrados, identificando un conjunto relevante de fortalezas y debilidades del programa, comunes a casi todos los centros participantes, más allá de las importantes especificidades locales. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- “la fortaleza del programa está en la capacidad de convocar los estudiantes del Centro, presentándose debilidades en lo que respecta a la participación de otros actores del centro educativo, exalumnos/as y la comunidad en general”;
- “encontramos un riesgo en los objetivos que marcan la clara diferencia con los objetivos y espacios tradicionales de los centros educativos y es que esta diferenciación fomente la fragmentación de la propuesta de los fines de semana respecto a la propuesta curricular”;
- “las propuestas de las y los jóvenes son en cierta manera predecibles, lo que puede indicar cierto grado de saturación de las propuestas, entrando en un circuito que no escapa a lo deportivo, artístico y recreativo”;
- “muchas de las demandas que se plantean desde el centro educativo tienen una clara mirada adultocéntrica, en la medida que responden a las necesidades de los adultos, como aumentar la convocatoria, apoyar en actividades del centro educativo ... y dar visibilidad a la institución”; y
- “en la mayoría de los lugares los educadores ocupan un rol central desde la planificación de las actividades, la ejecución y evaluación de las mismas, no logrando democratizar ese espacio de participación juvenil”.

Aunque se trata de una iniciativa programática que apenas está comenzando a operar y que enfrenta importantes limitaciones, está aportando enfoques y experiencias altamente pertinentes, por lo que su ampliación futura puede ser de gran relevancia en este campo.

C - Programas de fomento de la inclusión social y educativa

Por último, importa tener en cuenta los aportes de algunos programas centrados en el fomento de la inclusión social y educativa, con fuertes repercusiones en el campo de la convivencia, refiriendo dos en particular: (i) el Programa de Aulas Comunitarias; y (ii) el Programa Compromiso Educativo.

El Programa de Aulas Comunitarias (PAC) comenzó a operar en el año 2007, a partir de un acuerdo entre la ANEP (a través del Consejo de Enseñanza Secundaria) y el MIDES (a través del Programa Infamilia), y funciona sobre la base de una importante cogestión Estado – sociedad civil.

De acuerdo a la documentación del programa, “el PAC tiene como objetivo la inserción social de adolescentes de 12 a 15 años (2.500 en total), residentes en áreas territoriales del Programa Infamilia y con problemas de vinculación a la educación media formal, sea porque: (i) desertaron de la misma; (ii) nunca hayan registrado matriculación, o que, (iii) cursando el primer año del ciclo básico, presenten elevado riesgo de desertabilidad. Para el cumplimiento de dicho objetivo, se procurará que los adolescentes logren la reincorporación y permanencia en centros de enseñanza públicos de educación media”.

La sistematización de los primeros años de esta experiencia (Mancebo y Monteiro 2009) mostró que la misma estuvo signada por importantes tensiones, dada la complejidad institucional del programa, que pone en común saberes y experiencias muy diversas, no obstante lo cual, se pudieron alcanzar importantes impactos, sobre todo en términos de apoyar a los destinatarios para intentar o re-intentar un pasaje exitoso por el ciclo básico de enseñanza media. Entre las dificultades enfrentadas, se destacan las importantes inflexibilidades curricu-

lares del sistema educativo, que llevan a que los apoyos especiales que se brindan, sólo sirvan para preparar más y mejor a los estudiantes, que luego tienen que volver a enfrentar el mismo sistema que los expulsó.

El Programa Compromiso Educativo, por su parte, fue construido en 2010, en base a un acuerdo entre la ANEP, el MIDES, el MEC y la UDELAR, con el objetivo de mejorar las condiciones para que los/las adolescentes y jóvenes permanezcan y puedan potenciar sus trayectorias en el sistema educativo público, logrando completar la educación media superior (EMS).

El Programa comenzó operando en el primer año del segundo ciclo de secundaria (el bachillerato) en 8 Departamentos, beneficiando a 9.270 estudiantes de 30 centros educativos, a través de tres modalidades complementarias: (i) la suscripción de un “compromiso educativo” entre los estudiantes, las familias y el centro educativo; (ii) el otorgamiento de becas que colaboren desde el punto de vista financiero a las y los beneficiarios; y (iii) la incorporación de la figura de los “referentes pares”, esto es, estudiantes avanzados que colaboran con las y los beneficiarios, procurando asegurar la concreción de una trayectoria educativa exitosa en la EMS. El Programa ha logrado (al 2013) una gran cobertura, junto con importantes impactos, por lo que se está trabajando para su universalización durante la próxima gestión de gobierno.

D - Principales lecciones aprendidas

Aunque se han logrado avances en casi todos los programas presentados, se constata también que los mismos funcionan con total autonomía unos de otros, sin que coincidan en los mismos liceos y escuelas técnicas, sin que existan efectivos mecanismos de articulación de esfuerzos, y sin que se puedan superar (salvo excepciones) las dimensiones propias de las “experiencias piloto”, las que -además- tienen escasos niveles de implantación efectiva en la dinámica general de la educación “formal”, que opera hegemoníicamente (y con sus propias reglas) en estos establecimientos educativos.

En muchos aspectos, las nuevas iniciativas programáticas puestas en práctica, han apostado decididamente por la vigencia plena del enfoque de derechos, no obstante lo cual, en los hechos, no siempre se ha podido evitar (o superar) la vigencia de enfoques asistencialistas que, muchas veces, refuerzan las discriminaciones previamente existentes.

Desde el PAC, se logran resultados importantes en adolescentes que -luego- deben volver a enfrentarse (prácticamente) al mismo sistema que los expulsó; desde + Centros, se ha trabajado a través de mecanismos exageradamente formalizados, sin ajustar (al menos parcialmente) las propias reglas de juego del sistema educativo; y desde Convivencia Saludable, se han enfrentado serias dificultades para acotar la incidencia de enfoques tradicionales que identifican fácilmente las violencias externas, sin lograr otro tanto con las violencias internas.

Incluso, si se analiza una de las medidas más ambiciosas en este campo, vinculada con la instalación de equipos multidisciplinarios en gran parte de los establecimientos educativos, las evaluaciones de las prácticas efectivas realizadas en los últimos tiempos demuestran, entre otras cosas, que estos equipos han cumplido funciones que refuerzan los mecanismos de exclusión, trabajando exclusivamente con los “estudiantes problemáticos”, siempre desde un óptica individual, que deposita la responsabilidad de los problemas que se generan en los propios estudiantes.

De este modo, no se encaran las asincronías que se producen entre las culturas escolares y las culturas juveniles, o como resultado de prácticas educativas que no encaran las causas

sociales reales de los problemas enfrentados, en lugar de promover prácticas inclusivas con todos los actores intervinientes de la dinámica educativa (alumnos, profesores, directivos, padres, comunidad, etc.) partiendo de problemas reales (en términos de vida cotidiana) en cuya dinámica todos estos actores tienen responsabilidades compartidas que encarar y transformar.

Las soluciones habría que construirlas sobre la base de enfoques promocionales integrales, que identifiquen claramente el conjunto de factores incidentales en las dinámicas de la violencia escolar, evitando la culpabilización de los estudiantes, preparando más y mejor a los profesores y formulando “reglas de convivencia” con la participación de los estudiantes, enfrentando decididamente las propias violencias institucionales y fomentando iniciativas que sensibilicen a todos los actores frente a la deserción escolar, asumiendo las diferencias como un valor a preservar y no como un problema a enfrentar.

5 - PROPUESTAS Y LINEAS DE ACCION A DESPLEGAR EN EL FUTURO

Teniendo en cuenta los comentarios formulados hasta aquí, parece evidente la necesidad de superar los principales problemas identificados, operando en tres vías principales: (a) tratar de pasar de los programas piloto a las políticas universales; (b) tratar de pasar de las iniciativas extracurriculares a las transformaciones curriculares; y (c) tratar de pasar de las políticas compensatorias de inclusión social a la construcción de ciudadanía.

A- De los programas piloto a las políticas universales

La necesidad perentoria de pasar de los programas piloto a las políticas universales, no requiere mayor fundamentación, dadas las distancias que separan las aspiraciones (expresadas incluso en la Ley de Educación) y las realidades efectivas, que muestran cuán lejos estamos todavía de las pretensiones de universalizar la enseñanza obligatoria hasta la enseñanza media completa.

En todo caso, el problema real se centra en las complejidades de los pasos a dar, paulatinos pero firmes, en pos del cumplimiento de dicha meta universalista, para lo cual, serán necesarios más recursos humanos, infraestructurales y financieros.

En el campo de los recursos humanos, habría que trabajar -al menos- en dos dimensiones relevantes: (i) la formación especializada de docentes para trabajar en contextos de alta vulnerabilidad y en modalidades heterodoxas de gestión educativa; y (ii) la diversificación del tipo de técnicos y especialistas a incorporar a estos procesos.

En el primero de los campos, es evidente que no basta con la implementación de talleres y cursos de complementación opcionales; urge incorporar cambios relevantes en la propia estructura curricular de la formación docente, terreno en el cual, la instalación de la futura Universidad de la Educación podría realizar aportes de gran relevancia.

En el segundo de los campos, por su parte, hace falta legitimar más y mejor los roles que pueden cumplir técnicos y especialistas no docentes al desarrollo de estos procesos en el futuro, incluyendo psicólogos, trabajadores sociales, sociólogos y comunicadores sociales (entre otros) así como a referentes pares, tutores y especialistas en apoyo pedagógico, monitoreo y evaluación educativa, que puedan complementar la labor docente regular en el aula.

Complementariamente, en materia de infraestructura, habrá que trabajar en la construcción de instalaciones escolares medias que respondan a los nuevos requerimientos, tendiendo a liceos y escuelas técnicas de tamaño medio (evitando y/o subdividiendo los “macro liceos”), transformando la propia distribución de los espacios disponibles, acotando el alcance hegemónico que hoy ostenta el aula, diversificando los “rincones” formales e informales (de arte, ciencias, información, recreación, etc.) e incorporando criterios más “juveniles” al respecto, complementando y acotando las visiones adultistas que hoy dominan estas dinámicas, casi hegemónicamente.

Y en el campo de los recursos financieros, finalmente, habría que dar pasos firmes que permitan remunerar mejor el trabajo docente y no docente a desplegar a futuro, encarando -en simultáneo- la definición de alternativas al tipo de contratos (centrados en “horas de clase”), tratando de lograr la permanencia de las y los docentes en el mismo establecimiento educativo (a través de contratos centrados en el cargo).

B - De las iniciativas extracurriculares a las transformaciones curriculares

El pasaje de los programas piloto a las políticas universales, debiera estar acompañado (además) de cambios relevantes en la propia estructura curricular con la que se trabaja en la enseñanza media, terreno en el cual ya se cuenta con importantes consensos para operar.

Una primera gran prioridad es la vinculada con la transformación del modelo actualmente vigente, basado en un número exageradamente grande de materias, que guardan escasa relación entre sí y con los objetivos generales del proceso educativo.

A pesar de todas las críticas que ha recibido esta propuesta en su momento, sigue siendo cierto que no es concebible pasar de un/a maestro/a único/a en enseñanza primaria, al trabajo con 15 profesores/as diferentes en la enseñanza media, un modelo que recién en la enseñanza superior tiene sentido, apostando resueltamente a que las y los estudiantes se responsabilicen por la armonización de los saberes parciales que van acumulando por separado, algo que es muy difícil de concretar en la adolescencia.

En segundo lugar, habría que ubicar en pie de igualdad con las “materias” que gozan de más prestigio e implantación en la estructura curricular (matemáticas, lenguaje, etc.) la formación en áreas vitales del desarrollo adolescente y juvenil (especialmente vinculadas con el deporte, la cultura y la recreación) que no deberían quedar recluidas en espacios marginales o extracurriculares, desde ningún punto de vista.

En tercer lugar, habría que incorporar en la propia estructura curricular, los conocimientos, las herramientas y las experiencias ligadas con el fomento de la convivencia escolar. Desde este ángulo, importa incorporar líneas temáticas como las relacionadas con la resolución pacífica de conflictos, el manejo adecuado de las emociones, la consideración de las diferencias como un valor y no como un problema y muchas otras por el estilo.

Y en cuarto lugar, en la misma línea, habría que ubicar a la formación ciudadana más centralmente en la estructura curricular, incluyendo la consideración de los derechos humanos como referente central en este sentido, así como elementos vinculados con la participación ciudadana en la elección de autoridades, la asignación de recursos públicos y el control social de políticas públicas, entre otros aspectos similares de igual trascendencia.

En paralelo, para que todo esto pueda procesarse dinámica y efectivamente, habría que introducir transformaciones relevantes en el monitoreo y la evaluación, superando decidida-

mente el modelo actualmente vigente (centrado en la evaluación entre pares a nivel docente y de las/los estudiantes por parte de las/los docentes) incorporando mecanismos de evaluación externos de la labor docente, procesada incluso por parte de los propios estudiantes.

C - De las políticas compensatorias de inclusión social a la construcción de ciudadanía

Adicionalmente, para poder aspirar a conseguir impactos más relevantes a futuro, habría que pasar decididamente de las políticas compensatorias de inclusión social a la construcción de ciudadanía. Hay, en ese sentido, tres áreas prioritarias de intervención: (i) promover cambios profundos en los discursos dominantes; (ii) asumir la complejidad de la globalización; y (iii) fomentar decididamente la participación juvenil.

En lo que hace a la promoción de cambios profundos en los discursos dominantes, habría que encarar acciones decididamente enfrentadas con varios de los estereotipos dominantes en la actualidad, que insisten en la rebaja de la edad de imputabilidad adolescente (estigmatizando a los “menores infractores” y haciendo recaer todo el peso de las responsabilidades en los propios adolescentes), en el hecho que “la violencia está en los otros”, en la idea que “los jóvenes son cada vez más violentos”, y en los enfoques que afirman que “sin orden y disciplina en clase, no se puede enseñar”.

En lo que atañe a la asunción de la complejidad de la globalización, hay al menos otras tres esferas en las que operar:

- la incidencia de las tecnologías de la información y la comunicación en la ampliación de las brechas intergeneracionales;
- los diferentes usos del “tiempo” entre jóvenes y adultos (centrado en muchas “brevedades” entre los primeros y más vinculado a amplios espacios entre los segundos); y
- el uso (también diferente) de los “espacios” entre adultos y jóvenes, dependiendo de las respectivas culturas dominantes (más formales entre los primeros y más lúdicos entre los segundos).

Por último, habría que trabajar intensamente en la promoción de la participación juvenil y su interlocución con otros espacios intergeneracionales de participación colectiva, para lo cual, habría que utilizar intensa y creativamente las oportunidades que abre la figura de los Consejos de Participación previstos en la Ley de Educación y actualmente en proceso de implementación.

Se trata de espacios que todavía se están impulsando con criterios exageradamente formales, que al poco tiempo fomentan el desinterés y el retorno a la no participación, por lo que urge cambiar.

En este sentido, y tal como postulan diferentes autores y actores, la escuela debería y podría “recuperar su capacidad de construirse como un espacio para la construcción de proyectos, personales y colectivos. Un lugar donde se habla y aprende el mundo del trabajo, de la ciudadanía, de la vida, y no solamente un conjunto de contenidos que dicen preparar para una vida futura que se intuye, no existe o no se desea” (Giorgi, Kaplún y Morás 2012).

En la misma línea, habría que trabajar más y mejor con los medios de comunicación, dentro de la escuela, para lograr la transmisión de imágenes menos estigmatizadas y discriminatorias que las actualmente vigentes.

D - La participación articulada de los diferentes actores implicados

Sumado a ello, parece pertinente priorizar el trabajo articulado del conjunto de actores institucionales implicados en estos procesos, en espacios comunes concretos (y no solo en “mesas de diálogo” o de coordinación formal y mecanismos afines), lo que podría lograrse implementando un programa universalizado de *centros educativos abiertos*, donde confluyan todas las iniciativas programáticas existentes, en estrecha coordinación con clubes juveniles, casas de la juventud y demás iniciativas afines, que funcionan en el entorno de los centros educativos.

Esto debiera ser trabajado articuladamente con el conjunto de actores implicados en estas dinámicas, de modo de poder avanzar todo lo que sea posible en términos de construcción colectiva y legitimación de estas propuestas como tal. Por lo dicho, debieran aprovecharse los espacios existentes (Consejo Nacional de Políticas Sociales y sus ámbitos específicos; Asambleas Técnico-Docente, etc.) para impulsar diálogos más fértiles entre actores con diversas perspectivas y experiencias.

Desde esta perspectiva, los programas de fomento de estilos saludables de vida y de prevención de riesgos que se impulsan desde el Ministerio de Salud (por ejemplo) podrían desplegarse más y mejor en el marco de los centros educativos abiertos, superando las limitaciones existentes al esperar que adolescentes y jóvenes concurren a los centros de salud, aunque no se sientan aquejados por alguna enfermedad en particular.

En la misma línea, se podrían impulsar iniciativas que permitieran el uso de ciertas prácticas deportivas para fines educativos, fomentando prácticas cooperativas y no sólo competitivas, promoviendo enfoques de género (estructurando equipos mixtos y definiendo reglas de juego a tono con dicho enfoque), y hasta se podrían impulsar acciones culturales más informales, que valoraran por igual diferentes expresiones musicales o artísticas, sin preferencias adultistas al respecto, y esto también podría realizarse más fluida y naturalmente en los centros educativos abiertos, eludiendo sólo los escenarios formales existentes en el campo cultural.

Definitivamente, se trata de algo sumamente relevante, que debería priorizarse claramente a futuro, eludiendo el camino fácil pero poco productivo de las desconfianzas entre enfoques diversos y los celos institucionales centrados en la defensa de espacios considerados propios o exclusivos. Se trata, en todo caso, de impulsar acciones que permitan imaginar procesos colectivos de aprendizaje, donde todos (y no sólo los estudiantes) pueden aprender y todos (y no sólo los profesores) pueden enseñar.

En esta perspectiva, los animadores juveniles (por ejemplo) son tan importantes como los docentes, al momento de impulsar acciones articuladas en espacios específicos como los que aquí se están priorizando, y los enfoques de trabajo con grupos (y no sólo con individuos) de parte de los equipos multidisciplinarios, resulta vital, a efectos de integrar saberes y potenciar esfuerzos colectivos, tal como se ha propuesto en numerosos espacios institucionales de diálogo.

Se puede, sin duda, por lo que habría que hacer los máximos esfuerzos por concretarlo. Para ello, el 2014 puede ser un buen año para procesar los debates y los acuerdos correspondientes a efectos de estar en condiciones de implementar estas alternativas, desde el comienzo mismo de la próxima gestión de gobierno.

Referencias Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL (2007)** *El potencial de la juventud: políticas para jóvenes en situación de riesgo en América Latina y el Caribe*. Washington.
- FILARDO, V. y MANCEBO, M.E. (2013)** *Universalizar la educación media en Uruguay: Ausencias, Tensiones y Desafíos*. Universidad de la República, Montevideo.
- GIORGI, V.; KAPLUN, G. y MORAS, L.E. (org.) (2012)** *La violencia está en los otros: la palabra de los actores educativos*. CISC – Editorial Trilce, Montevideo.
- KRAUSKOPF, Dina (2006)** *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares*. OPS – GTZ, Lima.
- MANCEBO, M.E. y MONTEIRO, L. (2009)** *Programa de aulas comunitarias: Uruguay*. Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI, Madrid.
- PLANEL, A.; PENA, D. y LIZBONA, A. (2013)** *Programa + centro: centros educativos abiertos: evaluación 2012*. INJU – MIDES, Montevideo.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2011)** *Escuelas abiertas, prevención de la violencia y fomento de la cohesión social en América Latina: experiencias destacadas y desafíos a encarar*. CELAJU, Montevideo.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2002)** *Cultura juvenil y cultura escolar en la enseñanza media del Uruguay de hoy: un vínculo a construir*. Revista Última Década N° 16, CIDPA, Viña del Mar.
- VISCARDI, N. y ALONSO, N. (2013)** *Gramática (s) de la convivencia: un examen a la cotidianidad escolar y la cultura política en la educación primaria y media en Uruguay*. ANEP, Montevideo.

Desafíos de la educación para adolescentes y jóvenes en Uruguay

Mag. Gustavo De Armas

Desafíos de la educación para adolescentes y jóvenes en Uruguay

Mag. Gustavo De Armas*

Introducción

De acuerdo al censo de población realizado en Uruguay en 2011, aproximadamente 900 mil adolescentes y jóvenes de 12 a 29 años de edad residen en el país, los que constituyen el 27% de toda su población.⁵³ Pese a que Uruguay es uno de los países de la región más envejecidos, el hecho que una cuarta parte de su población esté conformada por adolescentes y jóvenes permite advertir la significación que tienen las políticas públicas que impactan sobre su bienestar, en particular aquellas que buscan garantizar su acceso a la educación, así como favorecer sus aprendizajes y asegurar la culminación de la educación obligatoria (desde la Ley de General de Educación 18437 de 2008, la educación media superior⁵⁴). Por otra parte, desarrollar al máximo posible las capacidades y las habilidades necesarias para el ejercicio activo de la ciudadanía, así como para la inserción en el mundo del trabajo, representa una de las claves para que el país alcance en el mediano plazo, y de manera sostenida, altos niveles de desarrollo.

El trabajo que aquí se presenta pretende compartir en su primera sección una visión general sobre la situación y la evolución reciente de la educación dirigida a los adolescentes y jóvenes uruguayos, con foco en sus principales dimensiones: acceso, cobertura, resultados y egreso. Asimismo, intenta hacer foco en uno de los asuntos más relevantes de la agenda educativa: la desafiliación o desvinculación educativa, tanto en la enseñanza media como en la terciaria o superior. En ese marco, se abordan las opiniones y percepciones de los propios adolescentes y jóvenes sobre los motivos o las causas de la desvinculación en la enseñanza media y superior. En la segunda sección, se realiza una breve sistematización de algunas de las políticas o programas que se vienen desarrollando desde el sistema educativo público, en articulación con otras instituciones del Estado, para prevenir la desafiliación educativa y facilitar la reinserción de quienes se han desvinculado. Con base en los insumos que el análisis de situación podrá aportar, en la última sección de este trabajo se ensayan algunas recomendaciones sobre posibles líneas de política con el objetivo de mejorar las trayectorias educativas de los adolescentes y jóvenes uruguayos.

Como última nota introductoria, corresponde señalar que este trabajo no examina la oferta curricular de la educación destinada a adolescentes y jóvenes (media y terciaria) ni los instrumentos de evaluación y remediación educativa, las prácticas didácticas, la formación y el ejercicio profesional de los docentes o la gestión de centros educativos. Ese recorte del objeto de análisis no supone omitir o soslayar la relevancia de esas dimensiones; por el contrario, este trabajo advierte allí las variables más significativas del quehacer educativo y, por lo tanto,

* Especialista en Política Social de la Oficina en Uruguay del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Este documento fue elaborado como aporte de UNICEF al Instituto Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social. Empero, la información y los análisis contenidos en el mismo comprometen exclusivamente a su autor y, por ende, no representan necesariamente la posición institucional de UNICEF.

53. Elaboración propia en base a INE: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/pais%20poblacion.html>

54. Según el nuevo marco legal de la educación se establece como "obligatoria la educación inicial de niños de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior".

reconoce en ellas la materia con la que deberán lidiar las políticas educativas para alcanzar de manera sustentable mejores resultados en términos de aprendizajes, trayectorias y egreso. Empero, por tratarse de un aporte al diseño de las políticas de adolescencia y juventud en Uruguay, y con el propósito de fortalecer sus contribuciones al quehacer educativo, el presente trabajo sólo habrá de arriesgar recomendaciones en ese campo de políticas, sin transgredir el límite que las separa de las políticas estrictamente educativas por cuyo diseño e implementación son responsables en el país las autoridades del Sistema Nacional de Educación Pública.

1. Análisis de la situación educativa de adolescentes y jóvenes

1.1 Acceso, trayectorias y egreso

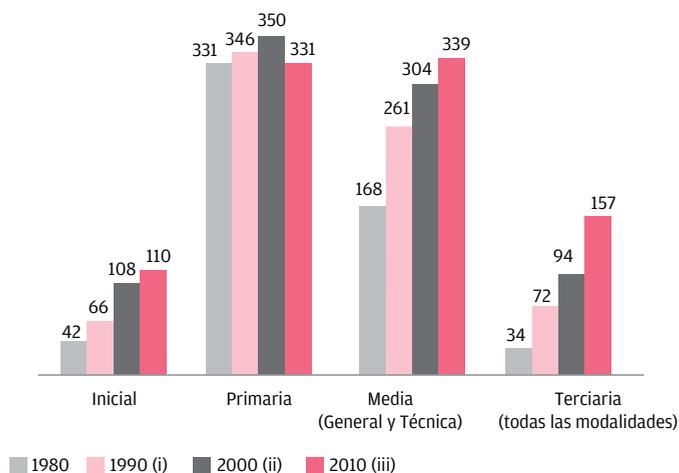
En las últimas tres décadas el acceso a la educación media y terciaria o superior en Uruguay creció en forma vertiginosa, no solo considerado en términos absolutos sino también con relación a la población del país y el universo conformado por los adolescentes y jóvenes. Este crecimiento contrasta, por cierto, con la imagen tan extendida de un sistema educativo relativamente inmóvil. Más aún, se podría sostener que esa acelerada expansión del acceso a la educación media y terciaria –y, por lo tanto, el crecimiento de sus matrículas medidas como porcentaje del alumnado de todo el sistema educativo– constituye una de las “revoluciones ocultas” que ha experimentado la educación uruguaya durante las últimas décadas.⁵⁵ Como se puede advertir en el gráfico 1, el estudiantado de toda la educación media (sumando la enseñanza secundaria y la técnica, y las ofertas públicas y privadas) pasó de 168 mil en 1980 a 339 mil en 2010 (esto es, se duplicó), al tiempo que el de educación terciaria pasó de 34 mil a 157 mil (casi se quintuplicó). Cabe consignar que en dicho período la población total entre 12 y 29 años de edad creció apenas 11.2%: de 812 mil a 903 mil.⁵⁶

55. Retomamos aquí la ilustrativa expresión acuñada por Carlos Filgueira hace algunos años para dar cuenta de los cambios experimentados por los hogares en Uruguay durante las últimas décadas.

56. Elaboración propia a partir de datos de la División de Población de las Naciones Unidas (<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>).

Gráfico 1

Alumnos matriculados (subsistemas público y privado sumados) por nivel educativo en Uruguay.
En miles. Años seleccionados entre 1980 y 2010.



Fuente: elaboración propia a partir de Caetano, Gerardo y De Armas, Gustavo: Educación. Serie Nuestro Tiempo. Libro de los Bicentenarios 18. Comisión del Bicentenario. IMPO. Montevideo. Marzo de 2014, p.14; MEC. Anuario Estadístico de Educación 2012. Ed. MEC. Montevideo, p. 138.

Notas:

(i) excepto para la Universidad de la República en cuyo caso los datos corresponden a 1988 y las instituciones privadas cuya información es de 1992;

(ii) excepto para la Universidad de la República en cuyo caso los datos corresponden a 1999;

(iii) excepto para la Universidad de la República cuyos datos son de 2012.

Si bien una parte del alumnado de educación media y terciaria está compuesto por personas mayores de 29 años de edad, el grueso de esta matrícula está conformada por jóvenes, por lo que la comparación de la matrícula de educación media y terciaria contra la población adolescente y joven resulta más que válida. Sobre esa base, parece difícil señalar que el aumento de 202 mil alumnos de enseñanza media y superior en 1980 (apenas una cuarta parte de la población entre 12 y 29 años en ese momento) a casi medio millón alrededor de 2010 no constituye un cambio de gran magnitud en el paisaje de la educación uruguaya. Este cambio, además de cuantitativo, ha sido cualitativo; el crecimiento consignado implicó la definitiva llegada a la educación media –merced a la cuasi universalización del egreso de primaria que se alcanzó hacia fines del siglo pasado– de los adolescentes de los segmentos de más bajos ingresos, y la generalización de la educación terciaria en los estratos medios.

La expansión de la matrícula en estos niveles de enseñanza determinó, en los hechos, el inevitable cuestionamiento del perfil elitista con el que se construyó la educación superior en Uruguay durante la segunda mitad del siglo diecinueve y hasta comienzos del veinte –al igual que en otros países, dentro y fuera de la región–, y puso en tela de juicio el carácter propedéutico o preuniversitario con el que se edificó la enseñanza secundaria hace más de cien años.

El explosivo crecimiento de las matrículas de educación media y terciaria hace de la democratización de estos niveles de enseñanza un asunto real, con asidero empírico, y no solo una invocación o un mero ejercicio retórico.

Pese al crecimiento de la matrícula, el acceso de los adolescentes a la educación media y de los jóvenes a la terciaria está aún lejos de ser satisfactorio, y, en particular, sus trayectorias en el sistema educativo distan de ser óptimas, a consecuencia de altos niveles de extra-edad o rezago. Como se puede apreciar en la Tabla 1, conforme se avanza en las edades la proporción de adolescentes y jóvenes que se encuentran fuera de la educación crece en forma significativa: 4.7% entre los de 12 a 14 años de edad, 22.8% entre los de 15 a 17, 61.4% entre los de 18 a 24 y, por último, 80.7% entre los de 25 a 29 años.⁵⁷

Tabla 1

Asistencia educativa entre personas de 12 a 29 años de edad en Uruguay, por nivel educativo y tramos de edad. Año 2011. En porcentaje (i).

	12 a 14	15 a 17	18 a 24	25 a 29
No asiste	4.7	22.8	61.4	80.7
Asiste a Educación Primaria	19.4	0.7	0.1	0.1
Asiste a Educación Media Básica	73.7	25.5	1.1	0.4
Asiste a Educación Media Superior	2.2	50.5	12.8	2.7
Asiste a Educación Terciaria		0.4	24.5	16.2

Fuente: Caetano, Gerardo y De Armas, Gustavo: *Educación. Serie Nuestro Tiempo. Libro de los Bicentenarios 18. Comisión del Bicentenario. IMPO. Montevideo. Marzo de 2014, p.20.*

Nota: (i) los porcentajes podrían no sumar exactamente 100 por el redondeo de las cifras.

Los datos indican que el desgranamiento educativo toma entidad en las edades correspondientes a la educación media superior y se acelera en las propias de la enseñanza terciaria o superior. Por cierto, buena parte de esos adolescentes y jóvenes que se desvinculan de la educación conforme van creciendo ha vivido experiencias de repetición en los niveles previos (enseñanza media básica y, antes, primaria) que afectaron en forma negativa su trayectoria escolar.

Los diagnósticos y estudios sobre el estado de la educación en Uruguay, que durante los últimos diez años se han ido publicando, han contribuido a formar cierto consenso técnico y político con relación a cuáles son los principales déficit que el país exhibe en este terreno (o al menos uno de los más relevantes): las bajas tasas de finalización de la educación media (correlato de los altos índices de desafiliación educativa), su escaso crecimiento durante las últimas dos o tres décadas y la fuerte asociación que guardan con el origen socioeconómico de los estudiantes; en otras palabras: baja probabilidad de completar la educación media (legalmente obligatoria y socialmente reconocida como el “mínimo” educativo para insertarse en el mundo del trabajo), relativamente estancada e inequitativamente distribuida. Sin perjuicio de lo señalado, es posible advertir en los últimos años cierta inflexión en la evolución de los

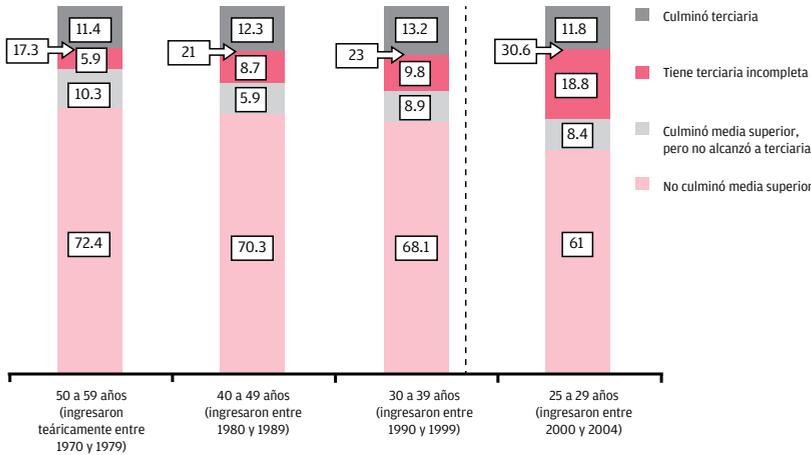
57. Obviamente entre quienes forman parte de este último grupo de edad y no concurren a centros educativos se halla un contingente de egresados de la educación terciaria, habida cuenta que a esas edades –al menos teóricamente– los jóvenes deberían haber culminado la educación terciaria de grado, o deberían estar próximos a hacerlo.

niveles de egreso o culminación de la educación media y terciaria que merece atención por las conclusiones que se podrían derivar con relación al impacto del tipo de políticas y programas que han ido ganando terreno en la educación en los últimos veinte años.

Al examinar el nivel educativo alcanzado por la población entre 25 y 59 años de edad residente en Uruguay en 2011, distribuida en grupos de edad, se puede advertir un incremento moderado en la tasa de finalización de la educación media superior entre el segmento más joven (entre 25 y 29 años) y el siguiente (entre 30 y 39). Si bien los jóvenes de 25 a 29 años que habían culminado la educación media superior constituían una minoría dentro de su grupo de edad (sólo el 39%), habían logrado esta meta, claramente, en mayor medida que sus mayores: 32% entre los de 30 a 39, 30% entre los de 40 a 49, y 28% entre los de 50 a 59. Como se puede observar en el Gráfico 2, mientras las personas de “treinta”, “cuarenta” y “cincuenta” años apenas difieren con relación al porcentaje de egreso de la educación media superior (entre 28% y 32%), los jóvenes de “veinte” registran un porcentaje de culminación de este ciclo visiblemente mayor al del grupo inmediatamente anterior (39% frente a 32%). Siguiendo con la comparación entre los “veinteañeros” –quienes, por sus edades (25 a 29 años en 2011), presumiblemente ingresaron a la educación terciaria o superior en la primera década de este siglo– y los de “treinta”, llama la atención el salto en el porcentaje de quienes alcanzaron la educación terciaria: respectivamente, 31% y 23%. Otra vez, el comportamiento del grupo más joven –los hijos de las políticas educativas en democracia, ya que los mayores de esta cohorte tuvieron edad de ingreso a primaria recién en 1988– difiere claramente del observado en las cohortes mayores: 31% de los primeros accedió a la educación terciaria, en tanto solo 23% de los de “treinta”, 21% de los “cuarenta” y 17% de los de “cincuenta” lo lograron. Resulta inevitable relacionar este incremento en los niveles de acceso a la educación terciaria o superior con la evolución de la matrícula en dicho nivel durante las últimas décadas (Gráfico 1).

Gráfico 2

Máximo nivel educativo alcanzado entre personas de 25 a 59 años de edad en Uruguay, por niveles educativos seleccionados y tramos de edad (período en el que por sus edades habrían podido ingresar a la educación terciaria). Año 2011. En porcentaje.



Fuente: Caetano, Gerardo y De Armas, Gustavo: *Educación. Serie Nuestro Tiempo. Libro de los Bicentenarios 18. Comisión del Bicentenario. IMPO. Montevideo. Marzo de 2014, p.57.*

Aunque los datos presentados pueden ser considerados como un indicio alentador con respecto a los efectos que habrían generado algunas de las políticas desarrolladas durante los últimos veinte años, tanto en la educación media (por ejemplo, el acento en las políticas de inclusión educativa o, al menos, la atención compensatoria de los sectores de mayor vulnerabilidad) como en la terciaria (a saber, la expansión, diversificación y descentralización de su oferta en el territorio, la creación, la ampliación de los programas de becas y la creciente atención a la continuidad educativa), resulta evidente que la generalización de la educación terciaria encontrará rápida e inevitablemente su frontera si el sistema educativo no logra incrementar los niveles de culminación de la educación media superior. En suma, Uruguay enfrenta un doble desafío en este terreno: por un lado, incrementar en forma significativa el egreso de la educación media superior a partir de mejores aprendizajes y de trayectorias escolares más oportunas; por otro, facilitar al máximo posible el acceso a la educación terciaria de todos los jóvenes que logren finalizar la media superior, mediante una permanente expansión, diversificación y descentralización territorial de la oferta, así como de la implementación de políticas que favorezcan su continuidad educativa.

1.1 Aprendizajes

Como se pudo apreciar en el anterior apartado, pese a los progresos que el sistema educativo uruguayo ha realizado en términos de acceso –e incluso de egreso– de la educación media y terciaria, subsisten déficits en materia de cobertura, trayectorias y resultados. En este sentido, resulta necesario abordar los resultados que los adolescentes y jóvenes consiguen en el plano

de los aprendizajes y el desarrollo de capacidades o competencias. Si bien la polémica sobre cuáles son los indicadores más apropiados para capturar la calidad de los aprendizajes es álgida y está abierta, una primera aproximación convencional es la lectura de los indicadores de repetición, en este caso, del porcentaje de alumnos que no alcanzan la promoción al término del año lectivo. Asumiendo que los porcentajes de repetición en una cohorte de estudiantes no constituyen, necesariamente, una expresión fidedigna –y mucho menos perfecta– de la magnitud de quienes no logran determinados mínimos de aprendizaje, podemos adoptar este indicador y examinar su evolución como una medida de los logros del sistema educativo. En este sentido, los altos porcentajes de repetición en la educación media básica oficial –tanto general como técnica– y su crecimiento entre 2002 y 2011 (en 2012 por primera vez en varios años la repetición desciende con relación al año anterior en los tres grados del Ciclo Básico de Secundaria) constituyen, junto a los tasas de desvinculación y egreso, uno de los indicadores que más preocupación concita.

Por otra parte, las tendencias divergentes en primaria y media básica suman otra complejidad al cuadro de situación: mientras que la repetición viene disminuyendo en todos los grados de educación primaria desde hace varias décadas⁵⁸, en la media-básica viene aumentando desde hace casi una década, con la única excepción del año 2012⁵⁹. La ampliación de la brecha entre el porcentaje de repetición en el último grado de educación primaria y el primero de media (visto de otro modo, entre el sexto y séptimo grado) agrava aún más la disrupción que representa en la trayectoria escolar de un pre-adolescente la transición de la escuela al liceo o el establecimiento de educación técnica (Gráfica 3).

De acuerdo a datos de UNESCO, casi una quinta parte de los alumnos que asisten a educación media básica en Uruguay están repitiendo el grado, mientras que en los restantes países de América Latina y el Caribe, en promedio, sólo el 5.6% se encuentra en esta situación.⁶⁰ La experiencia de repetir el grado que vive una alta proporción de los estudiantes de educación media en Uruguay (no solo en los liceos públicos, sino también en los centros de educación técnica e, incluso, en las instituciones privadas, a las que mayoritariamente asisten adolescentes de los estratos socioeconómicos medios y altos⁶¹) alienta en muchos casos la decisión de abandonar la educación; desvinculación que se produce en forma muy temprana, ya que muchos de estos adolescentes dejan de estudiar sin haber siquiera culminado el primer ciclo de enseñanza media.

58. Pese a que las series históricas disponibles que se inician a comienzos de los años sesenta del siglo pasado tienen algunos vacíos, se podría afirmar que esta disminución ha sido sostenida en los últimos cincuenta años.

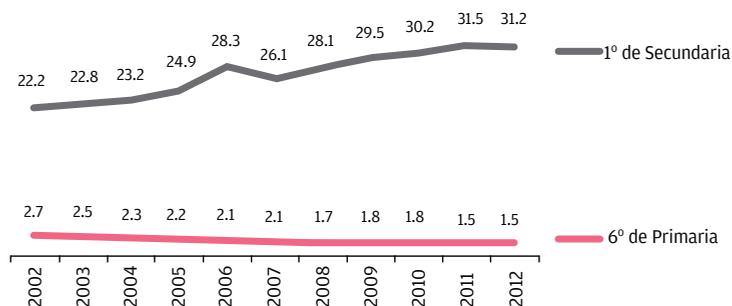
59. Durante la producción de este documento no se disponía aún del dato de 2013.

60. Ver: Aristimuño y De Armas (2012: 30-31).

61. Ver: Caetano y De Armas (2014); Filardo y Mancebo (2013).

Gráfico 3

Porcentaje de repetición en el último grado de Educación Primaria (en escuelas comunes) y en el primero de Secundaria en Uruguay. Serie 2002-2012.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Administración Nacional de Educación Pública (http://www3.anep.edu.uy/observatorio/paginas/resultados/resultados_primaria.html).

Sin desconocer o soslayar la pertinencia de los debates académicos y técnicos sobre la validez y el alcance de las pruebas estandarizadas de aprendizajes que se aplican a nivel internacional para ponderar el desempeño global de los sistemas educativos, parece claro que sus resultados merecen particular atención. En tal sentido, resulta ineludible examinar los datos que surgen de la última prueba PISA, desarrollada durante 2012.

Tras haber obtenido Uruguay resultados relativamente estables en matemática en las tres primeras ediciones de la prueba PISA en las que participó (422 puntos en 2003 y 427 en 2006 y 2009), el país registró una fuerte caída en 2012 (409 puntos). Esta caída también se advierte al comparar los resultados en Lectura y en Ciencias: respectivamente, de 426 a 411 y de 427 a 416. Aunque esta disminución podría ser atribuida a que el universo estudiado en 2012 incluyó en mayor grado que en 2009 a adolescentes de los contextos de mayor vulnerabilidad (en 2009 había 43.2 mil adolescentes de 15 años matriculados en educación media, en tanto en 2012 hubo 46.4 mil), que a priori podrían tener más bajo rendimiento y, en consecuencia, determinarían un descenso en los puntajes promedio, la magnitud de la caída –y, en particular, el análisis con mayor profundidad de los resultados– lleva a pensar en otras causas para explicar el descenso registrado.

Reconociendo una vez más que las competencias o capacidades que releva PISA no son las únicas que merecen atención, probablemente uno de los resultados que merecen mayor atención y que deberían ser considerados en dirección a mejorar la calidad de la educación básica (primaria y media) es la proporción de adolescentes que no alcanzan los niveles mínimos de suficiencia en las áreas estudiadas, ya que esto implica que no cuentan con capacidades elementales de comprensión lectora, producción escrita, dominio lógico-matemático y dominio científico, lo que compromete, obviamente, sus posibilidades de continuidad en el sistema educativo y, más allá, sus chances de ejercer en forma activa la ciudadanía y de insertarse en el mundo productivo. Por otra parte, los resultados de PISA 2012 permiten confirmar, nuevamente, que los problemas o dificultades que enfrenta la educación pre-terciaria no son patrimonio del sector público. Los

aprendizajes o competencias que logran los estudiantes de educación privada son similares a los que alcanzan sus pares de la educación pública, cuando pertenecen al mismo contexto socio-cultural; dicho de manera más simple, a similar contexto social no se observan diferencias en los aprendizajes o las competencias básicas (lectura, matemática y ciencias) entre los estudiantes que asisten a instituciones privadas y los que concurren a centros públicos (Tabla 2).

Tabla 2

Puntaje promedio en Matemática según Entorno Sociocultural del centro educativo por Sector institucional. PISA 2012.

[i]	Total	Secundaria Pública[ii]	UTU	Privado	Secundaria - UTU	Sig.	Secundaria - Privado	Sig.
Total	409	399	370	492	29	** (iii)	-93,9	**
Muy desfavorable	334	339	326		13			
Desfavorable	370	376	352		24	**		
Medio	412	413	409		4			
Favorable	449	444	458	458	-14		-14	
Muy desfavorable	503	492		504			-12,1	

Fuente: elaboración propia a partir de Administración Nacional de Educación Pública – Consejo Directivo Central, Uruguay: Uruguay en PISA 2012. Primeros resultados en Matemática, Ciencias y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, PISA de OCDE. Informe Preliminar. Inédito, Montevideo, 2013, p.88.

Notas: en base a la Metodología 2012; incluye liceos públicos del CES y escuelas rurales con 7°, 8° y 9° grado. (iii) El símbolo “**” implica que las diferencias por ciclos PISA son significativas al 95% de confianza.

Una de las conclusiones más preocupantes (aunque conocida desde hace tiempo) que se desprenden de los resultados de Uruguay en PISA 2012 es la distancia entre los aprendizajes de los adolescentes de los contextos socioculturales más vulnerables y los de los estratos más aventajados. En Montevideo y el área metropolitana los estudiantes que asisten a instituciones de contexto “Muy Favorable” obtienen un promedio de 510 puntos en Matemática, mientras quienes concurren a centros de contexto “Muy Desfavorable” alcanzan 330.⁶² Estos datos –al igual que muchos otros educativos, sociales, demográficos o de salud– muestran que las generaciones más jóvenes de Montevideo, el área metropolitana y las capitales del interior del país –pero especialmente las de la capital nacional– nacen, crecen y se desarrollan marcadas por una férrea desigualdad de origen, que contrasta no solo con la visión que se tiene del Uruguay de otrora (probablemente idealizado y carente de un sólido fundamento empírico), sino también con la sobresaliente performance que el país ha tenido en los últimos años en materia de reducción de la desigualdad de ingresos.

Determinar la calidad de los aprendizajes que logran los jóvenes uruguayos que asisten a la educación terciaria resulta una tarea ardua ya que no se dispone de un instrumento estandarizado de medición de aprendizajes o competencias, como sí ocurre en la educación media (PISA) o la primaria (SERCE y TERCE). De todos modos, algunos de los indicadores que miden la eficiencia interna de la educación terciaria (por ejemplo, la relación entre los egresos y los ingresos) ofrecen una

62. Anep – Codicen, *Ibid*, p.70.

aproximación al fenómeno, en tanto expresan la magnitud de la población estudiantil que no logra desarrollar una trayectoria óptima dentro del sistema, producto de la reprobación de cursos o asignaturas, abandono intermitente de los estudios o la definitiva desvinculación de la carrera elegida.

Si se compara el número de jóvenes que egresaron de las todas las ofertas de grado de educación terciaria en un año determinado contra el número de jóvenes que ingresaron a dichas formaciones cinco años antes, se obtiene una medida aproximada de la eficiencia interna del sistema, esto es, la proporción de estudiantes que logra en un tiempo razonable –cinco años, la duración promedio de una carrera terciaria– completar sus estudios. Los datos presentados en la Tabla 3 muestran que toda la educación universitaria de Uruguay exhibe una tasa de eficiencia terminal interna casi siempre inferior a 50%, lo que implica que más de la mitad de los jóvenes que ingresan a este nivel educativo no logra en un tiempo óptimo completar sus estudios. Ese contingente está compuesto por jóvenes que se gradúan en un plazo mayor al previsto formalmente (egreso con rezago o extra-edad), así como por quienes se desvinculan en forma transitoria o definitiva de la educación sin completar su formación. Resulta de interés señalar que incluso en las universidades privadas, consideradas en conjunto, la proporción de estudiantes que logra completar su formación en un tiempo óptimo es inferior a 50%, cuando –al menos teóricamente– se trata mayoritariamente de jóvenes y de familias de los quintiles de ingreso más altos (es decir, donde el factor empleo juvenil debería incidir poco o, al menos, no responder a necesidades económicas), que realizan una erogación directa para poder cursar la educación universitaria a la que acceden.

Tabla 3

Egresos y tasa de eficiencia terminal interna[i] de las instituciones universitarias de Uruguay. Serie 2002-2012.

	Universidad de la República		Universidades privadas [ii]	
	Egresos	Porcentaje sobre ingresos 5 años antes	Egresos	Porcentaje sobre ingresos 5 años antes
2004	3999	26.8	868	45.7
2005	4066	26	972	41.4
2006	4486	26.3	1055	59.5
2007	4564	26.3	839	40.5
2008	4740	26.7	1103	47.7
2009	4920	28.1	1433	55
2010	4928	28	1233	42.6
2011	5284	30.4	1192	41
2012	6315	35.7	1470	41.9

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en *Anuario Estadístico de Educación* (varias ediciones) del Ministerio de Educación y Cultura.

Notas:

(i) “Proporción de estudiantes ‘T’ que se titula en un año ‘t’ en comparación a la matrícula nueva (ingresos) en primer año ‘N’ en el tiempo correspondiente a la duración de ‘d’ de las carreras establecidas en los planes de estudios oficiales.” (Boado 2010: 137).

(ii) Universidad Católica del Uruguay, Universidad de la Empresa, Universidad de Montevideo y Universidad ORT.

Uno de los factores que más pesa en el rezago educativo de los estudiantes y, por lo tanto, en los problemas de eficiencia interna en la educación terciaria es la elevada incidencia que tiene el trabajo entre sus estudiantes. Si bien –como se verá en la próxima sección– una proporción significativa de los estudiantes que terminan abandonando los estudios en la Universidad de la República adopta esa decisión por motivos educativos, la participación en el mercado laboral –con una dedicación *full time* y en ocupaciones, a menudo, ajenas a la formación educativa en curso– parece ser uno de los factores que más incide en que buena parte de los jóvenes no logre desarrollar una trayectoria educativa óptima.

1.2 La visión de los adolescentes y jóvenes sobre la desafiliación educativa

Como se ha mostrado en las secciones precedentes, los altos índices de desvinculación educativa en la educación media y los altos niveles de rezago en la terciaria⁶³ constituyen dos de los principales déficit que presenta el sistema educativo uruguayo en estos niveles de enseñanza. Si bien se puede abordar la explicación de estos fenómenos analizando toda la trayectoria educativa de los estudiantes (desde la educación inicial y primaria hasta la terciaria), a fin de identificar causas o factores que operan a lo largo de todo el ciclo, parece razonable que quienes abandonan en estos dos tramos de enseñanza presenten perfiles específicos y que, por lo tanto, la decisión que adoptan responda a factores de diversa naturaleza, en algunos casos variables educativas y en otros de corte socioeconómico.

En la medida que quienes culminan la educación media superior y, por lo tanto, están en condiciones formales de acceder a la terciaria pertenecen mayoritariamente a los estratos de ingresos medio-alto y alto⁶⁴, el perfil social de los adolescentes o jóvenes que abandonan la educación en su tramo medio puede ser –y de hecho es– diferente al de los jóvenes que lo hacen en el nivel terciario o superior. Por otro lado, aún entre adolescentes y jóvenes de similar contexto las razones que explican la desvinculación educativa en ambos niveles pueden ser disímiles, merced a que se trata de personas en etapas de vida diferentes; no se puede desconocer que los procesos de emancipación (incorporación al mercado laboral y formación de nuevos hogares) tienen un peso diferente en las decisiones que adoptan los adolescentes y en las que toman los jóvenes. Por último, además de las variables de contexto y de las que hacen a los procesos de emancipación familiar, las variables estrictamente educativas (entre otras, la satisfacción de los estudiantes con la oferta curricular que se les brinda o su flexibilidad para conciliar trabajo y estudio) pueden alentar o contribuir a evitar la decisión de abandonar la educación. En suma, determinar qué factores condicionan la continuidad educativa de los

63. Mientras en la educación media es posible establecer que, grosso modo, sólo siete de cada diez adolescentes que ingresan a este nivel logrará en algún momento –la mayoría con algún grado de rezago escolar– culminar la media básica y apenas cuatro la media superior, en la educación terciaria –especialmente, en la universitaria y en particular dentro de la Universidad de la República– resulta más difícil realizar tal estimación porque la culminación se puede producir en un tiempo significativamente mayor al previsto. Muchos estudiantes pueden abandonar transitoriamente sus estudios para retomarlos luego –incluso tras varios años– lo que determina que la estimación de cuántos dejan definitivamente de estudiar no resulte sencilla, o en todo caso, pueda dar lugar a alguna sobreestimación de la deserción. En cambio, sí es posible tener una medida aproximada de la proporción de estudiantes que logra finalizar su formación de grado en un tiempo cercano al promedio de años que insume un título de grado, y, por lo tanto, su inverso, esto es, la magnitud de estudiantes que se rezaga.

64. Sólo el 7.6% de los jóvenes de 21 y 22 años de edad correspondientes al quintil más bajo, el 20.4% del segundo quintil y el 34.6% del tercero culminaron la educación media superior, en tanto el 54% del cuarto y el 70.3% de quintil de mayores ingresos logró esta alcanzar esta meta (MEC 2013: 80).

adolescentes y los jóvenes exige considerar un pool de variables diversas y no solo aquellas que refieren al contexto social del que provienen.

En la Tabla 4 se presentan algunos resultados de la última *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud* con relación a las razones aducidas por los adolescentes que abandonaron la educación para explicar esa decisión. Tanto entre los adolescentes que abandonaron la educación apenas finalizada la enseñanza primaria, como entre quienes lo hicieron tras algunos años de estudio en la enseñanza media (hayen o no finalizado su ciclo básico), los motivos educativos ocupan un lugar preminente. Si bien la participación en el mercado laboral o la situación personal son mencionadas por una porción significativa como posibles causas de esa decisión (35% entre quienes no culminaron su ciclo básico y 28% entre quienes sí lo hicieron pero no finalizaron la media superior), ocupan el segundo escalón frente a los factores estrictamente educativos.

Por cierto estas respuestas no reflejan necesariamente ni de manera precisa los factores causales que a lo largo del tiempo fueron determinando la trayectoria educativa de estos jóvenes y, por tanto, condujeron a la desvinculación; empero, expresan algo tanto o más importante: el relato que han construido estos jóvenes sobre su vínculo –débil o inexistente– con la educación.

Tabla 4

Personas de 15 a 19 años de Uruguay (loc. de 5.000 o más hab.) que dejaron de estudiar sin finalizar Media Superior, según el momento en que abandonaron y los motivos aducidos. 2008. En porcentajes.

Finalizaron Educación Primaria y no ingresaron al Ciclo Básico de Educación Media	Ingresaron al Ciclo Básico de Educación Media y abandonaron sin completarlo	Finalizaron el Ciclo Básico de Media y no ingresaron (o abandonaron) Media Superior			
Motivos educativos[i]	71	Motivos educativos[iii]	55	Motivos educativos[iii]	56
		Trabajo	18	Trabajo	19
Situación personal[iiii]	21	Situación personal[iiii]	17	Situación personal[iiii]	9
		Vínculos con pares[iv]	4	Vínculos con pares[iv]	2
Aspectos organizativos del centro educativo[v]	8	Aspectos organizativos del centro educativo[vi]	3	Aspectos organizativos del centro educativo[vi]	2
		Incompatibilidad con el fútbol profesional	3	Incompatibilidad con el fútbol profesional	1
				Finalizó el C.Básico y decidió dejar de estudiar	11

Fuente: De Armas, Gustavo y Retamoso, Alejandro. *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. Ed. UNICEF. Montevideo, 2010, pp.49-53.

Notas:

(i) “Le interesaba aprender otras cosas”; “Los temas no tenían que ver con sus intereses”; “Son muchos años para lo que se logra después”; “No creía que le sería útil”; “Pensó que es demasiado difícil”;

(ii) “Porque no tenía interés”; “Le interesaba aprender otras cosas”; “Era demasiado difícil”; “No le entendía a los profesores”; “Son muchos años para lo que se logra después”; “Porque lo que enseñaban no le parecía útil”, “Tenía problemas con los profesores o directores”; “Lo/la echaron”.

(iii) “Le resultaba muy costoso y no tenía dinero”; “Tenía que atender a su familia”; “Porque quedó o su pareja quedó embarazada”.

(iv) “Sus amigos siguieron estudiando y se quedó atrás”; “Porque no le gustaban sus compañeros”.

(v) “El establecimiento educativo quedaba muy lejos”; “No había lugar cupos”; “Por edad le correspondía hacer liceo nocturno”.

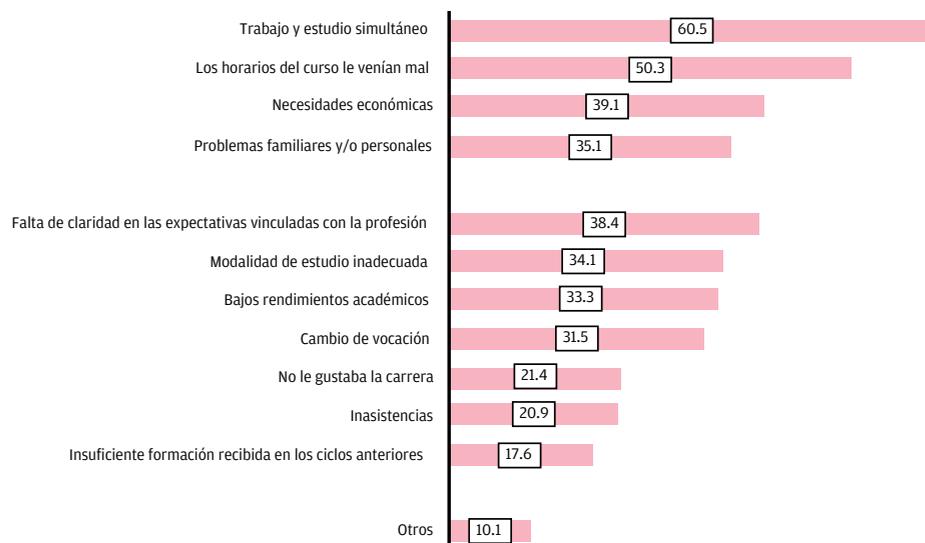
(vi) “El establecimiento educativo quedaba muy lejos”, “No había lugar (cupos)” y “Los profesores faltaban mucho”.

A diferencia de lo que ocurre con los adolescentes que abandonaron la educación media entre los jóvenes que se desvincularon de la educación terciaria –en este caso, solo exestudiantes de la Universidad de la República– el trabajo, las dificultades para compatibilizar horarios laborales y de estudio, las necesidades económicas u otros problemas familiares o personales son las causas más invocadas cuando se indaga en torno a los motivos de esa desafiliación (Gráfico 4). Esto no implica que pertenezcan a estratos económicos más bajos –por el contrario–, sino que a estas edades la participación en el mercado laboral y los procesos de emancipación familiar inciden fuertemente en las decisiones sobre educación.

Si bien el trabajo, las necesidades económicas o los problemas familiares y personales de los estudiantes son los obstáculos que reciben más menciones como motivos de la desafiliación, las consideraciones estrictamente educativas también tienen un peso relevante como se aprecia en el Gráfico 4: “falta de claridad en las expectativas vinculadas a la profesión”, los “bajos rendimientos”, la insatisfacción con la “modalidad de estudio”, el “cambio de vocación” o, simplemente, que la carrera “no le gustaba”. En el estudio realizado por Custodio (2010: 165) se sugiere la existencia de dos perfiles de jóvenes que abandonan la Universidad de la República: “El análisis realizado reveló la existencia de dos *clúster* bien diferenciados (...) Podría alegarse que existe un perfil de desertor, el consumidor (categoría de la autora), que proviene en mayor proporción de las carreras de la UdelaR menos ‘tradicionales’ que declara haber abandonado los estudios por factores institucionales (principalmente la dificultad para compatibilizar los horarios de los cursos con otras actividades como el trabajo) y en segundo lugar por factores externos (problemas familiares y/o personales, necesidades económicas). Por otra parte, se encuentra otro perfil de desertor, el inversor, proveniente mayoritariamente de carreras con mayor consolidación en el mercado laboral (las ‘más tradicionales’) que además de declarar como principal motivo de su abandono los ya mencionados manifiesta en mayor proporción que el consumidor el hecho de dejar los estudios por los bajos rendimientos...”. Más allá de la magnitud que tienen los dos *clúster* de jóvenes propuestos por Custodio y del peso explicativo de cada uno de los factores causales que identifica, parece claro que las políticas y acciones destinadas a reducir la desvinculación deben considerar obstáculos diversos, en particular los dos siguientes: por un lado, factores extra-educativos como la alta dedicación laboral que algunos estudiantes tienen, y, por otro, factores estrictamente educativos como el rezago escolar, el desencanto con relación a la carrera escogida o los aprendizajes insuficientes. En consecuencia, las acciones a desarrollar deben contemplar dos conjuntos de variables diferentes a fin de prevenir el abandono en esos distintos grupos o perfiles de jóvenes.

Gráfico 4

Motivos por los que abandonaron la Universidad de la República sin finalizar sus estudios en ex estudiantes que se matricularon cuando tenían entre 18 y 25 de edad. En porcentajes. Año 2006.



Fuente: Custodio, Lorena: “Caracterización de los desertores de la UDELAR en 2006: inversión, consumo y exclusión académica y deserción voluntaria”. En Fernández, Tabaré (Coord.). *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Ed. Universidad de la República, Montevideo, 2010, p. 163.

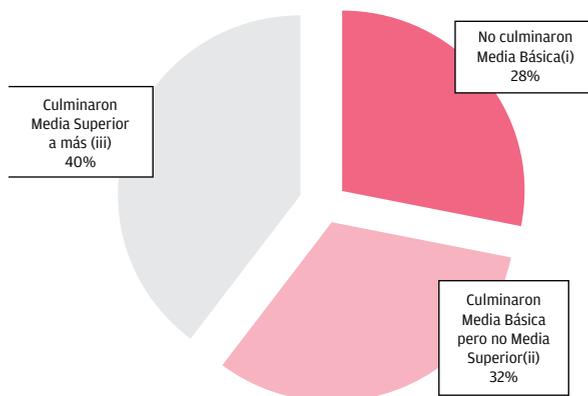
1.3 Desafiliación educativa y el riesgo de una sociedad segmentada

Los niveles de egreso de la educación media básica y media superior en Uruguay durante las últimas décadas, que han sido presentados y analizados en las páginas anteriores, han determinado que los jóvenes uruguayos estén distribuidos en tercios en términos del capital educativo logrado.

Como se puede apreciar en el Gráfico 5, entre un quinto y un tercio de los jóvenes de 21 a 29 años de edad (28%) abandonó la enseñanza sin haber culminado la educación media básica (ciclo que debería ser completado, teóricamente, entre los 14 y 15 años de edad) o probablemente la abandonará sin completarla si es que aún se encuentra dentro del sistema educativo considerando el rezago escolar que caracteriza a esta población.

Gráfico 5

Máximo nivel de escolarización alcanzado entre jóvenes uruguayos de 21 a 29 años de edad. Año 2012. En porcentajes.



Fuente: elaboración propia a partir de procesamientos de la ECH del INE de 2012.

Notas:

(i) incluye un porcentaje muy bajo de jóvenes que no culminaron ni siquiera Primaria, así como otros que sí lo hicieron y que aún asisten a Media Básica pero que, por sus edades, probablemente no la finalicen;

(ii) incluye un porcentaje muy bajo de jóvenes que aún asisten a Media pero que, por sus edades, probablemente no completen Media Superior;

(iii) incluye jóvenes que continuaron estudiando y culminaron ya la Educación Terciaria, otros que asisten a este nivel educativo sin haber finalizado aún una formación de grado, otros que ya la abandonaron sin completar sus estudios y, finalmente, otros que tras egresar de Media Superior dejaron la enseñanza.

Este grupo de jóvenes (casi 120 mil) dispone de un capital educativo notoriamente bajo, que dificulta su inserción en el mercado laboral y compromete también la posibilidad de ejercer su ciudadanía. Este grupo de jóvenes cuenta con un capital educativo claramente insuficiente para las próximas décadas que lo excluye de procesos productivos calificados, ya que está compuesto por personas que apenas han podido completar la educación primaria.⁶⁵ Este grupo de jóvenes se halla en una situación de franca desventaja frente a sus coetáneos con mayor escolarización para incorporarse al mercado laboral y, por lo tanto, es vulnerable en mayor grado a los avatares económicos. Si bien la acción del Estado, a través de las políticas de transferencias de ingresos y otros mecanismos de protección, asistencia y promoción, podrá –y deberá– proteger a este grupo, su escaso capital educativo representa un serio obstáculo para lograr una participación activa en los círculos productivos. Casi la totalidad de este grupo ya abandonó el sistema educativo. En consecuencia, cualquier intento de reinserción en una trayectoria educativa que le permita culminar la Educación Media debería considerar su alejamiento –en muchos casos hace varios años– de la educación formal.

El segundo “tercio” está compuesto por jóvenes que han logrado completar la Educación Media Básica pero no la Media Superior (poco más de 130 mil jóvenes). Por el nivel educativo que han alcanzado (apenas Media Básica), estos jóvenes se encuentran en una situación de

65. Cabe acotar que casi una décima parte de este grupo está integrado por jóvenes que ni siquiera finalizaron la enseñanza primaria: grosso modo, uno de cada cincuenta uruguayos de entre 21 y 29 años de edad.

vulnerabilidad socio-laboral; la formación que poseen les permite acceder principalmente a empleos de baja calificación, informales y precarios; en un contexto expansivo podrían beneficiarse de las “ganancias” del crecimiento, pero difícilmente estarán a salvo de los efectos de un contexto recesivo o de crisis, al tiempo que tendrán serias dificultades para formar parte de las áreas más dinámicas y con mayor proyección de la economía. Al igual que el primer grupo de jóvenes, este segundo segmento está integrado mayoritariamente por jóvenes que ya se han desvinculado de la enseñanza formal.

Finalmente, el Gráfico 5 permite identificar un tercer grupo, que reúne al 40% de toda la población entre 21 y 29 años de edad, que está compuesto por jóvenes que lograron culminar la Educación Media Superior o incluso la Terciaria. Este grupo cuenta con un capital educativo suficiente para obtener empleos de cierta calidad y, en un sentido más amplio, para participar en procesos económicos signados por la ineluctable y creciente incorporación del conocimiento científico-técnico a los procesos productivos; de hecho, la formación que han completado o que habrán alcanzado cuando abandonen la enseñanza resulta, a grandes trazos, equiparable a la de los jóvenes de los países más desarrollados.

Garantizar el derecho de los adolescentes y los jóvenes a la educación demanda, en mayor o menor medida, introducir cambios con una visión integral y sistémica en todos los tramos educativos (desde la educación inicial a la terciaria) y en sus distintas dimensiones o áreas (contenidos curriculares, prácticas pedagógicas, dispositivos didácticos, instrumentos de evaluación y remediación educativa, formación y profesionalización docente, gestión de centros y supervisión, por mencionar sólo las principales y más evidentes). Estos cambios tendrán efectos sobre las cohortes de niños, adolescentes y jóvenes que aún asisten a la educación, y sobre aquellas que se irán incorporando en los próximos años. Sin embargo, una proporción significativa de los adolescentes y jóvenes se halla fuera del sistema, en algunos casos hace ya muchos años.

El desafío de vincular nuevamente a los adolescentes y los jóvenes con el sistema educativo, de ayudarlos a reinsertarse en trayectos o itinerarios escolares dista de ser sencillo merced a la diversidad de perfiles o situaciones. Mientras que la reinsertación en la educación media de un adolescente que la ha abandonado recientemente puede ser considerada un objetivo plausible (teniendo como condición el fortalecimiento de los programas orientados a estimular y facilitar la reinsertación, y que la oferta curricular y las prácticas educativas se transformen para proteger las trayectorias escolares de quienes regresan), el retorno a una oferta convencional de aquellos que se desvincularon hace muchos años resulta una meta más desafiante. Reincorporar en la educación a los jóvenes que no lograron si quiera completar la educación media básica –incluso a quienes culminaron el nivel pero abandonaron la enseñanza sin finalizar la media superior (Gráfico 5)– exige pensar itinerarios diversos y flexibles, capaces de adaptarse a distintos perfiles de jóvenes y de ser revisados a partir de su seguimiento y de la evaluación de sus resultados. Idealmente, esta tarea debería ser a término; formulada para alcanzar a mediano plazo objetivos definidos en forma precisa. El incremento de los niveles de finalización de la educación media en los próximos diez a quince años (producto de las innovaciones que se vienen impulsando, así como de otras transformaciones a desarrollar), debería converger con el logro de las metas de culminación de la enseñanza obligatoria a través de programas de segunda oportunidad educativa destinados a los jóvenes que abandonaron hace años la enseñanza, de modo que al término del próximo decenio el capital educativo de los adolescentes, los jóvenes y los adultos-jóvenes haya aumentado en forma significativa.

2. Análisis del repertorio de políticas y programas desarrollado en los últimos diez años

Durante la segunda mitad de la pasada década el sistema educativo público, en articulación con otras instituciones estatales –en particular, el Ministerio de Desarrollo Social–, comenzó a implementar en la educación media una serie de programas de cierta magnitud o iniciativas de alcance más acotado con el fin de proteger las trayectorias escolares de los adolescentes y los jóvenes de los contextos de mayor vulnerabilidad, con foco en la prevención de la desvinculación temprana de la enseñanza así como en la reinserción de aquellos que ya la habían abandonado. Estos programas tienen como antecedente políticas que se comenzaron a implementar a mediados de los años noventa en la educación primaria con el fin de acompañar las trayectorias educativas de los niños de los contextos de mayor vulnerabilidad social (emblemáticamente, las Escuelas de Tiempo Completo), así como otros programas de menor magnitud desarrollados en otros niveles educativos.

Más allá de los énfasis particulares y los rasgos específicos que cada uno de estos programas han tenido, se podría sostener que todos han buscado compensar el impacto de las condiciones socioeconómicas de base en los resultados educativos, mediante apoyos u ofertas reforzadas para los alumnos que provienen de los contextos de mayor vulnerabilidad. Asimismo, varios de estos programas han estado orientados a lograr la inclusión educativa de aquellos niños, adolescentes y jóvenes que en algún momento de su trayectoria escolar han sido excluidos de la educación. Considerando estos antecedentes, se podría afirmar que una de las principales novedades en el panorama de las políticas educativas de los últimos diez años ha sido el foco de los programas de inclusión en la educación media, tanto básica como superior.

Son varios y diversos los programas a reseñar que han buscado fortalecer aprendizajes en la educación media básica, prevenir la desafiliación escolar, acompañar las trayectorias escolares en la transición entre ciclos educativos, reinsertar en la educación media a los jóvenes que ya la abandonaron o facilitar la finalización de la educación obligatoria de los adultos que hace muchos años dejaron la enseñanza. Por mencionar sólo algunos: “Impulso a la Universalización del Ciclo Básico”, “Tránsito Educativo”, “Compromiso Educativo”, “Aulas Comunitarias” y “Formación Profesional Básica” (Tabla 6).

Tabla 6

Programas de inclusión educativa, extensión del tiempo pedagógico y mejora de la calidad educativa desarrollados por ANEP a partir de 2005.

	Cobertura estimada (miles)
Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU)	51
+Centros (Centros Educativos Abiertos)	8.1
Formación Profesional Básica (FPB)	6.5
Programa “Transito Educativo”	6.3
Programa “Compromiso Educativo” (PCE)	5
Programa Uruguay Estudia	3
Programa de Aulas Comunitarias (PAC)	...
Acreditación de Saberes por Experiencia de Vida	SD
CB Nocturno Reformulación 2009	SD
Bachillerato Diversificado 2009	SD
PRO-CES	SD
Pro-Mejora	SD
Pro-Razona	SD
Pro-Lee	SD
Pro-Ciencia y Tecnología	SD
Pro-Arte	SD
Programa de “Convivencia”	SD
Promejora	SD

Fuente: elaboración propia a partir de ANEP (<http://www.anep.edu.uy/aneportal/servlet/iniciportalnep>; <http://www.anep.edu.uy/campamentos/paginas/cifras.html>; <http://www.anep.edu.uy/transito/>) y MIDES (<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>), Fernández y Pereda (2010), INJU-MIDES y MEC (<http://presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/programa-uruguay-estudia>).

Varios de estos programas han apelado, entre varios dispositivos, a la atención personalizada de los estudiantes cuya desafiliación se intenta evitar, o de los adolescentes y jóvenes desafiados que se busca reincorporar en la enseñanza. Los tutores, los “referentes pares” (PCE), los maestros comunitarios y los profesores que trabajan en un marco de mayor flexibilidad curricular y pedagógica comparten un rasgo que los define como figuras pedagógicas: la cercanía con el adolescente que arrastra –en algunos casos desde hace mucho tiempo– experiencias de “fracaso” (repetición, rezago o abandono intermitente), así como de los jóvenes que ya se desvincularon de la enseñanza. Se trata de figuras que despliegan una “pedagogía de la presencia” al decir del pedagogo brasileño Antônio Carlos Gomes Da Costa.

Si bien la evidencia sobre los resultados y los impactos de estos programas es diversa y no permite extraer conclusiones inapelables, existen algunos indicios auspiciosos o alentadores con relación al efecto positivo que estos dispositivos generan en la trayectoria escolar de los adolescentes, tanto en términos de reducción de la repetición como de prevención de la desafiliación escolar. En tal sentido, los resultados de la evaluación de impacto del Pro-

grama “Compromiso Educativo” parecen indicar que el acompañamiento personalizado de los estudiantes (en este caso, a través de los “referentes pares”) puede ser una pieza clave en la construcción de un programa de amplia cobertura destinado a prevenir la desafiliación, acompañar las trayectorias escolares y, en última instancia, incrementar los niveles de culminación de la educación media.

Como se parecía en la Tabla 7, tanto en la educación secundaria como en la técnico-profesional la participación de los estudiantes en el Programa “Compromiso Educativo” está asociada a niveles de promoción y de continuidad en el grado siguiente significativamente mayores a las que exhiben los estudiantes del mismo contexto sociocultural que no han formado parte del programa; de hecho, en la educación técnica el porcentaje de promoción de los primeros es 17.9 puntos mayor al de los segundos, y el de continuidad 15.8 puntos superior.

Tabla 7

Indicadores de impacto del Programa “Compromiso Educativo” en estudiantes del Consejo de Educación Secundaria y del Consejo de Educación Técnico-Profesional de Uruguay. Año 2012.

	Educación Secundaria			Educación Técnico-Profesional	
	Promoción	Continuidad[i]		Promoción	Continuidad[i]
Estudiantes de 1° en centros con CE que participan en CE	71.1	85.3	Estudiantes de 1° y 2° en centros con CE que participan en CE	76.6	82.6
Estudiantes de 1° en centros con CE que NO participan en CE	61.1	72.3	Estudiantes de 1° y 2° en centros con CE que NO participan en CE	58.7	66.8
Estudiantes de 1° en centros sin CE	71.2	69.3	Estudiantes de 1° y 2° en centros sin CE	62.2	67.6
Total de estudiantes de 1°	67	71.1	Total de estudiantes de 1° y 2°	61.8	68.1

Fuente: Administración Nacional de Educación Pública y Ministerio de Desarrollo Social. Evaluación del Programa Compromiso Educativo. Montevideo, diciembre de 2013. Inédito.

En cuanto a la educación terciaria, corresponde destacar el repertorio de programas de becas para estudiantes de las distintas ofertas del subsistema público (MEC 2013), las reformas de los planes de estudios en algunos servicios de la Universidad de la República que han buscado dotar a la enseñanza de grado de mayor flexibilidad y navegabilidad para los estudiantes, y algunos programas centrales de esta casa de estudios destinados a acompañar las trayectorias de los estudiantes, en particular, el Programa de Respaldo al Aprendizaje (Progresía).

En suma, una nota distintiva de los programas que en los últimos años se han ido instalando en la educación para adolescentes y jóvenes es el acompañamiento personalizado de las trayectorias educativas, apelando incluso a los pares como medio para generar espacios y dinámicas que fortalezcan el sentido de pertenencia de los estudiantes al centro educativo,

que les ayuden a construir proyectos de vida, que favorezcan sus aprendizajes y, como consecuencia de todo ello, que desestimulen la desvinculación educativa. En cierto sentido, todos esos programas e iniciativas, además de contemplar a sus destinatarios como estudiantes, reconocen y consideran en ellos la condición de adolescentes o jóvenes que están transitando una etapa clave del desarrollo personal. Quizás en ese giro conceptual radique la principal novedad de estos programas y la clave de su potencial éxito.

3. Retos y propuestas

Como se señaló en el capítulo introductorio de este trabajo, las recomendaciones y propuestas que se esbozan en sus últimas páginas no refieren a las dimensiones más relevantes del quehacer educativo (contenidos curriculares, enfoques pedagógicos, prácticas docentes, instrumentos de evaluación, gestión de centros, etc.), ya que estas competen al dominio de las políticas educativas y, por lo tanto, las instituciones a su cargo. Se asume como hipótesis de trabajo que el sistema educativo seguirá innovando en esas áreas (currículum, evaluación, formación y profesionalización docente, fortalecimiento de la gestión de los centros educativos, etc.), lo que habrá de contribuir a mejorar los aprendizajes, reducir las disparidades en los logros, prevenir la desafiliación –en especial, en la educación media– y, finalmente, incrementar los niveles de culminación de la enseñanza obligatoria. Las políticas o programas de adolescencia y juventud podrán contribuir a esos resultados, complementando con otro tipo de intervenciones la acción de las políticas educativas. Las orientaciones que se presentan en las próximas páginas remiten a ese tipo de intervenciones o acciones complementarias con las políticas educativas (algunas de las cuales ya se vienen desarrollando desde hace algunos años); intervenciones que por su carácter pueden ser gestadas e impulsadas desde diversas instituciones del área social del Estado (en especial, el INJU), en articulación con el sistema de educación pública.

3.1 Apoyo a las trayectorias educativas en la educación media básica

La sección dedicada al análisis de la educación de los adolescentes y jóvenes en Uruguay confirmó que uno de los principales retos a enfrentar es la efectiva universalización de la educación media básica. Pese a que en los últimos diez años se pueden constatar algunas tendencias positivas en este nivel de enseñanza (el incremento del acceso y la reducción en 2012, luego de varios años, de la tasa de repetición en sus tres grados), alcanzar tasas de egreso de la educación media básica cercanas a su universalización demanda un ritmo de mejora mayor. En ese sentido, una posible línea de acción sería la implementación de un plan o programa de amplia cobertura dirigido a evitar que casi un tercio los más de cincuenta mil estudiantes que irán egresando de primaria al cabo del año lectivo durante los próximos años termine abandonando la enseñanza sin culminar la enseñanza media básica.⁶⁶ Acompañar a los adolescentes que egresan de la educación primaria con una trayectoria de repetición, asistencia insuficiente y rezago (empíricamente asociada a la desvinculación educativa) durante toda la educación

66. En 2012 se registraron 51.997 egresos de la educación primaria común: 43.628 en las escuelas públicas y 8369 en las privadas (MEC 2013: 253). Si bien el volumen de egresos podría oscilar en los próximos años merced a las tendencias demográficas y la evolución de los niveles de repetición en primaria, es probable que ronde la cifra consignada.

media básica –especialmente, en la transición entre primaria y media– podría contribuir a mejorar su desempeño escolar, prevenir la desvinculación y, finalmente, facilitar la culminación del primer tramo de la enseñanza media y la continuidad hacia ciclos superiores.

La experiencia de los últimos años indica que algunas figuras de cercanía (los maestros comunitarios, los tutores o los referentes pares) podrían cumplir un papel clave en ese proceso. Asimismo, el fortalecimiento de las políticas de becas específicas –amén de las transferencias de ingresos que ya reciben muchas de las familias de estos adolescentes a través de las Asignaciones Familiares y la Tarjeta Uruguay Social– puede coadyuvar, en los contextos de vulnerabilidad socioeconómica, a la continuidad educativa de los estudiantes.

Por cierto, cubrir una población de la magnitud consignada⁶⁷ supondría un salto significativo en términos de cobertura, con relación a los programas de similar carácter que se han venido implementando durante los últimos años. Sin embargo, no parece una tarea que escape por completo –a mediano plazo– a las posibilidades del sistema educativo y otras instituciones públicas en materia financiera y de recursos humanos. Por último, el sistema educativo cuenta con antecedentes valiosos para afrontar el desafío de los que puede extraer lecciones aprendidas, más allá de los resultados que han logrado y de sus impactos: las tutorías desarrolladas en el marco del Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico y el Programa de Aulas Comunitarias, por mencionar dos de los más visibles.

3.2 Instituciones de educación media como centros de referencia para adolescentes

El fortalecimiento del sentido de pertenencia al centro educativo en los estudiantes –tanto los de enseñanza primaria como los de media– puede ser una de las estrategias para alcanzar mejores resultados educativos y para generar trayectorias escolares más fluidas.

Por otra parte, cabe consignar que la transición entre la educación primaria y la educación media básica resulta problemática para un segmento significativo de los estudiantes no solo con relación a las dimensiones estrictamente educativas (currículum, enfoques pedagógicos y didácticos, prácticas de evaluación, formas organizativas, etc.), sino también con respecto a la identificación de los alumnos con el establecimiento. Como señala Terigi –apelando a un sentido común que mucho ilumina–, los niños o adolescentes que pasan del último grado de la enseñanza primaria al primero de la media, abandonan repentinamente con, y gracias a, esa transición la prestigiosa condición de ser los “mayores”, los que tienen más experiencia y por ello también los más reconocidos dentro de la institución, para convertirse en los más chicos, los “nuevos”, en un formato de centro que –como tantas veces ha sido señalado, desde Julio Castro en 1949 hasta el presente⁶⁸– les resulta distante con relación al que tuvieron durante seis o más años. Visto desde esa perspectiva, reforzar o generar el sentido de pertenencia a esa nueva institución que es el centro de educación media constituye un desafío.

Algunos de los programas que se vienen desarrollando en los últimos años (en particular, el Programa “+Centro: centros educativos abiertos”) pueden brindar pistas acerca de cómo transformar a las instituciones educativas en espacios más amigables para los alumnos, donde puedan realizar actividades promovidas por la propia institución más allá del tiempo y el es-

67. Entre diez y quince mil por cohorte (y por lo tanto en el primer año de aplicación de un programa de esta envergadura) hasta alcanzar una población entre cuarenta y sesenta mil al cuarto año de su implementación.

68. Castro, Julio: *Coordinación entre primaria y secundaria*, Imprenta Nacional, Montevideo, 1949.

pacio curricular. Por cierto, para que esto sea posible es menester que otras transformaciones –intrínsecas a la educación– sean procesadas: idealmente, la concentración de los docentes en un único centro; el fortalecimiento del rol de los Directores; el acompañamiento de los equipos de inspección; la reducción del tamaño de los establecimientos, merced a una ampliación de la oferta; la ampliación de los márgenes de autonomía educativa de las instituciones. Ahora bien, esas transformaciones consignadas no aseguran por sí solas que las instituciones de educación media asuman la apertura del centro educativo a las culturas adolescentes y juveniles a fin de propiciar que los estudiantes se apropien de la institución; para alcanzar ese fin resulta clave el concurso de otros dispositivos, la presencia de otros actores y figuras que en ciertos contextos, y desde algunas perspectivas, pueden ser vistas como ajenas al mundo liceal.

En suma, pese a que el fortalecimiento del sentido de pertenencia a los centros educativos entre los estudiantes no es una llave mágica, ni un atajo, para lograr mejores resultados e impactos, puede hacer una contribución decisiva al logro de esos objetivos.

3.3 Apoyos a estudiantes de Media Superior en riesgo de abandonar la enseñanza

Así como la desvinculación opera en la educación media básica –incluso muy tempranamente en la transición entre el último grado de primaria y el primero de media–, el desgranamiento en la educación media superior se inicia en su primer grado y conduce a que poco más de la mitad de quienes finalizan la media básica logré culminar la escolaridad obligatoria. La desvinculación opera entonces en ambos tramos o ciclos de la educación media, pero parece, por su magnitud o dimensión, acelerarse en el último. En consecuencia, prevenir la desvinculación educativa en el último tramo de la educación obligatoria es uno de los desafíos que el sistema educativo debe enfrentar –en paralelo a los retos que debe acometer en la media básica– en dirección a lograr, o acercarse a, la universalización del egreso de media.

Del mismo modo que ante los retos expuestos anteriormente, este desafío halla al sistema educativo en una posición favorable, ya que cuenta con algunos programas que están dando señales de impacto positivo con relación a sus objetivos principales –en particular, la prevención de la desafiliación educativa–, como es el caso de “Compromiso Educativo”. Los resultados de la evaluación de impacto presentados en la anterior sección (Tabla 7) muestran que la combinación de apoyos/seguimientos personalizados, becas –destinadas a desestimular la desvinculación por motivos económicos– y la definición de un compromiso, que trace un proyecto educativo compartido entre el estudiante, su familia y el centro educativo puede contribuir a lograr mejores resultados e impactos más positivos.

Por cierto, y del mismo modo que con las líneas de acción antes esbozadas, la magnitud en términos poblacionales de un amplio programa de acompañamiento educativo –o la que implicaría extender los ya existentes– es una de las variables más relevantes a considerar para determinar su sustentabilidad. La ampliación de la cobertura de este tipo de programas o intervenciones resulta un desafío para las políticas públicas en términos de recursos fiscales –ampliación o reasignación–, pero también en términos de recursos humanos: de construcción de una oferta que sea sostenible en el tiempo.

3.4 Facilitación del acceso a la educación terciaria y de la continuidad educativa

Como ya se señaló (Gráfico 1), una de las notas más salientes de la evolución reciente de la educación en Uruguay ha sido la expansión de la oferta y la cobertura de la educación terciaria. En los últimos tres decenios la matrícula de educación terciaria (universitaria y no universitaria) se multiplicó varias veces en un contexto de escaso crecimiento poblacional. La ampliación del acceso al último tramo de la educación formal (no solo en la enseñanza de grado, sino también en la de postgrado) ha sido consecuencia del crecimiento y la descentralización territorial de la Universidad de la República, la expansión de la matrícula de la educación terciaria dependiente de la ANEP, y el nacimiento, la expansión y la consolidación de un pujante sistema universitario privado. Estos cambios han determinado que hoy sea mucho más fácil que en el pasado acceder a la educación terciaria para los jóvenes uruguayos, especialmente para los del interior del país, quienes hasta hace algunas décadas debían optar entre migrar a Montevideo para acceder a la oferta universitaria o recurrir a la oferta de formación docente (predominantemente magisterial) establecida en sus departamentos.

Mientras el sistema educativo sigue avanzando en la expansión del egreso de la educación media básica y media superior, surge como otro de los principales desafíos en el campo de la educación para jóvenes eliminar o reducir las barreras o los obstáculos geográficos, económicos o de otro tipo que limitan el acceso a la educación terciaria y, al mismo tiempo, generar dispositivos que faciliten la continuidad educativa para quienes logran acceder a la enseñanza terciaria. En ambas líneas, Uruguay viene realizando avances muy significativos en las últimas dos o tres décadas. Por un lado, y como ya se ha sostenido, la oferta de enseñanza terciaria ha crecido en volumen, se ha expandido en el territorio y se ha diversificado en términos de oferta. Por otro lado, desde la creación del Fondo de Solidaridad han sido varios los programas impulsados desde el gobierno central y desde las instituciones educativas destinados a acompañar las trayectorias educativas de los jóvenes con becas y otras modalidades de apoyo. A estos programas se suman los esfuerzos –ya en un terreno estrictamente educativo– de renovación curricular para tornar más flexibles las formaciones de grado a fin de reducir la deserción y lograr trayectorias más óptimas.

En este marco, y al igual que en otros niveles de la educación destinada a adolescentes y jóvenes, quizás los desafíos remitan, por un lado, a lograr que aquellos que aún no logran acceder a la educación terciaria por insuficiencias de la oferta logren hacerlo, y que los estudiantes de este nivel educativo desarrollen trayectorias más cercanas a los itinerarios deseados, lo que implicaría mejorar en forma significativa los niveles de eficiencia interna. Como se señaló en la sección anterior, cuando se analizó la incidencia que tiene el trabajo (con alta carga horaria en muchos casos) en el rezago educativo y finalmente en la desvinculación, uno de los retos remite a brindar condiciones a los estudiantes para que puedan tener una dedicación mayor a sus estudios.

3.5 Programas de “segunda oportunidad educativa” para finalizar educación media

Los programas y las iniciativas que desde el campo de las políticas de adolescencia y juventud se pueden desarrollar en apoyo a las políticas educativas para garantizar el derecho a la educación enfrentan el desafío de trabajar con aquellos jóvenes que ya abandonaron la educación, y que, por lo tanto, no se beneficiarían en forma directa de las intervenciones dentro del sistema educativo y las acciones dirigidas a sus estudiantes. En ese sentido, los datos presentados en la

última parte de la primera sección obligan a pensar en una estrategia de gran alcance destinada a facilitar la culminación de ciclos educativos para las decenas de miles de jóvenes que se han desvinculado de la enseñanza media sin haberla completado.

Si el universo que se pretende alcanzar por un ambicioso plan o programa de segunda oportunidad educativa estuviese constituido, exclusivamente, por jóvenes de 21 a 29 años que dejaron de estudiar sin completar la educación media (compuesto tanto por quienes finalizaron la media básica como por aquellos que ni siquiera alcanzaron esa meta), entonces las acciones deberían abarcar a casi un cuarto de millón de jóvenes en todo el país.

Además de establecer la magnitud del universo que debería ser alcanzado y de ubicarlo en el territorio, resulta imprescindible tener claro qué significa una segunda oportunidad educativa. Por cierto, no se trata de la simple reinserción en los circuitos educativos formales, en el punto donde estos jóvenes se desvincularon de la educación. No parece razonable pretender que un joven de 27, 28 o 29 años (o incluso más joven), que seguramente ha asumido diversas responsabilidades asociadas a los procesos de emancipación (inserción laboral, formación de familia, etc.), se enrole nuevamente en la educación compartiendo el aula con adolescentes diez o más años menores. Se trata de imaginar circuitos flexibles, adaptados a esas distintas biografías (particularmente los distintos grados de avance dentro de la educación que estos jóvenes alcanzaron) y, sobre todo, que rescaten o reconozcan la formación que muchos de estos pudieron haber desarrollado fuera de la educación formal, en particular, en el mercado laboral.

Pensar programas de segunda oportunidad educativa implicaría además establecer mecanismos claros para que estas modalidades formativas sean reconocidas o acreditadas por el sistema educativo formal –permitiéndole a los jóvenes acceder a los niveles de titulación de educación media–, de modo que tengan un “valor” educativo, social y laboral, y que les permitan a quienes transiten por estos nuevos itinerarios continuar estudiando si así lo desean, dentro de un amplio abanico de formación terciaria general, profesional o técnica.

Una propuesta de esta naturaleza no supone introducir nuevas modalidades de educación con pretensión de permanencia; no se trata de desarrollar una suerte de “*bypass* educativo”, de un desvío o trayecto alternativo a los itinerarios educativos tradicionales; se trata de pensar en mecanismos que permitan en el mediano plazo incrementar el nivel formativo de las generaciones más jóvenes –quienes estarán, de una u otra forma, durante las próximas décadas en el mercado laboral– y permitirles tener la oportunidad de continuar su formación en el resto de sus vidas.

Finalmente, para diseñar y comandar la implementación de iniciativas de esta naturaleza (no necesariamente para ejecutarlas) el país ya cuenta con los asientos institucionales necesarios. Cabe tener presente también el papel que pueden jugar en el desarrollo de una iniciativa de este tipo algunas de las figuras creadas por la Ley de Educación 18437, donde participan representantes de la sociedad civil.

Con respecto a la ejecución de programas de este tipo, parece claro que puede representar una oportunidad para innovar: esto es, para abrir espacios de participación en la ejecución de programas educativos a instituciones educativas públicas, privadas y del tercer sector, así como a asociaciones “ad hoc” que se puedan formar en ese marco, recibiendo para tal fin recursos y orientación de los organismos educativos competentes. Con relación a los plazos, el diseño, el pilotaje, la implementación y la evaluación de una iniciativa de este carácter demandará por su dimensión varios años: quizás, una o dos administraciones de gobierno. De hecho, la evidencia comparada y la experiencia histórica (por ejemplo, décadas atrás las campañas de alfabetización) muestra por decenas esfuerzos de esta envergadura.

3.6 Sustentabilidad

Las propuestas o recomendaciones esbozadas (ver Anexo), como se advirtió en el comienzo de este trabajo, se insertan dentro del campo de lo que se podría denominar como políticas de adolescencia y juventud, de intervenciones socio-educativas. En ese sentido, algunas de estas propuestas refieren a intervenciones acotadas en el tiempo o a término (aunque no por ello de plazos reducidos), en tanto otras se sumarían al repertorio de políticas vigentes. Asimismo, esas posibles líneas de política operarían como complemento o apoyo a las políticas y acciones estrictamente educativas por cuyo diseño, implementación, seguimiento y evaluación son responsables las instituciones del sistema nacional de educación pública. Se puede sostener que este tipo de propuestas se basan en la acumulación de experiencias de inter-institucionalidad que se han desarrollado en los últimos años, y en una visión de las políticas sociales donde algunos ejes (género, generaciones, etnicidad, etc.) deben dar contenido e informar a todas las políticas sectoriales.

Tabla 8

Gasto total en instituciones educativas y administración en Secundaria y Terciaria medido como porcentaje del PIB[i], y peso poblacional de los adolescentes y jóvenes en edades teóricas de asistir a estos niveles de enseñanza en regiones del mundo seleccionadas. Circa 2010. Promedios simples, mínimos y máximos.

	Gasto como porcentaje del PIB. Promedio simple entre 2010 y 2012.	Adolescentes y jóvenes entre 12 y 24 años como porcentaje de la población total en 2010.
América Latina y el Caribe[ii]	2.39 (entre 1.17 y 3.57)	22.4
Uruguay	2.57	19.9
Europa, Canadá, USA, Australia y Nueva Zelanda[iii]	3.25 (entre 1.94 y 4.6)	16.3

Fuente: elaboración propia a partir de información de población de la División de Población de las Naciones Unidas (<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>) y de información sobre gasto público de UNESCO (http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=136&IF_Language=eng&BR_Topic=0).

Notas:

(i) Según la definición de UNESCO: “El gasto procedente de fuentes públicas en instituciones educativas (es decir, escuelas, universidades y otras instituciones análogas de instrucción) y la administración, en un determinado nivel de educación, expresados como porcentaje del PIB. Este indicador excluye las subvenciones públicas al sector privado. Por lo tanto, los datos sobre el gasto público en las instituciones educativas y administración de la educación difieren de gasto público total en educación.”

(ii) 14 países sin incluir a Cuba.

(iii) 31 países.

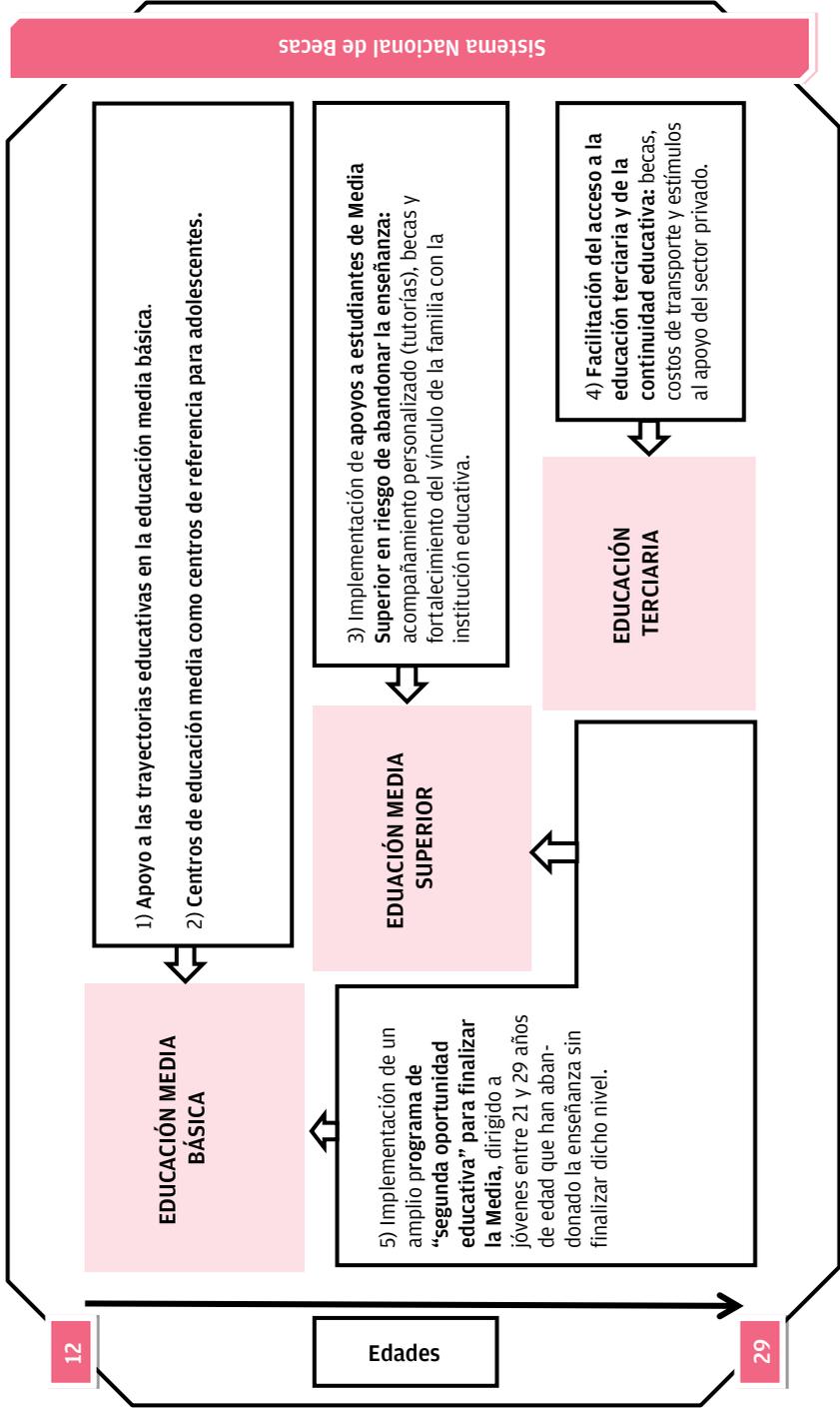
Finalmente, una de las restricciones más evidentes para el desarrollo de este tipo de propuestas o líneas de política, así como en cualquier otro campo o arena de política social y más en general de política pública, es la disponibilidad de recursos fiscales para su implementación y, también, su sustentabilidad. En ese sentido, es necesario reafirmar que la sociedad uruguaya a través del Estado viene realizando desde mediados de la década pasada esfuerzos significativos por incrementar los recursos que se destinan a la educación pública en todos sus niveles en un

contexto de crecimiento sostenido del PIB, lo que ha determinado un aumento de la prioridad macroeconómica y fiscal de la inversión pública en educación y un alza muy pronunciada en valores absolutos.⁶⁹ Dicho esto, corresponde señalar que ese esfuerzo por dotar de mayores recursos a la educación partió de niveles bajos de inversión pública en educación (como porcentaje del PIB) en comparación con los países más desarrollados y también en cotejo con los de la región, aun con aquellos con similares rasgos demográficos y de desarrollo humano y, por tanto, con una semejante presión poblacional por servicios educativos. En consecuencia, el crecimiento del gasto público total en educación de “3,2% del PIB en 2004 a... 4,6% en 2012” (MEC 2013: 29) representó una corrección necesaria en los niveles de inversión educativa y un piso imprescindible para acometer transformaciones sustantivas, en términos de expansión, calidad y resultados. Si bien se ha acortado la brecha que hasta hace algunos años separaba a Uruguay de los países más desarrollados en términos de inversión pública en educación –y dentro de esta, de la inversión destinada a la educación de adolescentes y jóvenes–, aun se advierte una distancia con respecto a estos últimos con relación al esfuerzo macroeconómico que el Estado realiza para financiar la educación media y terciaria pública (Tabla 8).

Todas las líneas de política esbozadas implican probablemente recursos adicionales para la educación pública, más allá de redistribuciones y del impacto a mediano plazo que los mejores resultados educativos podrían tener en términos de eficiencia interna del sistema. Los datos de los países más desarrollados corroboran que los buenos resultados en términos de acceso, permanencia y egreso suelen estar asociados (aunque no de manera lineal ni en forma mecánica) a altos y sostenidos niveles de inversión pública en educación. Asignar prioridad a la educación en la distribución de los recursos públicos y sostener en el tiempo esa inversión no es condición suficiente para alcanzar una educación universal y de calidad en todos los niveles de enseñanza, pero probablemente sea una condición necesaria para lograr esos objetivos.

69. Ver MEC (2013: 204 y ss.)

Anexo - Figura 1
Síntesis de propuestas



Bibliografía y fuentes consultadas

- Administración Nacional de Educación Pública y Ministerio de Desarrollo Social.** *Evaluación del Programa Compromiso Educativo*. Montevideo, inédito, 2013.
- Administración Nacional de Educación Pública – Consejo Directivo Central.** *Uruguay en PISA 2012. Primeros resultados en Matemática, Ciencias y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, PISA de OCDE. Informe Preliminar*. Montevideo, inédito, 2013.
- Aristimuño, Adriana y De Armas, Gustavo.** *La transformación de la educación media en perspectiva comparada. Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay*. Ed. UNICEF, Montevideo, 2012.
- Boado, Marcelo.** “La deserción universitaria en la UDELAR: algunas tendencias y reflexiones”. En Fernández, Tabaré (Coord.). *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Ed. Universidad de la República, Montevideo, 2010.
- Caetano, Gerardo y De Armas, Gustavo.** *Educación*. Serie Nuestro Tiempo. Libro de los Bicentenarios 18. Comisión del Bicentenario. IMPO. Montevideo. Marzo de 2014.
- Caetano, Gerardo y De Armas, Gustavo.** “Educación, democracia y desarrollo en el Uruguay del bicentenario. Algunos apuntes para una nueva utopía educativa”. En Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (Coord.), *La aventura uruguaya Tomo II. ¿Naidés más que nades?* Ed. RandomHouseMondadori – Editorial Sudamericana Uruguay, Montevideo, 2011.
- Caetano, Gerardo y De Armas, Gustavo.** “Las vías del desarrollo de Uruguay en los próximos años. Oportunidades y restricciones”. En Instituto de Ciencia Política, *Política en tiempos de Mujica II. Un balance en mitad de camino*, Ed. Estuario, Montevideo, 2012.
- Castro, Julio:** *Coordinación entre primaria y secundaria*, Imprenta Nacional, Montevideo, 1949.
- Custodio, Lorena.** “Caracterización de los desertores de la UDELAR en 2006: inversión, consumo y exclusión académica y deserción voluntaria”. En Fernández, Tabaré (Coord.). *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Ed. Universidad de la República, Montevideo, 2010.
- De Armas, Gustavo y Retamoso, Alejandro.** *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. Ed. UNICEF. Montevideo, 2010.
- Fernández, Tabaré.** “Incidencia y trayectorias de desafiliación”. En Fernández, Tabaré (Coord.). *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Ed. Universidad de la República, Montevideo, 2010.
- Fernández, Tabaré.** “Panorama de las políticas de inclusión educativa en la Educación Media y Superior”. En Fernández, Tabaré (Coord.). *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*. Ed. Universidad de la República, Montevideo, 2010.
- Filardo, Verónica y Mancebo, María Ester.** *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*. Universidad de la República – CSIC, Montevideo, 2013.
- Gomes Da Costa, Antônio Carlos.** *Pedagogía de la presencia: introducción al trabajo socioeducativo junto a adolescentes en dificultades*. Ed. UNICEF - Losada, Buenos Aires, 1995.
- Ministerio de Educación y Cultura.** *Anuario Estadístico de Educación 2012*. Ed. MEC, Montevideo, 2013.

Políticas Públicas de Juventud dirigidas a jóvenes rurales

Mag. Joaquín Cardeillac Gulla
Lic. Agustín Juncal Pérez

Políticas Públicas de Juventud dirigidas a jóvenes rurales

Mag. Joaquín Cardeillac Gulla*

Lic. Agustín Juncal Pérez

Introducción

El resumen que sigue destaca los elementos principales del informe final de la consultoría realizada por el Mag. Joaquín Cardeillac y el Lic. Agustín Juncal en el marco del Programa de Apoyo a la Planificación Estratégica de Políticas de Juventud. Cooperación Técnica BID UR-T1082 (ATN/FI-13197-UR) sobre juventud rural.

Dicho trabajo se realizó entre los meses de octubre y diciembre de 2013 y tuvo por objetivo contribuir a la identificación y generación de propuestas y lineamientos de política pública de carácter sectorial o intersectorial, dirigidas a la población joven rural que aporten al diseño del Plan de Acción de Juventudes 2015-2025.

Lo rural como concepto multidimensional⁷⁰

La definición de lo rural que se maneja aquí articula dos dimensiones: una vinculada al trabajo y a lo sectorial agropecuario, y otra una vinculada al territorio y la dispersión poblacional⁷¹.

En general, se puede clasificar las definiciones más habituales de lo rural como unidimensionales, ya sea desde lo sectorial o desde lo territorial. Este tipo de definiciones, generan subconjuntos de población distintos, que han sido trabajados en varios antecedentes. Así, por ejemplo, la definición de rural que maneja el Instituto Nacional de Estadística (INE) y suelen retomar varios de los trabajos demográficos que se realizan en el país, es el más claro ejemplo de una definición unidimensional que considera el territorio y la dispersión de la población en el mismo para construir el colectivo de población rural. Otro conjunto de trabajos que retoma una definición unidimensional, pero en este caso sectorial, y ha sido más bien trabajado desde la sociología rural y desde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). En estos casos, la dimensión que domina es el vínculo con el mercado de trabajo agropecuario, y da lugar al conjunto de población agrodependiente, que comprende a aquellos que dependen del sector agropecuario, con independencia de su ubicación en el territorio. Los “tipos sociales” que surgen desde este enfoque son muy variados, e incluyen desde los asalariados rurales, hasta a los productores empresariales que no residen en las explotaciones agropecuarias de cuya riqueza se apropian.

Las definiciones unidimensionales como las anteriores, son indudablemente útiles, pero es claro que también poseen limitaciones y en algunos casos pueden conducir a equívocos o a dejar ocultos procesos que hacen a lo rural en su multidimensionalidad. Como en cualquier otra discusión que implique un constructo conceptual multidimensional, llegado a este punto se plantea

* Investigador y Docente Dedicación Total del NESA, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
70. Para este apartado se retomarán varias de las reflexiones realizadas por Piñeiro y Cardeillac (2012) en un estudio anterior para el IICA.

71. Vinculada a esas dos podríamos destacar una tercera que hace al vínculo con los recursos naturales y a una exposición relativa mayor al entorno biofísico.

la necesidad de discutir cómo se articulan esas dimensiones de cara a una definición de lo rural.

Comúnmente, las alternativas más usadas para combinar dimensiones son dos extremos: un enfoque de la unión, que supone como suficiente para la identificación de un caso como rural cuando se da la satisfacción de alguno de los criterios que definen cada dimensión, y un enfoque de la intersección, que a diferencia del anterior exige la satisfacción simultánea de los criterios que definen cada una de las dimensiones.

En relación al enfoque de la intersección, operar para identificar a la población rural superponiendo las dos dimensiones se traduce concretamente en que la población rural sólo comprendería a aquellos individuos que residen dispersos en el territorio, y al mismo tiempo están vinculados a la producción de bienes agropecuarios. Esta situación, en general se aproxima mucho a los resultados que se obtienen al utilizar los Censos Generales Agropecuarios (CGA) para estimar la población rural. No obstante, ya se sabe bien que dichos conteos sub-representan incluso a esos conjuntos de población, en la medida en que resultan de instrumentos de recolección de información explícitamente centrados en las explotaciones como unidad de análisis, y no en la población. Dentro de los sectores de población rural que quedan definidos por este enfoque unidimensional sectorial se destaca además, el caso de los productores familiares⁷².

La alternativa al enfoque de la intersección da lugar a un mecanismo de identificación más abarcador, el enfoque de la unión, que concretamente se traduce en considerar población rural tanto a la población dispersa en el territorio como a la población que estando nucleada, se caracteriza por estar económicamente vinculada a la rama 1.

Las juventudes rurales

Más allá de la irreductible heterogeneidad de juventudes que se producen y re-producen como resultado de las significaciones y acciones de los sujetos jóvenes en su encuentro con la situación en la que les toca vivir y a la que también dan forma, es posible avanzar en la construcción analítica de al menos tres tipos de juventudes rurales que derivan del marco conceptual que se ha propuesto aquí.

Así, es posible construir primero, una juventud rural a la que se asociarán las problemáticas y condiciones específicas derivadas de la dimensión de lo rural que hace a la dispersión en el territorio, dando lugar a la juventud rural como juventud dispersa o aislada, y como juventud en pequeños poblados.

Por otro lado, es posible construir otra juventud rural, que puede a veces superponerse con la anterior sin que eso sea necesario, a la que se asociarán los problemas y características específicas derivadas de lo sectorial agropecuario, es decir, de su inserción en el mundo del trabajo rural, en general como asalariados de empresas dedicadas a la producción de bienes primarios, un tipo de explotación que en la última década ha tenido enormes cambios.

Por último, se considera pertinente construir una tercera juventud rural que, aunque menos significativa en términos numéricos, juega un papel muy importante en el tejido social rural, que deriva de ese enfoque de la intersección mencionado antes y da lugar a los jóvenes productores, para los que las problemáticas más acuciantes suelen estar asociadas a los procesos de sucesión en particular y más en general a las posibilidades de acceder a tierra para poder acceder al tipo de vida autónoma en la que se han socializado y formado.

72. Desde una perspectiva transversal de juventudes, este colectivo coloca el tema de la sucesión, en tanto caso especial de un problema más general: el problema del acceso a la tierra y la posibilidad de ingresar a la actividad agropecuaria de los jóvenes.

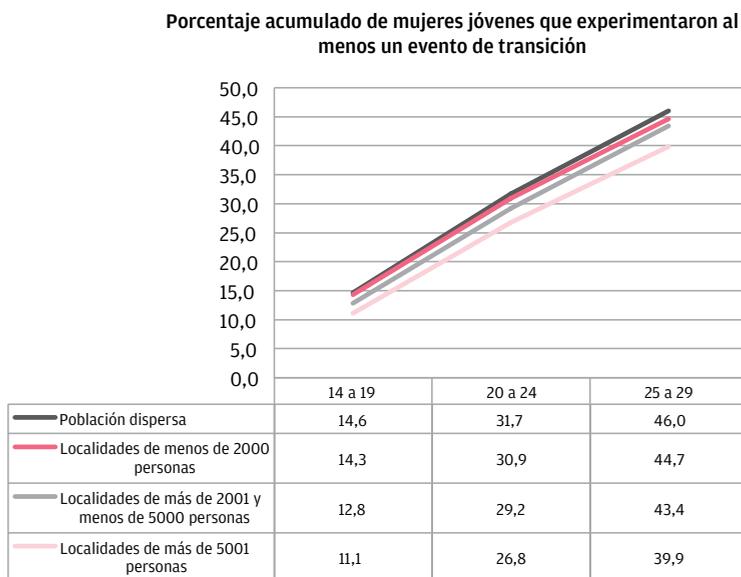
Transiciones a la adultez en el ámbito rural. Análisis de datos secundarios del Censo de población y vivienda de 2011⁷³

Conforme los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2011 se observa que del total de 784.600 jóvenes entre 14 y 29 años, un 5,1% es parte de la población dispersa, un 5,5% se encuentra en localidades de menos de 2000 habitantes y un 4,7% en localidades entre 2000 y 5000 habitantes. Así, la población de jóvenes rural y en localidades menores se distribuye de modo muy similar al resto de la población, concentrándose casi un 85% entre las localidades de más de 5000 habitantes y Montevideo. A continuación, se presentarán de forma breve los principales hallazgos sobre el análisis del CNPV de 2011 en materia de: eventos de transición a la adultez, trabajo, educación y vivienda.

Un aspecto central de la juventud es su carácter de transición. En este sentido, varios trabajos se han ocupado de algunas de las especificidades de la juventud rural. En general, el enfoque de las transiciones se centra en el estudio de la ocurrencia de eventos que se identifican con los roles adultos: tener un hijo, formar un hogar o convivir en pareja⁷⁴.

Gráfico 1

Porcentaje acumulado de varones jóvenes que experimentaron al menos un evento de transición.



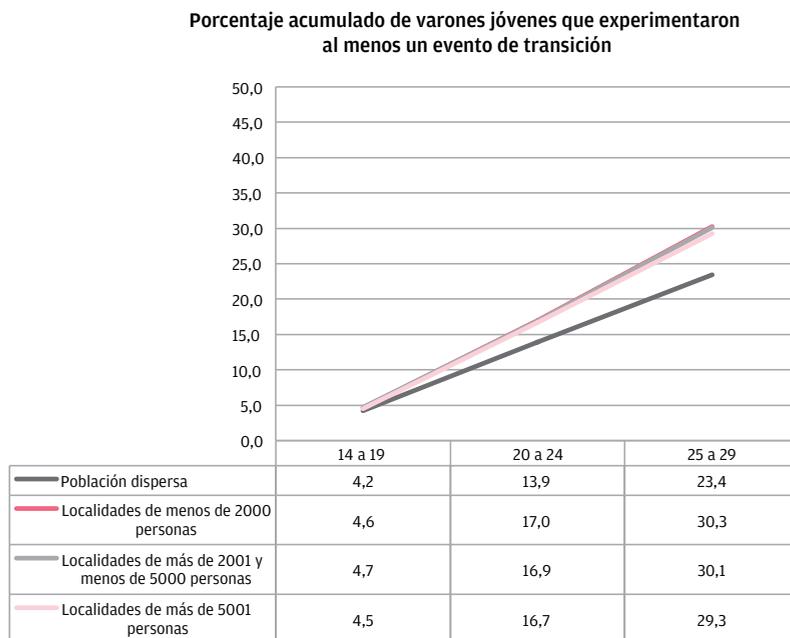
Fuente: elaboración propia en base al Censo de Población 2011, INE.

73. Los resultados del trabajo de procesamiento realizado sobre los datos del Censo de población de 2011 no pueden incluirse aquí por problemas de extensión pero pueden consultarse en el informe final de la consultoría que será publicado en la web por el INJU.

74. Dado que en el Censo de 2011 la pregunta sobre si tuvo hijos se realiza sólo a mujeres, no fue posible incluir en el gráfico anterior a los varones. Una alternativa es eliminar del análisis ese evento, para poder comparar mejor a varones y mujeres. A continuación se presentan los gráficos correspondientes.

Gráfico 2

Porcentaje acumulado de varones jóvenes que experimentaron al menos un evento de transición.



Fuente: elaboración propia en base al Censo de Población 2011, INE.

Los resultados redundan en parte en tendencias que ya han sido manejadas en varios antecedentes (Ciganda, 2008; Rossel, 2009; Filardo, 2007). Así, resulta claro que las mujeres experimentan antes que los varones, eventos de transición a la adultez. También se observa que esta aceleración de la ocurrencia de eventos de transición es más pronunciada entre las mujeres rurales y en particular, es claro que la diferencia se genera ya al pasar de localidades de más de 5000 habitantes a localidades con menos de 5000 personas.

La caracterización de la juventud rural como una juventud breve es insuficiente. En lo que hace específicamente a la juventud rural, lo que se destaca es que conjuga dos situaciones polares: por un lado, entre las jóvenes rurales el calendario de transición se adelanta más. Al mismo tiempo, los jóvenes rurales varones aparecen como el subconjunto de población joven que más tarde experimenta los eventos de transición seleccionados: pasar a ser jefe o cónyuge del jefe de hogar y/opasar a convivir en pareja.

En cuanto al trabajo, es posible detectar nuevamente una realidad muy contrastante por sexo entre los jóvenes rurales. En tanto transición, acceder a un trabajo remunerado, representa una realidad inversa a la de la formación de pareja, o la posibilidad de conformar un hogar distinto al de origen.

Tabla 1

Porcentaje de jóvenes ocupados por sexo y tramo de edad, según tipo de localidad o población dispersa.

	Sexo					
	Hombre			Mujer		
	14 a 19	20 a 24	25 a 29	14 a 19	20 a 24	25 a 29
Población dispersa	42,1%	88,5%	94,1%	13,2%	48,8%	57,8%
Localidades de menos de 2000 personas	36,5%	86,4%	92,8%	12,5%	48,6%	56,3%
Localidades de más de 2001 y menos de 5000 personas	32,2%	83,0%	91,6%	12,9%	50,9%	61,0%
Localidades de más de 5001 personas	24,7%	76,4%	90,3%	13,6%	56,6%	71,9%

Fuente: Elaboración propia en base a CNPV de 2011, INE.

Se destaca que conforme menos población tiene una localidad, mayor es la probabilidad que los varones jóvenes hayan tenido una experiencia laboral. Así, el porcentaje de varones entre 14 y 19 años ocupados es 17,4% superior entre la población dispersa que entre la de localidades de más de 5000 habitantes, mientras que en el tramo de mayor edad, de 25 a 29 años, la brecha se cierra y pasa a ser de un 3,8%.

En las mujeres jóvenes la realidad que se observa es exactamente la opuesta. Así, mientras que en las edades jóvenes la proporción de mujeres ocupadas es muy similar en todas las zonas, conforme aumenta la edad de las jóvenes, aumenta la diferencia en la probabilidad de tener un trabajo comparando rurales con urbanas. Esta asimetría entre las mujeres jóvenes según su ámbito de residencia alcanza su mayor expresión entre la población dispersa. El porcentaje de mujeres jóvenes que trabajan en la zona rural es 14,1% menor que el porcentaje que lo hace en las localidades de más de 5000 habitantes para el tramo de edad entre 25 y 29 años. En este aspecto, y contrario a lo que suele afirmarse, se observa que el porcentaje de mujeres que no estudian ni trabajan que declaran colaborar en negocios propios, cuidado de animales, cultivos o huertas, es de 2% entre las mujeres de la población dispersa y apenas de un 1% entre las mujeres jóvenes de las localidades de menos de 2000 habitantes, mientras que entre los varones en igual situación los porcentajes son de 5,6% y casi 4%, respectivamente. En base a estos resultados, no resulta razonable interpretar el bajo porcentaje de ocupadas como resultado de que están ocupadas en sus propios predios.

En materia de integración educativa, los resultados obtenidos en cuanto a la asistencia a centros educativos de la población joven rural marca al menos dos aspectos en los que es necesario trabajar para generar una equiparación de oportunidades entre individuos jóvenes que han nacido en diferentes zonas.

Tabla 2

Porcentaje de jóvenes que declara estar estudiando por sexo y tramo de edad, según tipo de localidad o población dispersa.

	Sexo					
	Hombre			Mujer		
	14 a 19	20 a 24	25 a 29	14 a 19	20 a 24	25 a 29
Población dispersa	46,9%	9,4%	2,9%	64,1%	18,6%	6,8%
Localidades de menos de 2000 personas	50,5%	7,9%	2,6%	65,5%	15,4%	5,8%
Localidades de más de 2001 y menos de 5000 personas	56,4%	10,6%	3,9%	69,5%	20,7%	8,2%
Localidades de más de 5001 personas	65,2%	28,0%	14,8%	73,1%	38,0%	19,6%

Fuente: Elaboración propia en base a CNPV de 2011, INE.

Por un lado, parece ser bastante evidente que en el tramo de 14 a 19 años, y entre los jóvenes varones rurales existe un problema que no está siendo atacado de modo satisfactorio, ya que entre la población dispersa lo más probable es que un varón de 14 a 19 años no esté estudiando. En las localidades pequeñas, si bien no se llega al extremo de invertir la clase modal (siempre se encuentra a más de un 50% de los jóvenes aun estudiando) también hay una clara diferencia en relación a las posibilidades de seguir estudiando de los jóvenes, incluso en edades bajas.

Por otro lado, también entre las mujeres se genera una brecha muy marcada, y en particular, los datos corroboran que en el tramo de 20 a 24 años, y entre las mujeres de localidades de menos de 2000 habitantes, las posibilidades de continuar los estudios se ven sumamente comprometidas, al punto que el porcentaje de mujeres de 20 a 24 años en localidades de menos de 2000 personas que están estudiando es 22%, 5% menor que en las localidades de más de 5000 personas.

Un tema que ha tenido relativa repercusión es el de los jóvenes que no estudian ni trabajan, tema que ha trascendido bajo el título de “los ni-ni”. En relación a este punto cabe comenzar por recordar que la distribución de los jóvenes entre población dispersa y localidades por tamaño según número de habitantes es muy similar a la del resto de la población. Sin embargo, esto cambia levemente para el caso de la población de jóvenes que no estudian ni trabajan.

Hay dos zonas que se destacan en relación a la relativa concentración de jóvenes que no estudian ni trabajan. En concreto, en las localidades que tienen entre 2000 y 5000 habitantes, se concentra un 4,7% de jóvenes, pero al mismo tiempo allí se encuentra un 5,8% de jóvenes que no estudian ni trabajan. Más marcada aun es la sobre representación de estos jóvenes en el caso de las localidades más pequeñas. Así, mientras que las localidades de menos de 2000 personas acumulan un 5,5% de los jóvenes, la proporción de los que no estudian ni trabajan que residen en estos pequeños poblados es de un 7,5%.

En función de los resultados es posible interpretar que, por un lado, en el ámbito rural se observa que el acceso al trabajo (relativamente más temprano y frecuente al menos para los

varones) no alcanza a compensar las menores oportunidades que los jóvenes tienen de experimentar eventos de transición como la formación de un hogar distinto al de origen o comenzar a vivir en pareja. Al mismo tiempo, vemos ahora que entre los jóvenes (y en particular entre las jóvenes) de la “ruralidad nucleada”, es decir, de los pequeños poblados, la situación en cuanto al trabajo y el estudio es la menos favorecida.

Se va conformando pues, evidencia sobre la privación relativa de la población joven rural en lo que hace al acceso de las distintas transiciones que implica un tránsito pleno a la autonomía, así como sobre la diversidad de situaciones y problemáticas que se concentran en un colectivo de “jóvenes rurales”, muchas veces asumido como un complemento homogéneo al de jóvenes urbanos.

Según los resultados del CNPV 2011, se observa que la probabilidad de no estudiar ni trabajar es, siempre, mucho mayor entre las mujeres que entre los hombres. No obstante, la diferencia no es constante, y más bien la tendencia es a que la probabilidad sea mucho mayor entre las mujeres de las zonas rurales, es decir, población dispersa y localidades pequeñas.

Por último, se analizaron las principales tendencias en cuanto a la tenencia de la vivienda entre los jóvenes, focalizando las diferencias que se generan entre los jóvenes rurales y el resto. Las diferencias mayores en los resultados obtenidos surgen al comparar los jóvenes de hogares con jefe o cónyuge joven con la situación de los jóvenes de hogares con jefes y cónyuges no jóvenes.

En este sentido, las mayores diferencias se generan en dos categorías: mientras que casi un 40% de los jóvenes que aun viven en sus hogares de origen, se declaran como propietarios de la vivienda y el terreno, entre los jóvenes que viven en hogares distintos a los de origen el porcentaje de propietarios de terreno y vivienda apenas llega al 20%. Así, los resultados para el 2011 siguen marcando la existencia de una fuerte barrera al acceso a una vivienda en propiedad en general, y en particular por parte de los jóvenes, entre los que apenas uno de cada cinco de los que han formado un hogar independiente al de origen logran ser propietarios. La otra categoría que acumula buena parte de la diferencia, es la de inquilino o arrendatario. En este caso, mientras que sólo un 15% de jóvenes que aun viven en su hogar de origen declaran estar en esta condición, más de un 38% de jóvenes que han formado un hogar distinto al de origen han recurrido al arrendamiento o alquiler.

Siguiendo la definición del Reporte Social 2013, “La seguridad de la tenencia de la vivienda refiere al control en su uso y la protección legal para permanecer en ella, es decir, con un marco jurídico que impida medidas arbitrarias en su acceso y su uso (Dede, 2011).” (Presidencia de la República; 2013: 143-144). Si bien esa definición no implica necesariamente que la posesión de la vivienda sea en propiedad para que la situación sea considerada segura, es posible establecer una relación entre el tipo de condición de tenencia y la idea de seguridad que implica la definición.

En general, para establecer esa relación se suele centrar la atención en la proporción, o porcentaje, de personas que declaran ser “ocupantes” de la vivienda en que se encuentran, o propietarios sólo de la vivienda, y no del terreno. Si tomamos estas categorías como indicadores de situaciones de inseguridad surge con claridad que la situación de jóvenes que han formado hogares distintos a los de origen está bastante más comprometida que la de jóvenes que permanecen en sus hogares de origen.

Cuando se analiza con independencia del ámbito rural o urbano, se observa que un 32,2% de jóvenes que han formado hogares distintos al de origen se encuentra en situación de vulnerabilidad, mientras que el porcentaje de jóvenes en situación de vulnerabilidad entre los

que aún están en sus hogares de origen es siete puntos menor, alcanzando un 25,2%. No obstante, la diferencia no se mantiene constante según ámbito. Así, el porcentaje de jóvenes que ha formado un hogar distinto al de origen y está en condiciones de vulnerabilidad aumenta conforme disminuye el tamaño de la localidad según su número de habitantes, y al mismo tiempo, el porcentaje de jóvenes en esa situación de inseguridad entre los que permanecen en sus hogares de origen es menor conforme disminuye el tamaño de la localidad.

El resultado de esos dos movimientos es que mientras para los jóvenes en las localidades de más de 5000 habitantes que han formado un nuevo hogar, la probabilidad de estar en una situación de mayor vulnerabilidad es 5% mayor, el porcentaje es entre un 13 y 14% mayor en las localidades más pequeñas. Adicionalmente, en el caso de la población dispersa, el porcentaje de jóvenes que se encuentra en situación de inseguridad en relación a la vivienda es un 29% mayor entre los jóvenes que han formado un nuevo hogar, comparado a los jóvenes que aún están en su hogar de origen.

4. Mapa actual de políticas y acciones dirigidas a los jóvenes rurales

Este apartado presentará de forma breve una descripción del mapa actual de políticas y acciones dirigidas hacia jóvenes rurales. El relevamiento fue realizado fundamentalmente a través de información cualitativa procedente de entrevistas con representantes de organismos gubernamentales que impulsan políticas públicas. La información se presenta siguiendo los ejes establecidos en el Plan Nacional de Juventudes (INJU, 2011): integración educativa, emancipación, vivienda, salud integral y participación.⁷⁵

4.1 Integración educativa

La oferta educativa destinada a jóvenes rurales se puede discriminar en cuatro puntos:

- I. educación media básica (EMS);
- II. educación media superior (EMS),
- III. cursos de capacitación profesional; y
- IV. educación terciaria (universitaria o no universitaria).

Respecto al primer punto, se encuentra que la oferta de (EMB) es otorgada por tres consejos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), a saber: Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP); Consejo de Educación Secundaria (CES); y el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP ex UTU).

En primer lugar, el CEIP ofrece cursos de EMB por intermedio de 61 escuelas rurales existentes en el país mediante la modalidad educativa de cursos de séptimo, octavo y noveno grado. En segundo lugar se encuentra la oferta del CES que incluye dos modalidades: los 14 liceos rurales y los 7 Centros Educativos integrados (CEI)⁷⁶. Por último, se encuentra dentro

75. Se realizaron entrevistas con 9 representantes gubernamentales con la intención de obtener información primaria, en los casos que no fue posible se acudió al análisis de fuentes secundarias (informes publicados, páginas web, etc).

76. "Los **Centros Educativos Integrados** se crearon en el año 1996 con el Proyecto de atender las zonas más aisladas donde la Escuela

del CETP 14 escuelas agrarias de alternancia, que tienen una propuesta con régimen de inter-nado para sus estudiantes.

En lo que respecta a la EMS la oferta se circunscribe a algunos liceos rurales y CEI, aunque el grueso de la oferta se concentra fundamentalmente en una buena proporción de las 29 escuelas agrarias que el CETP tiene en el país. La principal herramienta es la oferta educativa de bachilleratos tecnológicos agrarios (BTA). Igualmente, el CETP tiene presencia con sus escuelas agrarias en los puntos c y d que refieren a cursos de capacitación profesional y formación terciaria. En el caso de la educación terciaria, se ofrecen cursos no universitarios en algunas escuelas agrarias, y además existe coordinación con la Universidad de la República (UdelaR)⁷⁷ y la Universidad Tecnológica (UTEC) para la implementación de propuestas educativas terciarias de carácter universitaria.

Adicionalmente al papel desempeñado por ANEP, se encuentra el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) que impulsa tres programas en materia educativa y/o cultural con llegada a componentes de juventudes rurales. En primer lugar, mediante los centros MEC diseminados por el territorio nacional; en segundo lugar, a través de algunos centros CECAP que tienen llegada a población rural; y, finalmente, con el proyecto “leyendo aprendemos ciudadanía” que pretende promover las bibliotecas populares. Sobre ésta última iniciativa vale señalar que es un proyecto que recién comienza y que se ha desarrollado en cinco localidades. De ese modo, se aprecia que dos de ellas tienen menos de 2000 habitantes: El Eucalipto (Salto) y Acegúa (Cerro Largo). Las restantes tres localidades también se encuentran en Cerro Largo: Fraile Muerto, Isidoro Noblia y Río Branco, las primeras dos tienen entre 2000 y 5000 habitantes, mientras que la tercera supera ampliamente los 5000 habitantes.

4.2 Emancipación

Dentro del eje de “emancipación” se incluyeron una serie de políticas que se vinculan al trabajo (ya sea asalariado como no asalariado) y por ello se delimitaron claramente las siguientes dimensiones: acceso a tierra, empleo, seguridad social y capacitación profesional. A continuación se presentan los principales resultados obtenidos.

En primer lugar, se puede encontrar que el Instituto Nacional de Colonización (INC) intenta favorecer a personas y/o colectivos (de productores familiares o asalariados rurales) en el acceso a tierras. En tal sentido, se plantea que la intención es promover el acceso a un predio productivo entre quienes no tengan medios suficientes para competir directamente por vía de transacciones en el mercado. Sin embargo, hasta el momento el INC no desarrolla acciones ni programas específicos para el acceso a tierras de jóvenes rurales. La ausencia de programas específicos se ve contrarrestada por la situación que los jóvenes rurales conforman un segmento social al que se visualiza como prioritario (conjuntamente con hogares constituidos de hecho y mujeres solteras) al momento de realizar las adjudicaciones de tierras del INC.

En materia de políticas de empleo, la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del MTSS viene implementando en coordinación con las intendencias los Centros Públicos de Empleo

era y es el Centro Educativo que brinda Educación, Cultura y es el Centro nucleador de la zona. Por tanto, es un Centro compartido con Educación Primaria, el/la Director/a de la Escuela es la Director/a del CEI a la que se le otorgan 20 horas de Doc. Indirecta para la Gestión del Centro y los Docentes pertenecen a los Educ. Secundaria, que pertenecen a las listas de Docentes Efectivos y de Interinos y Suplentes”. (Fuente: www.ces.edu.uy)

77. Ejemplo de ello son algunos tecnólogos que se brindan con UdelaR en el interior del país: cárnico (Tacuarembó), agro-energético (Bella Unión), forestal (Rivera), o el caso de la licenciatura de análisis alimentario con la UTEC que comenzará en 2014.

(CEPE's) que intentan brindar un abordaje territorial. Aunque los CEPE's no desarrollan acciones específicas en el medio rural, la concepción de abordaje territorial permitiría acciones dentro de lo "rural", fundamentalmente asociado a lo productivo o sectorial. En tal sentido, habría potencialmente una llegada personas que se vinculan (ya sea de forma temporal, parcial o general) en los mercados de trabajo del sector agropecuario. Asimismo, desde la DINA E se señala que hasta el momento no se cuenta con información exhaustiva para detectar los principales problemas de los jóvenes rurales. En tal sentido, la ausencia de diagnósticos sobre jóvenes rurales plantea una barrera para incentivar acciones o programas específicos en materia de empleo. A su vez, dentro del MTSS funcionan dos ámbitos asesores y de coordinación de políticas laborales, de empleo y seguridad social con potencial impacto en jóvenes rurales: la Unidad de Empleo Juvenil (2010) y la Unidad de Empleo Rural (2012).

En otro orden, se pudo relevar que el Banco de Previsión Social (BPS) incorpora a jóvenes rurales dentro de una amplia gama de acciones que realiza, entre ellas: educación en seguridad social; programa de turismo social y educativo; programa de quinceañeras, entre otros. Más allá de la participación de jóvenes rurales dentro de alguna de las actividades anteriores, no existen acciones específicas para la población en cuestión.

Uno de los elementos que interesa resaltar es que desde BPS se entiende que los jóvenes del sector rural han evolucionado en indicadores de cobertura social y cotizaciones (por montos superiores), en comparación con años anteriores. No obstante, debe indicarse que ello se desarrolla dentro de un contexto donde la información existente estaría dando cuenta que la seguridad social del medio rural es subsidiada por la población del resto del país. Estas situaciones exigirían estudiar y comprender el comportamiento de los mecanismos de la seguridad social en el medio rural, los cuales hasta el momento son desconocidos.

Finalmente, la última dimensión relevante de emancipación refiere a la capacitación profesional y al accionar principalmente del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Dentro de éste organismo se relevaron dos programas de capacitación profesional con potencial llegada a segmentos de juventudes rurales, a saber: programa Pro-joven (donde se presenta una modalidad rural) y el Programa de Capacitación para Trabajadores Rurales.

4.3 Vivienda

El tercer punto considerado es sobre la situación de vivienda que, como se mostró en el diagnóstico en base al CNPV 2011, significa uno de los principales retos para planificar políticas públicas que se deberían destinar a las juventudes rurales. Desde 1967 existe el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) que se encarga de diseñar y ejecutar políticas para mejorar las condiciones de hábitat de los pobladores rurales. En una primera etapa sus acciones se destinaban casi de forma exclusiva a los trabajadores rurales y sus familias (Art. 473 de Ley 13.640). Más cerca en el tiempo, se incluyó a la población residente en el medio rural disperso dentro de sus programas (Art.1 de Ley 16.690). De ese modo, en la actualidad MEVIR ejecuta fundamentalmente cuatro programas de soluciones habitacionales y mejora de hábitat rural, a saber:

- I. Viviendas nucleadas en pequeñas localidades.** Procura brindar soluciones habitacionales de familias de escasos recursos que no tienen vivienda.

- II. Viviendas en terreno propio.** Se destina a familias de escasos recursos que tienen vivienda en mal estado en su propio terreno o tienen terreno en el pueblo y necesidad de vivienda.
- III. Unidades productivas.** Busca mejorar la situación de familias de escasos recursos que viven principalmente de la producción en su predio y necesitan vivienda, construcciones para la producción y/o mejoras prediales (agua para consumo humano, electricidad, etc.).
- IV. Viviendas rurales dispersas.** Están diseñadas para familias de escasos recursos con dificultades de vivienda, electricidad o agua para consumo humano que tienen predio con titulación en regla y lo explotan.

Asimismo, vale destacar que MEVIR despliega acciones en articulación con otras instituciones estatales u organizaciones, ya sea por medio de la firma de convenios (por ejemplo, se relevó la existencia de convenios con BPS y con un sindicato rural de trabajadores citrícolas en Salto) o como consecuencia de mandatos legales (ejemplo, la Ley 18.187 de colonización agraria)⁷⁸. Ahora bien, dentro de las amplias actividades de MEVIR no se relevaron políticas específicas para jóvenes rurales, aunque sí es menester destacar que (al igual que en el caso del INC) los jóvenes conforman una de las prioridades al momento de la adjudicación y definición de intervenciones.

4.4 Salud integral y calidad de vida

El eje denominado como salud integral se compone por las acciones impulsadas desde los ministerios de Salud Pública (MSP) y de Turismo y Deporte (MINTURD).

En el caso del MSP se pudo constatar la existencia de un Plan Nacional de Salud Rural (PNSR) que fue creado en 2010 dentro del área de promoción de salud y prevención (APROPYEN). La creación del PNSR responde a las asimetrías existentes en términos de salud, fundamentalmente de atención primaria, que el medio rural evidencia respecto a la población urbana. En tal sentido, en 2010 se señalaba que el PNSR se proponía alcanzar como población objetivo a las personas residentes en las localidades de menos de 5000 habitantes y la población rural dispersa, lo cual equivaldría a beneficiar cerca de 500.000 personas (MSP, 2011: 9). No obstante, no se pudo obtener información sobre el funcionamiento efectivo del PNSR en la actualidad.

Además, dentro del MSP destaca el reciente lanzamiento de un premio (Vladimir Roslik, edición 2014) destinado a consagrar las buenas prácticas de salud desempeñadas en el medio rural.⁷⁹

En segundo lugar, dentro del MINTURD se relevaron las políticas de la Dirección Nacional de Deportes (DINADE) donde no existen acciones o servicios dirigidos hacia la población rural en términos generales, y por lo tanto, no hay programas específicos para juventudes rurales. De las entrevistas realizadas se desprende que una de las metas de la DINADE es ofrecer

78. el art. 7 de la Ley 18.187 de 2007 sobre colonización de tierras señala expresamente lo siguiente: “La Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre dará prioridad a la incorporación de viviendas y de unidades productivas en las nuevas colonias que se instalen en el marco de la presente ley, así como en las colonias e inmuebles existentes que carezcan de vivienda decorosa”.

79. “La actividad se enmarca en el desarrollo de las políticas públicas que viene impulsando el Ministerio de Salud Pública en el área de Salud Rural. En esta concepción de la salud como un derecho y un bien social, componente esencial para el desarrollo humano, se ha logrado instalar en la agenda pública y sensibilizar a todos actores sociales, sobre la necesidad de seguir mejorando los servicios de salud rural; para disminuir las brechas de desigualdades en el acceso a una atención a la salud de cobertura universal, integral, con calidad y equidad, asegurando la continuidad asistencial con un enfoque familiar y comunitario y con la participación y capacitación de los involucrados”

(Ver: <http://www.msp.gub.uy/noticia/%E2%80%9Cpremio-vladimir-roslik%E2%80%9D-para-reconocer-buenas-pr%C3%A1cticas-en-servicios-de-salud-rural>)

oportunidades de educación física y deporte en el propio lugar y ámbito rural que permitan la integración social. Asimismo, se sostiene que aún no se tienen las opiniones de jóvenes rurales respecto a sus necesidades, es decir, hay ausencia absoluta de diagnósticos en materia de educación física y promoción del deporte relativo al medio rural.

4.5 Participación

En el eje de participación se relevaron acciones llevadas a cabo por la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR-MGAP).

En general la DGDR destina a la población rural propuestas y herramientas que se focalizan en organizaciones de productores familiares y, en menor medida, asalariados rurales. En tal sentido, desde un primer momento se trabajaron en dimensiones económicas, productivas y ambientales pero sin énfasis en aspectos sociales (2011-2012). Posteriormente, se incluyeron dimensiones sociales con propuestas específicas para jóvenes y de género. Las intervenciones que se realizan se enmarcan en tres lineamientos estratégicos transversales que son los siguientes: el manejo responsable de los recursos naturales; la generación de capacidades; y abordajes que incluyan perspectivas de género y juventudes.

Asimismo vinculado a la participación de jóvenes rurales durante 2013 se implementó, en coordinación con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU-MIDES), el Fondo de iniciativas juveniles para el Desarrollo Rural: “Somos de Aquí”. Los objetivos del programa fueron los siguientes:

- I. Fomentar la participación de los jóvenes en los procesos de desarrollo rural a través del fortalecimiento de sus capacidades de participación, protagonismo e incidencia pública, así como el asociativismo juvenil.
- II. Contribuir a los procesos de construcción de ciudadanía de los jóvenes vinculados al medio rural.
- III. Contribuir a generar proyectos de vida vinculados al medio rural en los segmentos jóvenes de la población.
- IV. Generar experiencias que puedan aportar insumos para la formulación de políticas públicas para la juventud rural.

Desde la DGDR existe una evaluación positiva de la primera convocatoria dado que se aglutinaron más de 100 propuestas, de las cuales se financiaron 30 (20 actividades y 10 proyectos). Por tal motivo, se piensa re-editar el llamado a iniciativas de juventudes rurales en 2014.

4.6 Síntesis del mapa de políticas públicas destinadas a la juventud rural

A continuación se presenta un cuadro resumen que contiene las instituciones relevadas según tipo de políticas, acciones/programas destinados al medio rural y acciones/programas específicos para jóvenes rurales. Como comentario general debe marcarse que existen escasos programas específicos destinados a las juventudes rurales y que en algunos casos ni siquiera se han relevado o detectado con precisión cuáles son las necesidades específicas de dichas juventudes (empleo, capacitación profesional, seguridad social, educación física, entre otras).

Cuadro 1
Mapa de políticas públicas destinadas a la juventud rural

Institución											
	MEC	ANEP	CETP	INC	MTSS	BPS	INEFOP	MEVIR	MSP	DINADE	MGAP
Políticas	Educación Centros MEC	Educación	Educación Educación media básica (EMB): 14 escuelas en régimen de alternancia.	Acceso a tierras	Empleo	Seguridad social	Capacitación profesional	Vivienda Viviendas nucleadas	Salud	Deporte	Participación
Acciones y programas para el medio rural	Centros CECAP	7, 8 y 9 grado (Consejo de Educación Inicial y Primaria); Liceos Rurales (Consejo de Educación Secundaria)	Formación profesional y educación superior a través de 29 escuelas agrarias en todo el país.	No existen acciones específicas destinadas a jóvenes aunque se incluyen dentro de las prioridades de acceso.	Abordaje territorial de los Centros Públicos de Empleo (CEPE's). Unidad de Empleo Rural	Normativa general y parcial de seguridad social del sector rural.	Programa de capacitación para trabajadores rurales	Viviendas en terreno propio	Programa Nacional de Salud Rural	Capacitación de maestros de escuelas primarias para la promoción del deporte	Propuestas y herramientas con foco en la organización de productores familiares; dimensiones: económico productivo y ambientales y no sociales (2011-2012).
	Proyecto "Levando aprendizajes a ciudadanía"		Educación terciaria: Oferta particular y en coordinación con UdeAR y UTEC.			Presencia en 100 localidades y 286 parajes del interior del país donde se realizan pagos mensuales		Construcciones en unidades productivas Viviendas rurales dispersas		Lineamientos estratégicos: manejo de recursos naturales; generación de capacidad; abordajes con perspectiva de género y juventud.	
	No se identificaron	-	-	No se identificaron	No se identificaron	No hay específicos. Se incluyen dentro de los programas generales del BPS.	No se identificaron	MEVIR prioriza las familias más jóvenes y con mayor cantidad de hijos.	No se identificaron	No se identificaron	Proyecto de iniciativa juvenil "somos de acá" en coordinación con INJU-MIDES

5. Conclusiones. Recomendaciones para pensar líneas de acción en el plan de juventudes 2015-2015

Este apartado tiene como finalidad exponer las principales recomendaciones que surgieron durante el análisis de la información cuantitativa y cualitativa que fue procesada en la consultoría.

5.1 Integración educativa

Las recomendaciones que se plantean en materia educativa pretenden dar respuesta a las siguientes problemáticas relevadas: cobertura de educación media básica (EMB), dificultades de socialización, y problemas tanto de oferta como de calidad educativa. Vale recordar que los datos que surgen del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) señalan con claridad que en la población rural dispersa más de la mitad de los jóvenes rurales varones entre 14 y 19 años no están estudiando. No obstante, la situación en las localidades de menos de 2000 habitantes y localidades entre 2000 y 5000 habitantes no es muy diferente. Por lo tanto, se recomienda generar acciones tendientes a mejorar la cobertura en EMB en las distintas juventudes rurales, poniendo especial énfasis en jóvenes varones.

Respecto a la cobertura de EMB (en el medio rural disperso y pequeñas localidades) las acciones que pueden ser recomendables implicarían el aumento de la inversión. Por un lado, debería promoverse la inversión pública con el objetivo de fomentar el aumento de la oferta educativa en EMB, mediante la creación de nuevos centros educativos en al menos alguna de las modalidades existentes actualmente dentro la ANEP (CEIP, CES o CETP). En particular, los entrevistados destacan que las escuelas de alternancia (CETP) con régimen de internados ha resultado una modalidad exitosa en el medio rural, que debería ser replicada en nuevos territorios. Por otro lado, se detectó la necesidad de mejorar el transporte que vincula los hogares donde residen jóvenes rurales con las comunidades educativas.

En segundo lugar, sobre las dificultades de socialización, se estima conveniente el fomento de instancias de integración que promuevan la participación de jóvenes rurales con otras juventudes (rurales y/o urbanas). Una modalidad interesante resaltada en las entrevistas es la promoción de instancias deportivas o de conocimientos, al mismo tiempo que actividades de campamentos educativos, etc. En este punto podría realizarse una coordinación con otras instituciones, por ejemplo con la Dirección Nacional de Deportes (DINADE-MINTURD).

En lo que concierne a los problemas de la oferta educativa se estima conveniente promover nuevos formatos semi-presenciales con cursos flexibles y diversos. Asimismo, debería incluirse la educación no formal en centros educativos. En cualquiera de las opciones se podría apelar a contenidos integrales y que no se reduzcan únicamente al espacio productivo de modo de contemplar las diferentes juventudes rurales.

Finalmente, procurando una cierta concordancia con los resultados analizados en la dimensión del trabajo, una alternativa posible sería implementar programas de formación que habiliten la generación del tipo de competencias que reclama el mercado de trabajo agropecuario que prevean y promuevan específicamente la incorporación de mujeres jóvenes, mediante políticas de incentivo y de apoyo en términos de cuidados, en los casos en que existen dependientes a su cargo.

5.2 Emancipación

Las recomendaciones en el eje de emancipación pueden subdividirse según las dimensiones que lo conforman y al tipo de juventud rural que se focalice.

Una de las principales recomendaciones sería incentivar políticas de acceso a tierras para jóvenes rurales, así como de los activos necesarios para lograr una buena inserción productiva (entre ellos: acceso al crédito rural, rentas diferenciales para jóvenes, garantizar necesidades básicas como la vivienda, formación, etc). Estas recomendaciones deberían estar especialmente orientadas al caso de los jóvenes rurales productores, promoviendo acciones específicas que contribuyan a su permanencia en el proceso productivo. Asimismo, se considera relevante implementar políticas orientadas a facilitar el acceso a una vivienda y a un espacio productivo para el caso de los jóvenes rurales que residen como población dispersa en el territorio. En ambos casos los programas deberían contar con articulación entre dos actores claves: INC y MEVIR, y en algunos casos que incluya la coordinación con otros organismos (MGAP, FONDES, BROU, ANEP y otras dependencias estatales). Los entrevistados por parte de las organizaciones de jóvenes rurales productores destacan que este debería ser uno de los principales programas desde las políticas públicas⁸⁰.

En base a estos resultados del CNPV 2011, se considera importante recomendar la consolidación de esfuerzos orientados a incluir a las mujeres jóvenes de las zonas rurales en los mercados de trabajo locales, de modo de contribuir simultáneamente a disminuir las asimetrías de género, a aumentar las oportunidades de desarrollo personal y a aliviar presión expulsora de población femenina que ha caracterizado al Uruguay rural⁸¹.

5.3 Vivienda

La situación de las juventudes rurales en relación a la vivienda no sólo es más comprometida que la de sus pares urbanos, lo cual justificaría una intervención tendiente a facilitar la seguridad en el acceso a una vivienda, sino que se observa que la probabilidad de experimentar una situación de inseguridad en relación a la vivienda al formar un nuevo hogar es mucho mayor para los jóvenes rurales que para el resto. Este aspecto puede estar relacionado con la ya presentada evidencia relativa a la postergación de eventos de transición entre los varones jóvenes rurales y de localidades pequeñas de menos de 2000 habitantes.

Una especificidad de la situación de la vivienda para el caso de la población rural en general y de los jóvenes en particular, tiene que ver con el acceso a una vivienda en condición

80. Ahora bien estas acciones deben situarse en el actual contexto rural. La concentración de la tierra (vía aumento de su valor) y el problema de relevo generacional parecerían ser los desafíos más acuciantes. Por lo tanto, esto exige pensar políticas de orden general para el sector y no únicamente focalizadas hacia jóvenes rurales. Por un lado, la concentración de la tierra exige pensar cuál es el rol de la producción familiar en el país y en qué marco se insertarán o no los jóvenes rurales vinculados a dicha producción. Es obvio que las consideraciones al respecto exceden el marco actual de la consultoría pero fue reflejado por varios entrevistados, así como posibles mecanismos paliativos al actual proceso agropecuario (limitar extensiones de propiedad rural; generar políticas de Estado sobre la producción familiar de largo aliento, etc.). Por otro lado, el relevo generacional exige pensar en programas de retiro digno para las personas que actualmente están en actividad y que requiere la coordinación interinstitucional (INC, MGAP, BPS, MEVIR, etc.).

81. En términos regionales, la situación más preocupante se registra entre las mujeres jóvenes de los departamentos de la zona norte. Allí, el porcentaje de mujeres jóvenes ocupadas, del total de mujeres entre la población dispersa y de localidades de menos de 2000 personas, apenas supera el 40%. La situación menos comprometida es la de las mujeres de la población dispersa y en localidades de menos de 2000 habitantes de la región metropolitana. Entre ellas un 66% están ocupadas, de acuerdo al Censo.

de ocupante en relación de dependencia. Esta categoría, que es residual para la población que reside en localidades nucleadas⁸², es un fenómeno muy frecuente entre la población dispersa. Al respecto, si bien es cierto que el acceso a la vivienda como ocupante en relación de dependencia está marcando una característica de la relación laboral que suele darse en el medio rural, no por ello deja de ser muy marcada la diferencia entre la población joven de la población dispersa y el resto, por un lado, y por otro, no por ello deja de ser una forma insegura de acceder a la vivienda.

A lo anterior se suma que en el caso de los jóvenes rurales integrantes de la población dispersa, la forma más frecuente que habilita el acceso a la vivienda es la ocupación por relación de dependencia, una forma por definición insegura en comparación a las que son más frecuentes entre el resto de los jóvenes, entre los que las formas de acceso a una vivienda que más ocurren son el alquiler o la propiedad⁸³.

Como último punto se propone incentivar una serie de estudios transversales a varios ejes y que permitirían comprender tanto las necesidades como la situación actual de apropiación efectiva de derechos de las juventudes rurales del país. En tal sentido, los informantes calificados entrevistados remarcaron la escasa información disponible sobre la situación de jóvenes rurales en materia de empleo y capacitación profesional (principalmente de las jóvenes mujeres), salud integral y promoción del deporte y vinculación con la seguridad social.

Asimismo, se entiende necesario comenzar a cruzar información disponible entre diferentes organismos e instituciones gubernamentales, así como centros educativos y académicos, para planificar programas con un abordaje multidisciplinario y multidimensional que permita brindar respuestas a los principales problemas tanto de la población rural en su conjunto como de las juventudes rurales específicamente.

82. Estrictamente, es una categoría residual entre los jóvenes de las localidades nucleadas. Si se considera toda la población, un 61,2% de la población en viviendas ocupadas con estas características corresponden a población dispersa mientras que un 29,4% corresponde a población en localidades de más de 5000 habitantes.

83. Esta situación de privación relativa mayor de los jóvenes rurales de la población dispersa en relación al acceso seguro a la vivienda, implica además que las posibilidades de lograr una vivienda habiendo formado un nuevo hogar estén muy asociadas a lograr una inserción en el mercado de trabajo agropecuario, ya que es este tipo de vínculo laboral el que genera el permiso para ocupar una vivienda. Un mercado de trabajo que varios estudios (Riella y Mascheroni, 2009; Carámbula, 2009; Moreira, 2008; Junca, 2012; Cardeillac, 2013) muestran fuertemente segmentado por sexo y caracterizado por acumular varias otras asimetrías en términos de derechos.

Bibliografía

- Carámbula, M. (2009).** *Tiempos de Ausencia. Movilidad espacial y precariedad laboral en los trabajadores rurales temporales: el caso de los esquiladores de Villa Sara*. Departamento de Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía. CSIC Letra. Ediciones. Montevideo. 192 p.
- Cardeillac, J., (2013).** “Análisis de la pobreza de ingresos en los hogares rurales del Uruguay entre 2000 y 2009: transformaciones y caminos divergentes.” *Revista de Ciencias Sociales*, v.: 32, p.: 53 - 72, 2013
- Filardo V. (coord.); Carlos Muñoz, Sebastián Aguiar, Gabriel Chouhy, Laura Noboa, Emiliano Rojido, Pedro Schinca (2007).** *La construcción social de la juventud*. Documento de trabajo, producto de la investigación “Usos y apropiaciones de los espacios públicos de Montevideo y clases de edad”. Departamento de Sociología Facultad de Ciencias Sociales, Grupo de estudios Urbanos y Generacionales, (GEUG), 2007.
- INE. Censos 2011.**
- INJU (2011).** *Plan Nacional de Juventudes. 2011-2015*.
- Juncal, A. (2012)** *La sindicalización rural (2005-2011): el caso del grupo 22 de consejos de salarios*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Monografías Final de la Licenciatura de Sociología. Inédita.
- Moreira, B. (2009).** *El juego de la mirada. Inferencias sobre el trabajo y los procesos de contratación en la ganadería, a partir de un estudio de caso en el noroeste de Durazno*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Tesis de Maestría en Sociología del Desarrollo. Inédita.
- MSP (2011).** Plan Nacional de Salud Rural.
- Piñeiro, D. (2001).** “Población y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias.” En Giarracca, N. (Comp.). “¿Una nueva ruralidad en América Latina?”, Buenos Aires: CLACSO.
- Piñeiro D., y Cardeillac, J., 2012.** Repensando el concepto de ruralidad en Brasil: Implicancias para las políticas públicas. El caso de Uruguay. IICA
- REPORTE SOCIAL 2013.** (2013). *Principales características del Uruguay social*. Mastergraf. Montevideo.
- Riella, A., y Mascheroni, P., (2009).** “Población, Ingresos y Hogares Agrodependientes”. *Anuario OPYPA 2009*. MGAP-OPYPA. pp.461-468.
- Rossel, C., (2009)** “Adolescencia y Juventud en Uruguay: elementos para un diagnóstico integrado: Viejas deudas, nuevos riesgos y oportunidades futuras”. *Hagamos un Plan. Cuadernos para el debate*. INJU.

Juventud y cuidado: un aporte para el Plan Nacional de Juventudes

Ec. Oriana Montti
An. Ec. María Sauval

Juventud y cuidado: un aporte para el Plan Nacional de Juventudes

Ec. Oriana Montti - An. Ec. María Sauval

Departamento de Investigación y Propuestas

División Protección Social

Dirección Nacional de Políticas Sociales

Introducción

La Reforma Social que se inscribe en el Plan de Equidad impulsado en 2007 por el Gobierno, incorpora los cuidados dentro de los ejes estratégicos para la construcción de una nueva matriz de protección social. En el marco de la consolidación de una estrategia de desarrollo humano que conjuga crecimiento económico con justicia social, se gesta también la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados (SNC) (CNPS, 2011: 11).

La creación en 2010 de un Grupo de Trabajo interinstitucional encargado de promover la creación del SNC sienta las bases sobre las cuales se ha venido trabajando desde entonces. En este marco, el concepto de Cuidados sobre el cual se desarrolla se define de la siguiente manera:

“Se trata de una función social que implica tanto la promoción de la autonomía personal como la atención y asistencia a las personas dependientes. Esta dependencia puede ser transitoria, permanente o crónica, o asociada al ciclo de vida de las personas” (Grupo de Trabajo, 2012: 19).

Asimismo, se han definido cuatro poblaciones objetivo: infancia con énfasis en primera infancia, personas con discapacidad y adultos mayores en situación de dependencia, y personas que realizan tareas de cuidado.

En este documento se abordará el rol de los jóvenes dentro de la cuarta población: personas responsables de cuidado de población en situación de dependencia, incorporando la perspectiva de generaciones que definida en el marco conceptual del SNC (Grupo de Trabajo, 2012: 15).

Si bien los jóvenes también pueden encontrarse dentro de la población que requiere cuidados cuando se encuentran en situación de dependencia por discapacidad, este documento no profundizará en esta temática dado que dentro del Plan Nacional de Juventudes se incluye un capítulo específico sobre jóvenes con discapacidad. De cualquier forma, ya que el diseño de prestaciones de cuidado debe ser desarrollado con un enfoque de ciclo de vida, las personas con discapacidad serán tenidas en cuenta en las políticas que abarquen desde la primera infancia hasta la vejez.

Se abordarán las dos clasificaciones usuales sobre las personas que realizan tareas de cuidado:

- 1) *Cuidadoras/es no remuneradas/os: son las personas –fundamentalmente mujeres- que prestan atención a personas en situación de dependencia en su domicilio. Son familiares o no familiares, no vinculados a un servicio de atención profesionalizada.*
- 2) *Cuidadoras/es remuneradas profesionales o no profesionales: son quienes están ocupados en una institución pública o privada -con y sin ánimo de lucro- o trabajan de forma autónoma,*

para prestar servicios a personas en situación de dependencia ya sea en un centro, en el hogar o en el propio hogar del prestador/a (Aguirre, 2013: 40).

El documento se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta un diagnóstico sobre las responsabilidades de cuidado que afrontan los jóvenes, diferenciando quienes lo hacen de forma no remunerada de los que reciben un pago por ello. Luego, se presenta un mapa actual de los servicios de cuidado, y por último un apartado en el cual se proponen algunas líneas de acción.

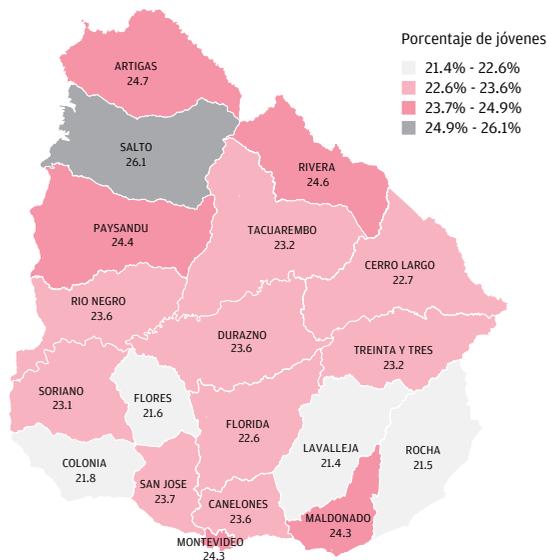
Diagnóstico

1.1 Descripción general

Según datos de la Encuesta Continua de Hogares, en 2012, la población entre 14 y 29 años representaba algo más de 780.000 personas, la mayoría de los cuales tenía entre 14 y 19 años. Al analizar la presencia de jóvenes según nivel de ingresos per cápita del hogar, se observa que la mayoría se ubican en los primeros quintiles (Gráfico A1).

Mapa 1

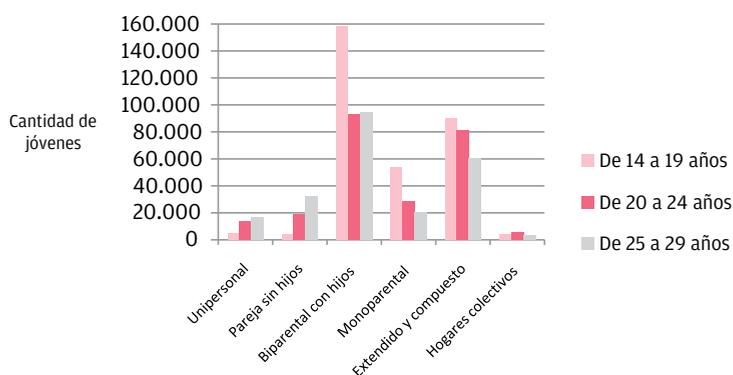
Porcentaje de jóvenes por departamento



Fuente: Elaborado en base al Censo 2011

Al diferenciar según la composición del hogar en el que viven⁸⁴, vemos que la mayoría de los jóvenes viven en hogares biparentales⁸⁵, luego extendidos o compuestos y monoparentales (principalmente femeninos). En estas tres categorías va disminuyendo la cantidad de jóvenes a medida que van creciendo, mientras que van aumentando en los hogares unipersonales y pareja (Gráfico 1).

Gráfico 1:
Jóvenes por tipo de hogar y tramos de edad



Fuente: Elaborado en base al Censo 2011

1.2 Jóvenes que realizan tareas de cuidado de forma no remunerada

Se trata de aquellos jóvenes que cuidan a sus hijos e hijas u otros familiares como abuelos o hermanos, o no familiares como vecinos. En general, la bibliografía describe las responsabilidades de jóvenes que cuidan a sus hijos e hijas y existe muy poca información respecto al cuidado de otras personas. Como aproximación a estas responsabilidades de cuidado menos relevadas, se presentan a continuación algunas características sobre la composición de los hogares.

Según los datos del censo 2011, hay más de 13.500 jóvenes que viven en hogares donde hay personas con discapacidad⁸⁶ y más de 41.000 jóvenes que viven con personas mayores de 74 años (1,73% y 5,37% del total de jóvenes respectivamente) (Cuadro 1).

84. La tipología de hogar utilizada distingue a los hogares entre: unipersonales, parejas sin hijos, biparentales con hijos, monoparentales, extendidos o compuestos y hogares colectivos.

85. Cabe destacar que a medida que los jóvenes son mayores cambia su rol dentro de la categoría de hogares biparentales: cuando son más chicos, están en dicha categoría en el rol de hijos, mientras que cuando son mayores es posible que sean los padres del hogar.

86. Se consideran personas con discapacidad aquellas que respondieron que no pueden entender o aprender, caminar o subir escalones, ver u oír, en el módulo sobre limitaciones del Censo 2011.

Cuadro 1

Jóvenes que conviven en hogares con personas con discapacidad y con adultos mayores

Tramo de edad	Viven con personas con discapacidad	Viven con personas de 65 años y más	Viven con personas de 75 años y más
de 14 a 19	5.320	34.636	16.259
de 20 a 24	3.395	29.423	14.730
de 25 a 29	2.522	26.501	10.897
Total	11.237	90.560	41.886

Fuente: Elaborado en base al Censo 2011

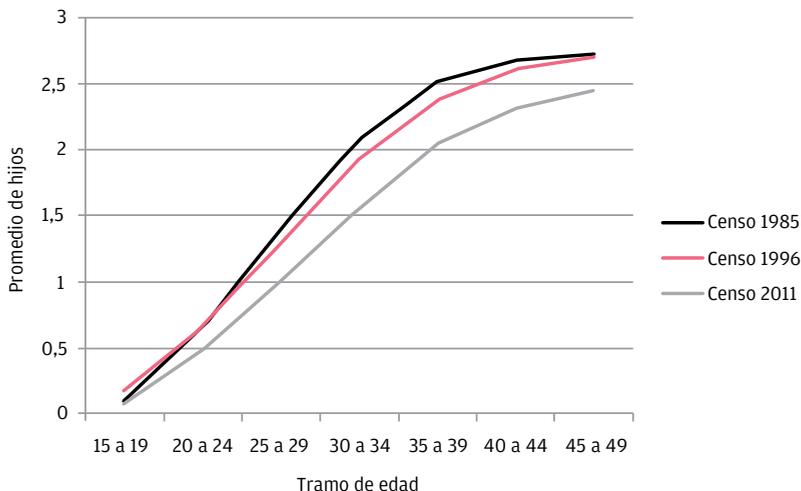
El cuidado de niños por parte de jóvenes no se da sólo cuando son sus hijos sino también para el caso de sus hermanos más chicos. Si bien no existe información sistematizada respecto a esta situación, se conocen algunas experiencias de programas promovidos desde el Mides en los que el cuidado de hermanos ha surgido como una situación a atender. Por ejemplo, en el caso de Uruguay Trabaja, algunas participantes entrevistadas han planteado que recurren a sus hijos mayores para garantizar al cuidado de sus hijos más chicos mientras ellas participan del programa⁸⁷. Esto también ha surgido en el desarrollo de la prestación de bonos de cuidado de primera infancia para programas prioritarios⁸⁸: en el caso del programa Jóvenes en Red se ha solicitado la prestación de bonos para que jóvenes que son responsables del cuidado de sus hermanos más chicos puedan participar del programa de bonos. Asimismo, en intercambios con actores de la Educación (docentes, directores, autoridades de ANEP), desarrollados en el marco del diseño de nuevas prestaciones del SNC, se ha planteado como una realidad en los Centros de Educación Media la situación de algunas estudiantes que aumentan sus inasistencias cuando cumplen tareas de cuidado de sus hermanos. Estas experiencias son primeras aproximaciones al cuidado de hermanos como una de las estrategias que desarrollan las familias para sostener la inserción laboral de las madres que son a la vez las principales generadoras de ingresos y responsables del cuidado de sus hijos. Este es sin duda un campo que requiere de investigaciones específicas para generar un diagnóstico acertado que permita el desarrollo de políticas que tiendan a garantizar la generación de ingresos propios por parte de los adultos del hogar, a la vez que la continuidad educativa de los jóvenes, en particular adolescentes que cursan Educación Media.

Respecto al cuidado de hijos e hijas, a continuación se presentan algunos datos sobre las madres jóvenes del país. Si se analiza el comportamiento reproductivo de las jóvenes a través de la paridez media acumulada, se observan cambios en las últimas décadas. Comparando los datos de los Censos, en 1996 las mujeres menores de 25 años tenían en promedio más hijos que en 1985. Esta relación cambia hacia 2011, disminuyendo la cantidad de hijos para todos los tramos de edad. Si analizamos el comportamiento a lo largo de todo el período, en 1985 las mujeres entre 15 y 30 años tenían un promedio de hijos de 2,18 y en 2011 de 1,61.

87. Tomado del informe "Trayectorias vitales de beneficiarios MIDES" a cargo de la Unidad Multidisciplinaria de FCS y la DINEM presentados el 28/06/13 en el marco del Grupo de Investigaciones del MIDES.

88. La prestación de Bonos de Cuidado para Programas Prioritarios se comienza a implementar desde el Mides en junio de 2013 como una estrategia de cuidado de niños de 0 a 3 años de familias participantes de los programas Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo.

Gráfico 2
Paridez media acumulada



Fuente: Montti (2013)

En 2012, algo más del 70% de las mujeres jóvenes del país vivía en hogares sin hijos, el 93% de las cuales tenía entre 14 y 19 años. Por su parte, las mujeres entre 24 y 29 años viven en su mayoría (53%) en hogares con hijos. El 18% de las jóvenes del país viven en hogares con al menos un hijo, más de la mitad tienen entre 20 y 29 años.

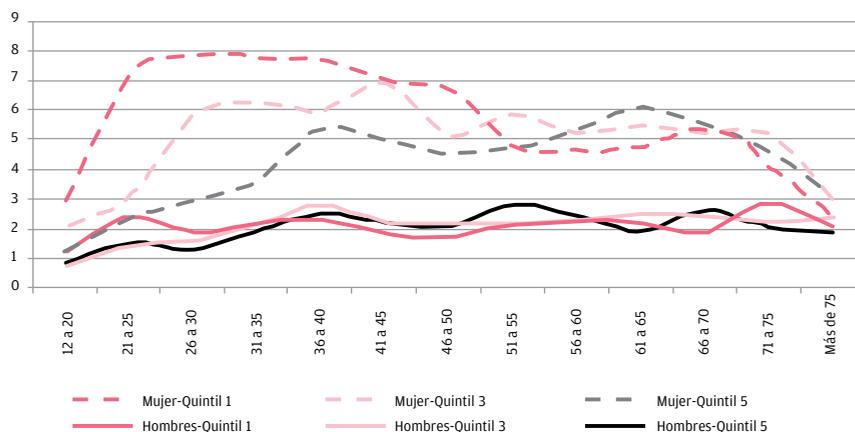
Uso del tiempo en el cuidado de familiares

Las responsabilidades de cuidado requieren de alta dedicación de horas diarias a dichas tareas. Una forma de acercarse al tiempo dedicado por las familias al cuidado de las personas en situación de dependencia es a través de las encuestas de uso del tiempo. A continuación se presenta un gráfico que refleja la cantidad de horas diarias dedicadas al trabajo no remunerado de varones y mujeres según su nivel de ingresos para cada tramo de edad.

Observando el Gráfico 3, se aprecia que son las mujeres jóvenes del primer quintil de ingresos las que más horas diarias dedican al trabajo no remunerado, alcanzando su pico entre los 21 y 25 años. Esta tendencia es la contraria a las mujeres del quintil 5, quienes le dedican menos horas en su juventud que en la edad adulta. En cuanto a los varones jóvenes, los más pobres presentan más horas de trabajo no remunerado que los de mayores ingresos, destinando hasta los 25 años, la misma cantidad de horas que las mujeres jóvenes del mayor quintil de ingresos. Luego de esta edad, los varones no presentan grandes diferencias según quintil de ingresos, manteniéndose muy por debajo de la dedicación horaria de las mujeres de cualquier quintil.

Gráfico 3

Promedio de horas diarias de trabajo no remunerado según sexo, edad, quintil de ingresos per cápita del hogar (total del país, setiembre de 2007).



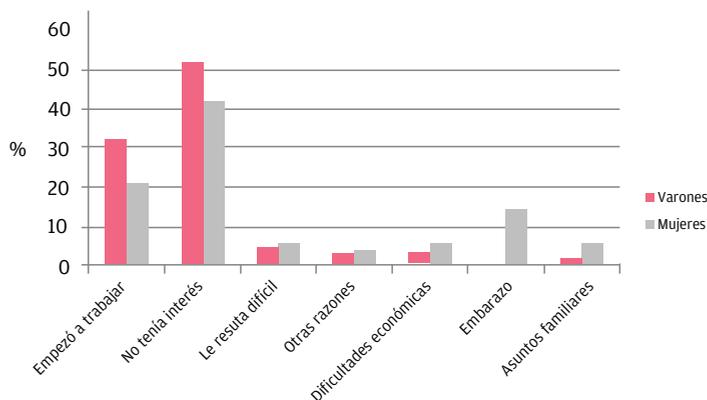
Fuente: Salvador (2011)

Las restricciones de tiempo toman relevancia para las políticas de juventud en el sentido de que las horas que se dedican al cuidado no pueden ser dedicadas a otras actividades, por lo cual puede tener impacto en su desvinculación al sistema educativo, así como su tardía incorporación al mercado de trabajo, participación en actividades recreativas, etc.

El 13% de los jóvenes nunca asistió a educación media, proporción que muestra diferencias según el nivel de ingresos del hogar. La cantidad de inasistencias disminuye a medida que aumentan los ingresos del hogar: en el último quintil, la inasistencia de jóvenes a educación media es del 2%, mientras que en el primer quintil es de 28%. En el Gráfico 4 se analizan las principales razones por las cuales los jóvenes se desvinculan de la educación media.

Gráfico 4

Razones por no haber finalizado Educación Media



Fuente: Elaborado en base a la ECH 2012 del INE

Entre los motivos planteados, existen dos categorías que podrían aproximarse a responsabilidades de cuidado: embarazo y razones familiares. El peso de estas dos categorías en el total de las razones por no terminar el ciclo representa algo más del 20% en las mujeres, mientras que en los varones es apenas un 3%, lo cual podría mostrar el fuerte rol feminizado de las tareas de cuidado presente también en la juventud, así como la necesidad de realizar políticas de corresponsabilidad.

La feminización de las tareas de cuidado desde la juventud se observa también al analizar la condición de actividad de aquellos jóvenes que no estudian ni trabajan de forma remunerada. Más de la mitad de las mujeres jóvenes que están en esta situación realizan quehaceres del hogar, mientras tan sólo 5% de los varones declara realizar esas tareas (ECH 2012).

1.3 Jóvenes que realizan tareas de cuidado remunerado

Las crecientes necesidades de cuidado de las familias uruguayas han provocado en la última década un aumento en la oferta privada de estos servicios. Si bien aún son las mujeres de la familia las mayores responsables del cuidado de personas dependientes, se está avanzando en un proceso de externalización de los cuidados, a través de la provisión mercantil e informal (Aguirre 2013; 8). El Sistema Nacional de Cuidados ha definido como uno de sus pilares fundamentales el reconocimiento y la revalorización de las tareas de cuidado, lo que implica, entre otras cosas, regular y profesionalizar el trabajo remunerado de esta actividad. Esto es especialmente relevante al considerar la experiencia internacional que indica que estos servicios se sustentan general sobre la base de fuerza de trabajo casi exclusivamente femenina en empleos de baja calidad (Aguirre 2013; 8). Estas tareas de cuidado pueden realizarse en el hogar de la persona que requiere el servicio, en el hogar de quien lo provee o en instituciones previstas para tales fines.

Actualmente no está definida la categoría “cuidados” en el mercado laboral, sino que depende de la población a la que está dirigido el servicio. En primera infancia, puede definirse como cuidadores o educadores, para adultos mayores en situación de dependencia puede tratarse también de cuidadores, auxiliares de enfermería, terapeutas u otro profesional. También

se incluye el rol de asistente personal para brindar apoyo a personas en situación de dependencia severa en sus actividades de la vida diaria (Aguirre, 2013: 12).

Aguirre (2013) realizó una aproximación a la cantidad de personas ocupadas en cuidados en 2006. En el Cuadro 2 se presenta la distribución por tramo de edad de los cuidadores según la población atendida. Más del 40% de los cuidadores de niños y niñas tienen menos de 30 años, siendo la población donde hay mayor presencia de trabajo juvenil. En el total de las personas ocupadas en cuidados, los jóvenes representan casi el 32%.

Cuadro 2

Población ocupada en distinto tipo de cuidados según edades. 2006 (en porcentajes).

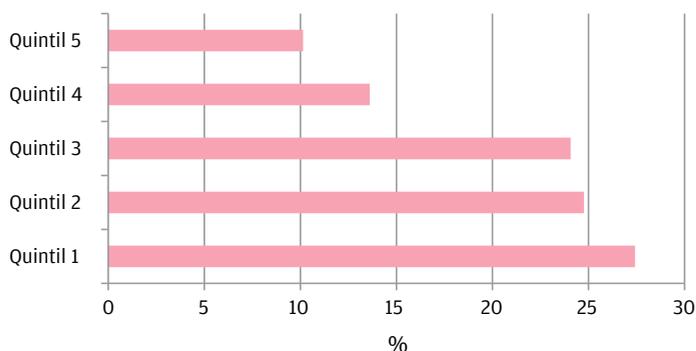
Tipo cuidados	Menores de 18 años	18 a 29 años	30 a 49 años	50 años y más	Total
Cuidado de niños	7,7	35,6	35,2	21,5	100
Cuidado de enfermos	0,2	14,8	34,3	50,7	100
Cuidado de adultos	0,7	15,4	42,3	41,6	100
Total Cuidados	4,6	27,1	37,2	31,1	100
Otras ocupaciones	1,7	23,2	47,6	27,4	100

Fuente: Aguirre (2013)

Por otro lado, se estima que, en 2012, algo más de 14.000 jóvenes cumplían estas tareas, siendo la gran mayoría mujeres. Si analizamos el nivel de ingreso de los hogares de estos jóvenes, el Gráfico 5 muestra que la mayoría son de los primeros quintiles de ingreso.

Gráfico 5

Distribución por quintiles de jóvenes que trabajan en cuidados

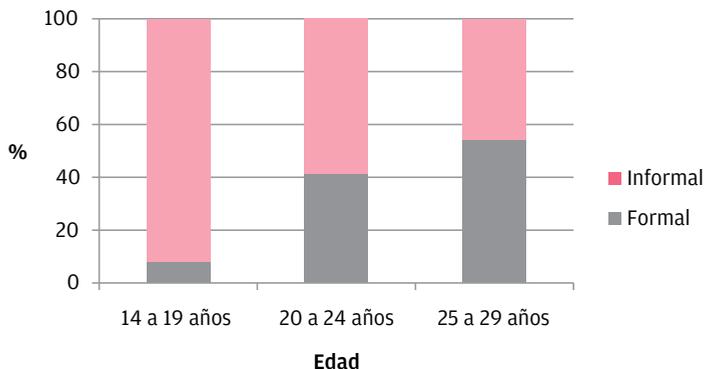


Fuente: Elaborado en base a la ECH 2012 del INE

Asimismo, estos jóvenes trabajan en su gran mayoría en condición de informalidad (Gráfico 6), principalmente cuando tienen menos edad. Esto deja presente la situación de vulnerabilidad en derechos laborales a la que se enfrenta gran parte de las personas que trabajan en ese sector.

Gráfico 6

Formalidad por tramos de edad de jóvenes que trabajan en cuidados



Fuente: Elaborado en base a la ECH 2012 del INE

Mapa actual de políticas

En este apartado se presentarán las principales políticas y programas existentes para las cuatro poblaciones objetivo del Sistema de Cuidados⁸⁹. Como ya se ha mencionado, las personas en situación de dependencia que están a cargo del cuidado de jóvenes son mayoritariamente sus hijos e hijas, sus hermanos y hermanas menores e incluso las personas adultas mayores del hogar. A continuación se presentan las políticas destinadas a primera infancia, adultos mayores y personas con discapacidad, entendiendo que una mayor oferta de cuidados para las poblaciones dependientes implicaría una menor carga de cuidados no remunerados en el hogar para los jóvenes. Asimismo, se presentan las políticas destinadas a las personas que realizan tareas de cuidado, sea de forma remunerada o sin remunerar.

89. Este apartado se basa en el documento «Sistema Nacional de Cuidados. Costeo y Opciones de Financiamiento», elaborado por el Departamento de Investigación y Propuestas de la División de Protección Social de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del Mides (2013), y en el «Informe de avances para el Sistema Nacional de Cuidados» elaborado por la Dirección Nacional de Políticas Sociales del Mides (2013).

Primera infancia

Plan CAIF

Los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) son centros de atención integral a la primera infancia gestionados por Plan CAIF en convenio con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), en el marco del INAU. Estos Centros existen tanto en Montevideo como en el Interior del país, donde tienen una mayor cobertura. La población objetivo del programa es prioritariamente niños y niñas de los hogares más vulnerables. Presentan dos modalidades de atención:

- Estimulación Oportuna: dirigida a población de 0 y 1 año, son talleres semanales a los que asisten los niños y niñas con sus adultos referentes.
- Educación Inicial: dirigida a niños y niñas de 2 y 3 años en modalidad diaria de lunes a viernes, principalmente 4 horas diarias y en algunos casos atención de 8 horas. A diferencia de Estimulación Oportuna, esta modalidad de atención sí es considerada una política de Cuidado.

Programa “CAIF inclusivos”

Tiene como objetivo promover la inclusión educativa de niños y niñas con discapacidad de 2 y 3 años de edad en los CAIF en el marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la ley 18.651 y el Código de la Infancia y la Adolescencia. Se trata de brindar una respuesta de calidad e integral a las necesidades de cuidado de las familias de niños y niñas con discapacidad. Desde 2013 se desarrolla una experiencia piloto que involucra al MIDES (INMUJERES, PRONADIS y Dirección Nacional de Políticas Sociales) e INAU (Plan CAIF y Centro de Formación y Estudios – CENFORES), destinado a niños y niñas de 0 a 3 años con discapacidad severa que viven en los barrios comprendidos dentro del Plan 7 Zonas⁹⁰.

Centros infantiles o de Centros de Primera Infancia de INAU

Estos centros son gestionados por INAU en convenio con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Son centros de atención diurna para niños y niñas de 3 meses a 4 años, y con participación de las familias como estrategia para revertir su situación. La población objetivo de los mismos es de niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad social, derivados por el Centro de Estudios y Derivación (CED) o por otro servicio del INAU.

Programa “Nuestros Niños”

El programa “Nuestros niños”, gestionado por la Intendencia de Montevideo, consiste en la oferta de centros de atención a la primera infancia. Es una propuesta socioeducativa con el objetivo de apoyar el crecimiento y desarrollo de niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad social, así como brindar espacios de inclusión para las familias. Los centros están co-gestionados con Organizaciones de la Sociedad Civil. Hay 18 centros comunitarios de Educación Infantil (18 espacios), 13 Centros por Modalidad Becas y el Plan de Formación Permanente.

90. Estos barrios son: en Montevideo, Marconi, 7 manzanas, Cantera del Zorro y Chacarita de los padres; en Canelones: Obelisco, Vista Linda y 5 Villas.

Jardines Públicos de CEIP-ANEP

De acuerdo a la Ley General de Educación (n° 18.437), la educación inicial es obligatoria a partir de los 4 años. Asimismo, desde el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) de la Administración Nacional de Educación Pública se vienen realizando esfuerzos para ampliar la cobertura pública existente a partir de los 3 años.

Programa de Cuidado e Inclusión Socioeducativa para Primera Infancia

Se trata de una prestación de cuidado a la primera infancia destinada a familias de los programas prioritarios: Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo, que viven en los barrios comprendidos en el Plan 7 Zonas. Consiste en otorgar un bono para la asistencia a un Centro de Educación Infantil Privado regulado por el Ministerio de Educación y Cultura, siempre que no exista oferta pública. La cobertura prevé llegar a 400 cupos en 2014, incluyendo la ampliación de 100 cupos al interior del país y la incorporación de población participante de otros programas sociolaborales y socioeducativos del Ministerio de Desarrollo Social.

Extensión de licencia maternal, licencia paternal y licencias parentales.

La ley aprobada en octubre de 2013 regula el subsidio por maternidad otorgado por el Banco de Previsión Social, instaura el subsidio por paternidad y regula subsidio por reducción de la jornada laboral para el cuidado de niños y niñas, con el objetivo de promover la corresponsabilidad. El pago de estos servicios no implica un pago extra a la seguridad social y es financiado por el BPS. En síntesis, la ley establece lo siguiente:

- Nueva regulación al subsidio por maternidad: se incluye a las trabajadoras no dependientes que coticen en la seguridad social del sector privado y que no tengan más de un empleado/a y trabajadoras monotributistas. El beneficio se extiende a 14 semanas.
- 10 días continuos (a partir del 2016) de licencias por paternidad que se acumulan a los tres días que son actualmente financiados por el contratante. Dicha licencia es pagada por la seguridad social y es para los trabajadores dependientes de la actividad privada y los no dependientes que coticen en la seguridad social y que no tengan más de un empleado y monotributistas.
- Medio horario de labor para padre o madre hasta 6 meses del niño o niña (a partir del 2016) a partir del fin de licencia por maternidad. Este beneficio podrá ser utilizado indistintamente y en forma alternada entre el padre y la madre.

Programa de acogimiento familiar

Cuidado a tiempo completo en hogares particulares a cambio de una transferencia por parte del INAU. Se ofrece un acompañamiento temporal (hasta que sea necesario), con el objetivo de asegurar un entorno favorable para el desarrollo del niño o niña.

La población objetivo de este programa son niños, niñas y adolescentes que por alguna razón no puede permanecer con su familia de origen.

Atención integral de tiempo completo

Gestionados por el INAU, consisten en centros de atención en hogares colectivos a tiempo completo.

Personas en situación de dependencia por discapacidad

Centros públicos de atención a la discapacidad

Centros de atención de niños y niñas con discapacidad intelectual o motriz del INAU. Dirigido a población de 0 a 18 años con discapacidad motriz o intelectual, evaluados por el Centro de Estudios y Derivación del INAU. Co-ejecutado por INAU, INDA, IMM en convenio con 39 organizaciones de la sociedad civil.

Centro Casa Gardel

Actualmente es parte de ASSE, trabaja con personas con discapacidades motrices e intelectuales de todas las edades. Brinda actividades de rehabilitación, mantenimiento y actividades socioculturales.

Colonias “Santín Carlos Rossi” y “Dr. Bernardo Etchepare”

Centro de cuidados de larga duración para personas de diversas edades, usuarios de ASSE, con trastornos mentales graves y persistentes, sin continencia socio familiar, que provee servicios básicos de cuidados custodiales, higiene y confort, alimentación, atención médica, atención psiquiátrica, atención psicológica, atención de enfermería, terapia ocupacional, terapia social, medicación, material médico quirúrgico, ropa y calzado. El centro tiene una dotación 555 camas (522 de cuidados básicos y 33 de cuidados moderados).

Centros Diurnos de Rehabilitación de Salud Mental

Se trata de 22 centros destinados a la rehabilitación comunitaria, mantenimiento de la función y reinserción social para personas adultas usuarias de ASSE, que padecen trastornos mentales severos y persistentes, que determinan pérdida de autonomía y dependencia. En este informe se incluyen datos del ejercicio 2011 de 15 centros (Artigas, Maldonado, Rivera, Treinta y Tres, Flores, Río Negro, Lavalleja, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó, Durazno, Cerro Largo, Paysandú y Centro de Salud Sayago de Montevideo). Se excluyen, por no contar con datos a la fecha de cierre del relevamiento los siguientes: Centro Diurno del Hospital Vilardebo y Centro de Rehabilitación de Pando⁹¹.

Cotolengos “Don Orión” Masculino y Femenino

Hogares de larga estancia que funcionan con régimen de internación. Su trabajo está dirigido a la atención de mujeres y hombres de cualquier edad, afectadas por cualquier tipo de discapacidad. Brindan atención médica, de enfermería, asistencia en actividades básicas de la vida

91. Información de la Dirección de Salud Mental y Poblaciones Vulnerables, 2012.

diaria y de rehabilitación. Desarrollan actividades como gimnasia y natación. Atienden especialmente a aquellas personas discapacitadas intelectuales y motrices con escasos recursos, sin entorno socio familiar o en situación de abandono y deserción familiar.

Prestaciones para el cuidado de los familiares del personal del Estado

En una consultoría realizada por Fernando Salas en 2013, se describen las prestaciones de cuidado que el Estado uruguayo brinda a sus funcionarios. Los servicios de cuidado, o su subsidio, son asignados a sus funcionarios por casi todos los ministerios, y la mayoría de los entes y servicios descentralizados. La mayoría de estos casos remiten a servicios dirigidos a niñas y niños a cargo, en el tramo de primera infancia y educación inicial, y frecuentemente se dirigen también a la cobertura de cuidados en caso de enfermedad de familiares directos. En el caso de los cuidados para primera infancia o su subsidio, son provistos por 10 ministerios, 11 entes autónomos y servicios descentralizados, y 2 intendencias. La cobertura de los servicios que brindaron información totaliza 1.108 niños y niñas. Fuera de la primera infancia y la educación inicial, el servicio de cuidado más frecuentemente aplicado como beneficio corporativo es la licencia con goce de sueldo en casos de enfermedad de familiares directos. Esta modalidad se aplica en 4 ministerios, 7 entes autónomos y servicios descentralizados, y 4 intendencias (entre las que respondieron al estudio realizado). Más infrecuente es el reintegro de gastos de atención a familiares con discapacidad, aplicado por 2 ministerios, y 2 entes autónomos (cifra también acotada a los organismos que respondieron la consulta general).

Personas Adultas Mayores en situación de dependencia

Cupos cama en Hogares de ancianos para pasivos

Este programa está dirigido a jubilados y pensionistas de sobrevivencia del BPS que reciben prestaciones por un monto que no supera las 12 UR, carecen de vivienda, y presentan niveles de dependencia que no le permiten vivir solos. Forma parte del Programa de Soluciones Habitacionales para pasivos del BPS, cuyos otros componentes son las viviendas en complejos habitacionales y los subsidios de alquiler.

Hospital - Centro Geriátrico “Dr. Luis Piñeyro del Campo”

Es un Centro Geriátrico hospitalario especializado y polivalente único en su tipología, destinado a la atención geriátrica gerontológica integral de personas de 65 años y más de edad usuarias de ASSE de Montevideo, que reúnen además de la edad las siguientes condiciones: (a) Dependencia de causa física y/o mental de grado moderado a severo, (b) Situación socio económica precaria (entendida como insuficiencia de recursos económicos y ausencia de entorno socio familiar) y (c) No debe estar cursando ninguna patología aguda que requiera atención en hospital de agudos al momento del ingreso. Desarrolla servicios de: (1) Corta estancia - estadía diurna (Centro Diurno), (2) De media estancia, (3) De acogida e inserción familiar y comunitaria (SAIC: red de cuidadoras en comunidad) y (4) Servicios de larga estancia -internación permanente.

Red de Hogares de ASSE en el Interior

Los 7 hogares de ASSE del interior desarrollan servicios de larga estadía. Dos de ellos están gestionados directamente por ASSE (Salto y Trinidad/Flores, en conexión con los hospitales locales) y 5 mediante convenios con asociaciones civiles (Paso de los Toros, Durazno, Minas, Florida, Treinta y Tres). En estos casos la gestión está a cargo de las asociaciones civiles y ASSE provee el predio, la planta física y realiza transferencias (insumos: OSE, UTE). Más del 50% de la población que asisten padecen dependencia de causa física y/o demencias, siendo el resto de la población semi-dependiente. Proveen servicios básicos de cuidados custodiales, higiene y confort, alimentación (incluyendo alimentación asistida), atención médica, paraclínica, atención de enfermería, asistencia y terapia social, medicación, ropa y calzado.

Programa Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Programa de BPS cuyo objetivo es política de fortalecimiento de las organizaciones civiles sin fines de lucro que gestionan residencias de larga estadía. Se dan apoyos de tres tipos: económicos, técnicos y de capacitación.

Hogar de José Pedro Varela

Actualmente Mides lleva adelante un Convenio de cooperación con el Hogar José Pedro Varela de José Pedro Varela, Lavalleja, incluye atención a población mayor con dependencia.

Casas asistidas

Las casas asistidas, gestionadas por el Mides, brindan cuidados en modalidad de tiempo completo o diurnos. La población objetivo de las mismas son personas que salen de una internación o intervención médica, requieren cuidados y no tienen contención familiar o condiciones de vivienda accesibles para ello.

Apoyo domiciliario a personas con discapacidad severa en situación de dependencia

Es un programa piloto perteneciente al Mides (Inmayores- Pronadis), mediante el cual personas de 15 años o más con discapacidad severa y que estén al cuidado de un adulto mayor de 65 años pueden tener un asistente personal durante 20 horas al mes. Comenzó a implementarse en octubre de 2013.

Regulación de Hogares de Larga Estadía

A partir del 1° de enero de 2014 la regulación, habilitación y fiscalización de las casas de larga estadía pasó de ASSE al Mides, a través de Inmayores. Esto se enmarca en la incorporación de un punto de vista más social además de lo sanitario en la atención de la dependencia y los servicios que se brindan. Se está trabajando en el diseño de protocolos para fiscalizar y monitorear dichos centros, de manera de asegurar un parámetro de calidad de los servicios que se ofrecen. Además, Inmayores cuenta con Referentes Territoriales claves para la gestión a nivel local, que deberán trabajar junto a la Dirección Nacional de Gestión Territorial del Mides.

Personas que realizan tareas de cuidado

Diseño de un Sistema Nacional de Formación en Cuidados

En el marco del proyecto de AECID “Hacia un Sistema Nacional de Cuidados, en Uruguay” se realizó un documento de propuesta para el diseño de un Sistema Nacional de Formación en Cuidados.

Cursos de formación de formadores y formadoras y de cuidadores

Se han realizado varios cursos: coordinados por Mides, BPS y MTSS a través de la fundación AS-TUR y el BPS en varios puntos del país, así como cursos coordinados desde la DNPS del Mides para integrantes de cooperativas sociales para trabajar en cuidados de personas con discapacidad (con énfasis en salud mental), capacitaciones de asistentes personales para CAIF inclusivos y cursos organizados por INEFOP.

3. Propuestas para el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025

A continuación se presentan algunas propuestas de acciones para atender la situación de jóvenes que tienen responsabilidades de cuidado. Las mismas van en el sentido de promover la concepción del cuidado y el cuidar como un derecho, así como fomentar la corresponsabilidad entre Estado y familia, y entre varones y mujeres. En particular, se entiende que la promoción de pautas corresponsables entre varones y mujeres es central en los jóvenes, ya que permite sentar las bases para generaciones que promoverán familias más corresponsables. Asimismo, las propuestas se diseñan sobre la idea de que los jóvenes, así como los adultos, deben poder disfrutar de la maternidad y paternidad, en pleno uso de sus derechos.

La implementación de las propuestas deberá garantizar el acceso pleno a los servicios de parte de toda la población dependiente, con especial énfasis en un despliegue territorial que asegure los recursos de forma igualitaria para las familias en todo el país. Del mismo modo, se deberá considerar la condición socioeconómica de estas familias, atendiendo a las necesidades diferenciales de la población en situación de pobreza y aquellos que, no estando dentro de la población más crítica en términos de ingresos, aún no tienen garantizado el acceso a los cuidados de calidad.

Las propuestas son diferentes según se dirijan a los jóvenes que cuidan de forma remunerada o no. En primer lugar, se incluyen propuestas destinadas a personas que realizan tareas de cuidado remunerado, teniendo en cuenta que muchos jóvenes encuentran en este sector su inserción laboral.

En cuanto a los encargados de los cuidados no remunerados en el hogar, las líneas que se presentan buscan sostener la asistencia o re-vinculación a los centros educativos, incentivar la participación en el mercado laboral formal de calidad, a la vez que generar tiempo disponible para la participación social. Este aspecto es crucial para entender la integración que deben tener las diferentes políticas de juventud: por ejemplo, una política laboral o educativa no tendrá el resultado esperado si el joven no puede asistir al programa porque no tiene con quién dejar a su hijo/a, hermano/a o abuelo/a.

En conclusión, desde el punto de vista de las políticas de cuidado destinadas a los jóvenes, es importante acompañar e impulsar el proceso de implementación del Sistema Nacional de Cuidados, ya que muchas de las propuestas consideradas a continuación se irán incorporando en el mismo. El rol primordial del INJU en este aspecto será entonces bregar por que las políticas de juventud estén articuladas con el Sistema, así como que las diferentes realidades de los jóvenes del país estén consideradas en el mismo.

Cuadro 3

Propuestas para el Plan de Acción de Juventudes

Propuestas orientadas a valorizar el sector cuidados como trabajo remunerado		
Propuesta	Descripción/Justificación	Actores involucrados
Desarrollar instancias de formación para jóvenes que trabajan o desean trabajar en tareas de cuidado.	Se deberá contar con currículas específicas para cuidado de primera infancia, adultos mayores y personas con discapacidad en situación de dependencia, y desarrollarse en un marco conceptual de Derechos Humanos y de Género.	Inefop, Cenfores, Inmayores/Mides, Pronadis/Mides, Unidad de Políticas Públicas de Discapacidad (DNPS/Mides)
Promover espacios de intercambio con jóvenes que trabajan o desean trabajar en tareas de cuidado, sobre temáticas vinculadas a los derechos laborales.	La alta informalidad y vulnerabilidad de derechos que existe en el sector cuidados denota la importancia de brindar información sobre derechos laborales así como debatir sobre nuevas propuestas.	Inju/Mides, MTSS, BPS
Incorporar en los espacios de articulación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la situación de jóvenes que realizan tareas de cuidado remunerado.	En la misma línea que el punto anterior, es necesario tener en cuenta las distintas realidades de los trabajadores del sector e incorporar acuerdos acordes a las mismas.	Inju/Mides, MTSS, BPS
Articular con los programas sociolaborales que ya existen en el Estado para incluir las tareas de cuidado como opción laboral, garantizando la capacitación de los participantes.	Incluir la opción de trabajar como Cuidador/a dentro de los mecanismos que ha generado el Estado para la promoción del empleo como emprendimientos, cooperativas, programas de trabajo protegido, etc.	Inefop, Dinades/Mides, DNPS/Mides.
Propuestas orientadas a disminuir la carga de cuidados como trabajo no remunerado		
Propuesta	Descripción/Justificación	Actores involucrados
Desarrollar una campaña de corresponsabilidad en las tareas de cuidado	La corresponsabilidad es un pilar fundamental, tanto entre sexos (teniendo en cuenta la tradicional feminización de estas tareas), como entre actores (el Estado, las familias, el ámbito privado, la sociedad civil), y es central en los jóvenes.	Unidad de Comunicación de Inju/Mides, DNPS/Mides, Impo.
Fomentar la ampliación de la oferta y la regularización de centros destinados al cuidado de adultos mayores y personas con discapacidad	Las responsabilidades de cuidados que tienen muchos jóvenes en sus hogares no deben ser un impedimento para que realicen actividades para ellos mismos, tanto educativas, laborales o recreativas.	Inmayores/Mides, Asse, BPS
Fomentar la inclusión de jóvenes con hijos e hijas en espacios de participación y recreación a través de la incorporación de soluciones de cuidado de calidad fuera del horario curricular.		Inju/Mides, Caif/Inau
Diseñar propuestas para brindar una solución de cuidados a jóvenes con hijos e hijas que estudien en Secundaria, UTU y Universidad.	Los centros de cuidados asociados a centros educativos son una propuesta concreta para disminuir la desvinculación de los jóvenes del sistema educativo al tener responsabilidades de cuidados.	Ces, Cetp, Udelar, Caif/Inau, Mides
Fomentar la creación de centros de cuidado para la primera infancia en espacios vinculados a centros de estudios.		
Continuar el desarrollo de bonos de cuidado para primera infancia vinculado a la participación de jóvenes en programas sociolaborales y socioeducativos.	Para garantizar la plena participación de los jóvenes en ciertos programas, debe considerarse proveer una atención de calidad para niños y niñas que están a su cuidado.	Inju/Mides, Dinades/Mides

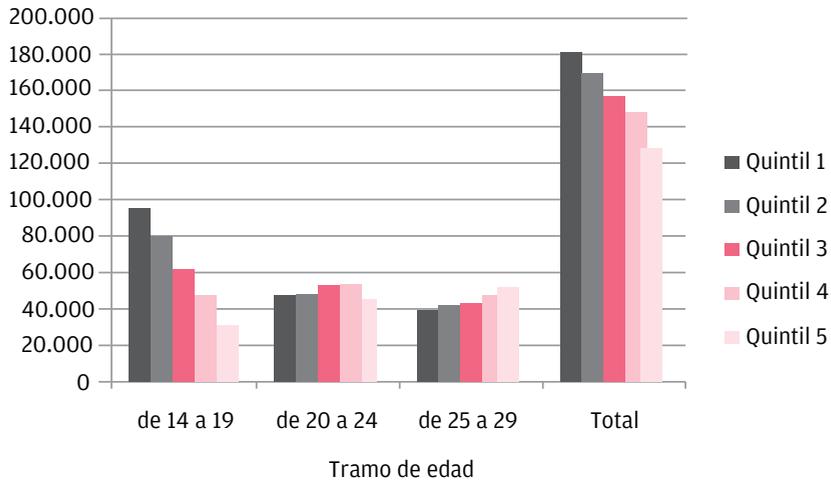
Bibliografía

- AGUIRRE, ROSARIO (2013)**, *Personas ocupadas en el sector Cuidados*, Sistema Nacional de Cuidados, Montevideo.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES (2011)**, *La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de Protección Social del Uruguay*, CNPS, Montevideo.
- GRUPO DE TRABAJO (2012)**, *Hacia un modelo solidario de cuidados. Propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados*, CNPS, Montevideo.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES-MIDES (2013)**, “Sistema Nacional de Cuidados. Costeo y Opciones de Financiamiento”, elaborado por el Departamento de Investigación y Propuestas de la División de Protección Social, Montevideo.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES-MIDES (2014)**, “Informe de avances para el Sistema Nacional de Cuidados”. Montevideo.
- MONTTI, ORIANA (2013)**, “Cuidados en Primera Infancia. Análisis descriptivo de los datos del censo 2011”. *Sistema Nacional de Cuidados*, disponible en: http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/23304/1/13.05_-_snc_informe_censo_-_infancia.pdf.
- SALVADOR, SOLEDAD (2011)**, “Hacia un sistema nacional de cuidados en el Uruguay”. En: *El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay* (Rico, N. coord.). Serie Seminarios y Conferencias N° 66, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: CEPAL-UNFPA.

Anexos

Gráfico A1

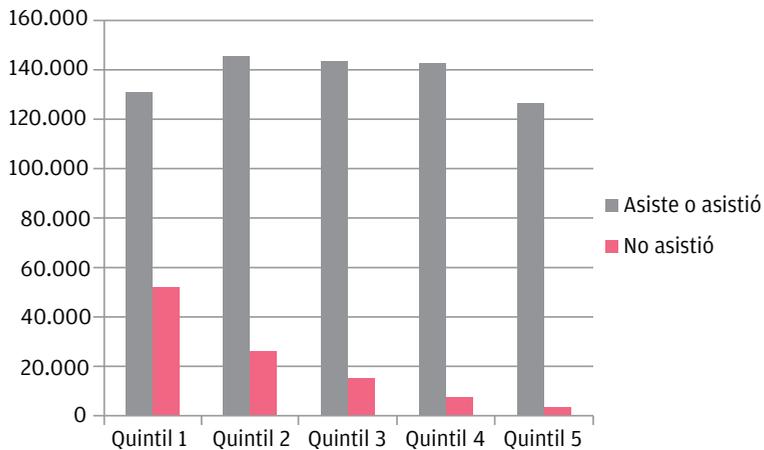
Cantidad de jóvenes por quintil y tramo de edad



Fuente: Elaborado en base a la ECH 2012 del INE

Gráfico A2

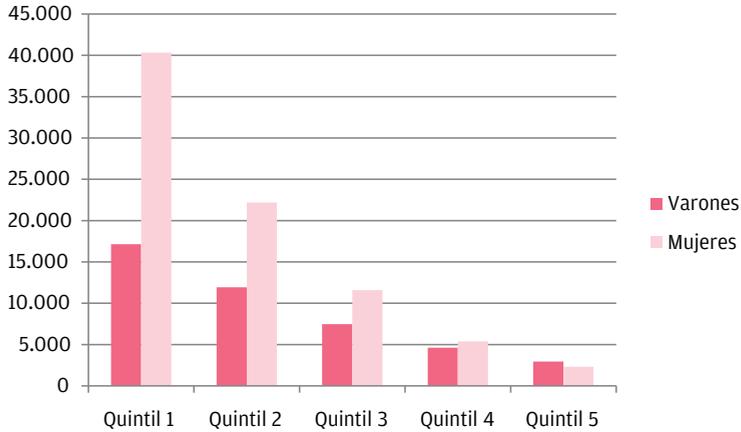
Asistencia a educación media por quintil



Fuente: Elaborado en base a la ECH 2012 del INE

Gráfico A3

Jóvenes que no estudian ni trabajan, por quintil y sexo



Fuente: Elaborado en base a la ECH 2012 del INE

Cuadro A4

Estimación de personas ocupadas en cuidados 2006. Total país (Ocupación principal, no incluye el servicio doméstico en casas particulares).

Personas ocupadas	Frecuencia Ponderada	%
Cuidado de niños	25.588	56
Cuidado de enfermos	8.282	18
Cuidado de adultos	11.445	25
Total Cuidados	45.315	100

Fuente: Aguirre (2013)

