

Entrevista

Descripción de la experiencia

Se trata del proceso impulsado por el Instituto de la Juventud del Uruguay, para la incorporación de la perspectiva de género en el diseño e implementación de un nuevo modelo de política pública de juventud en Uruguay en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Juventudes 2011-2015. La iniciativa aporta relevantes aprendizajes de los procesos de transversalidad de género en políticas sectoriales.

1

Personas entrevistadas



Fernanda Ferrari:

Socióloga, egresada de la Universidad de la República. Con posgrado en “Género y Políticas Públicas”. Cursando la Maestría en Sociología FCS-UDELAR. Durante 5 años integró el equipo técnico del Área Sexualidad y Género de la ONG Gurises Unidos. Coordinó cursos de formación en Género, Trabajo y Ciudadanía dirigidos a técnicos/as, adolescentes y jóvenes. Desde el 2010 hasta la actualidad integra la Secretaría Técnica del Instituto Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social. Es docente en la carrera de Sociología de la FCS-UDELAR. Recientemente ha desarrollado consultorías para CEPAL en el área de encuestas de uso del tiempo y políticas de cuidados. Participa como asistente de investigación en el Área de Género del Departamento de Sociología, FCS-UDELAR

Santiago Soto:

Trabajo en el sector público en el diseño y puesta en funcionamiento de políticas sociales directamente vinculadas a infancia, adolescencia y juventud. He coordinado proyectos con financiamiento internacional (PNUD, UNFPA, UNICEF, ONU Mujeres, BID) y actualmente dirijo la División de Articulación y Estudios de juventud del INJU que se encarga de la elaboración y supervisión del Plan Nacional de Juventudes, así como de la generación de información y conocimiento respecto a dicha población.



1. Si tuvieras que destacar algo de la experiencia en transversalidad de género en el Plan Nacional de Juventud ¿qué sería?

La experiencia significó un antes y después en relación con los procesos de transversalización de la perspectiva de género en las políticas de juventud. Ex ante al proyecto y ex post los resultados son

favorables porque se logró realmente generar un conjunto de medidas de transversalización del enfoque que se expresa en voluntad política institucional, diseño de acciones y programas y resultados concretos a nivel institucional y en la vida de los y las jóvenes.

En relación a la incorporación de la perspectiva de género en el Plan Nacional

Entrevista

de Juventudes 2011-2015 se destacan logros significativos en la generación de múltiples diagnósticos a nivel nacional sobre la situación juvenil con perspectiva de género, mediante indicadores diferenciados por sexo en educación, trabajo, salud, deporte, vivienda y participación.

En segundo lugar, en relación al empleo juvenil femenino se logró elaborar y aprobar una nueva ley de empleo juvenil que incorpora los enfoques de género, derechos, diversidad y étnica racial generando cuotas de acción afirmativa para la primera experiencia laboral en el ámbito público a jóvenes mujeres, afrodescendientes, jóvenes trans y con discapacidad.

En tercer lugar, destacamos en el eje de participación femenina la realización de un Fondo Concursable para investigadoras jóvenes que tuvo como resultado una publicación de carácter científico con investigaciones académicas sobre género y juventud.

En cuarto lugar, estos logros fueron posibles gracias a una virtuosa articulación con el mecanismo de género a nivel nacional, el Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES), con el cual se definió una agenda de trabajo específica en materia de políticas de género y juventud.

Finalmente, el proyecto sobre la transversalización de la perspectiva de género en la política de juventud ha recibido reconocimientos por diversos actores como “buena práctica” (por ejemplo, por parte del propio mecanismo de género del MIDES y de organismos internacionales como ONU MUJERES y PNUD).

2. *En relación a la intersección de los enfoques de género, generaciones y étnico-racial en las políticas*

públicas ¿Nos podrían describir que han hecho y como lo han hecho?

Entre 2005 y 2010 funcionó en el INJU-Mides una Asesoría para Asuntos Afro. Este espacio tuvo como cometido visibilizar la situación que enfrentan las y los jóvenes afrodescendientes en nuestro país, promoviendo los derechos de dicha población y procurando eliminar las brechas que la afectan particularmente. El objetivo consistió en asesorar a la dirección del INJU-Mides en la promoción de políticas dirigidas al desarrollo de la población joven afrodescendiente, que apuntaran a revertir la situación de vulnerabilidad que enfrenta.

A partir del trabajo de la asesoría se organizaron y coorganizaron diferentes ámbitos de participación, como el Primer Encuentro de Jóvenes con la Temática Afro “Fortaleciendo Lazos, Las y Los Jóvenes Afrouruguayos hacemos y proponemos” (Montevideo, octubre de 2005); el Primer Encuentro de Jóvenes de la región norte del país, “Las y los jóvenes afrouruguayos hacemos y proponemos” (Rivera, agosto de 2008); el Primer curso de formación en el tema afro, dirigido a jóvenes del interior (Montevideo, diciembre de 2008); y el Segundo encuentro Nacional de Jóvenes con la temática afro, “Somos Cultura e Identidad Afro” (Montevideo, marzo 2009).

Estos encuentros fueron fundamentales a la hora de visibilizar las demandas, preocupaciones y necesidades de las y los jóvenes afrodescendientes, contemplándose su incorporación dentro de los fundamentos, diagnóstico y líneas estratégicas desarrolladas en el Plan Nacional de Juventudes 2011-2015.

Lo antedicho se tradujo en la incorporación de la dimensión étnico-racial dentro de la conceptualización de las juventudes, reconociendo el respeto a la diversidad social que debe estar presente en toda

Entrevista

concepción de ciudadanía de las y los jóvenes. De hecho, la dimensión étnico-racial constituyó uno de los principios orientadores de las políticas de juventud, concibiéndose que uno de los parámetros por los que debía medirse la eficacia y eficiencia de las políticas era la promoción efectiva del derecho a la igualdad y a la no discriminación, en un marco de diversidad social que contemplara la multiplicidad de identidades juveniles.

Concretamente, esto se plasmó en varias de las líneas estratégicas para garantizar los derechos de las y los jóvenes concebidas en el Plan Nacional de Juventudes 2011-2015, particularmente dentro del eje educativo-laboral. Mientras en el plano educativo se impulsó la transversalización de la dimensión étnico-racial en el abordaje de los equipos locales del Programa + Centro (destinado a generar espacios flexibles para el desarrollo de actividades socioeducativas en centros de secundaria y UTU), en el plano laboral se apuntó a promover la igualdad de oportunidades y derechos de las y los jóvenes a través de la incorporación del enfoque de derechos, género, étnico-racial y diversidad en las líneas estratégicas del Programa NEXO. Este programa orienta sus acciones a la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad social y con mayores dificultades para el acceso a un trabajo decente debido a las débiles condiciones de empleabilidad. Particularmente, acciones afirmativas que favorezcan a aquellos con mayores dificultades en el acceso al trabajo decente y apunten a reducir las desigualdades de género y étnico-raciales existentes en el mercado laboral.

Por otra parte en los Fondos de Iniciativa Juveniles, que se trata de un fondo concursable para jóvenes, enmarcado dentro del eje Participación, Ciudadanía y Cultura en el Plan Nacional de Juventudes 2011-2015 como programa del instituto. En

la tercera edición, en 2011, fueron seleccionados y participaron de la modalidad B (fortalecimiento de propuestas de participación juveniles) 3 organizaciones afrodescendientes (UBUNTU, Organización Social Salvador, Comparsa Nigeria) para el desarrollo del proyecto “Jóvenes Afrodescendientes. Tiene que ver contigo”.

En la sexta edición de los Fondos de Iniciativas Juveniles se seleccionó a la organización juvenil "Tacuandombé" que si bien no se definen como colectivo afro sus objetivos son difundir la cultura afro.

Por otro lado, en la Ley de empleo juvenil (19.133)¹ se incorpora en sus principios (Art. 2) el concepto de trabajo decente de las personas jóvenes desde un enfoque de derechos humanos, el cual implica el respeto a los principios y derechos laborales, un ingreso justo, la no discriminación por razón de generaciones, género, sexo, orientación sexual, etnia, nivel socio económico o de cualquier otro tipo, con protección social y que se basa en el diálogo social y el tripartismo.

La Ley amplía las oportunidades de inserción laboral para personas en situación de vulnerabilidad social: jóvenes entre 18 y 24 años, mujeres, afrodescendientes, transexuales y jóvenes con baja calificación a través de las cuotas de discriminación positiva que establece que todos los organismos públicos del Estado deberán, al momento de contratar becarios/as, asegurar la contratación de un 8% de personas jóvenes afro descendientes.

En materia de trabajo decente, el MTSS y el INJU-MIDES realizaron en 2013 la campaña “Mismos Derecho” de promoción

1 Ver la Ley aquí:
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccessoTextoLey.asp?Ley=19133&Anchor>

Entrevista

de trabajo decente juvenil. Tuvo una cobertura nacional durante 3 meses y se dirigió a jóvenes y empleadores/as. Buscó instalar en la agenda y opinión pública la temática de trabajo decente joven desde un enfoque de derechos, género y diversidad étnico-racial.²

En 2012, el INJU se adhirió al convenio “Construyendo el Futuro con Trabajo Decente-Segunda Etapa”. Integraban el comité coordinador del proyecto el INJU-MIDES en conjunto con el Banco de Provisión Social (BPS), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Administración Nacional de Educación Primaria (ANEP) con el apoyo de la OIT. Esta iniciativa tuvo por objetivo incorporar la temática de trabajo decente en el sistema educativo formal a través de materiales didácticos y formación para docentes de centros educativos de enseñanza media del país.

Durante el 2012 y 2013 se diseñó y elaboró una guía y un audiovisual didáctico sobre trabajo decente que combina testimonios juveniles, casos recreados, imágenes fijas y afirmaciones polémicas para trabajar educativamente con los y las jóvenes de diversos espacios educativos. Al momento del diseño del material se jerarquizó la perspectiva de género, etnia-raza y diversidad. Se han formado más de 300 docentes de enseñanza media para la utilización del material.

Finalmente, del 12 al 16 de agosto de 2013 se realizó el “Encuentro Iberoamericano: La juventud indígena y afrodescendiente en el proceso de diseño de la Agenda de Desarrollo e Inversión Social Post 2015” en

2 Ver campaña aquí: <http://larsen.com.uy/trabajo-decente-juvenil/>

el Centro de Formación de la AECID. La actividad fue coordinada entre INJU-MIDES, AECID y la OIJ. Se promovió especialmente la participación los y las jóvenes afro uruguayas.

3. *¿Podrían explicar cuáles técnicas de negociación y manejo de conflictos utilizaron ustedes para reducir las resistencias institucionales a la igualdad de género?*

Las resistencias estuvieron vinculadas a la baja sensibilización al enfoque de género en las contrapartes institucionales que complejiza la incidencia en la articulación interinstitucional. Esto exigió un trabajo de sensibilización a largo plazo y el diseño de estrategias de negociación.

Una primera estrategia fue la transferencia de la perspectiva de género al equipo de trabajo del INJU y a los referentes institucionales de las contrapartes con las que coordinamos políticas. Esto se traduce en la generación de jornadas de intercambio, debates y espacios de diálogo sobre género y juventudes con los una multiplicidad de actores con los que coordinamos las políticas de juventud. Estas estrategias posibilitaron la problematización de la realidad de las y los jóvenes desde el género identificando las desigualdades, estereotipos y vulneración de sus derechos es un ejercicio que involucra a los otros y otras de una manera espontánea y no estructurada pero no menos enriquecedora para la visualización de estas problemáticas y planificación de acciones que atiendan las mismas.

Otra dificultad fue la inexistencia de herramientas metodológicas y/o antecedentes disponibles que actúen como guías para la incorporación de la perspectiva de género en el Plan Nacional de Juventudes. Las estrategias para superar dicha dificultad fue la de estudiar y revisar

Entrevista

experiencias internacionales en América Latina que jerarquizan el enfoque de género en los planes de juventudes y capitalizar buenas experiencias. Por otro lado, exigió por parte de las referentes de la transversalización de la perspectiva de género, un trabajo de creación e innovación interinstitucional para diseñar e implementar medidas de igualdad de género en la planificación programática de la política de juventud en el país.

4. *¿Al principio ustedes decidieron no hacer capacitaciones con el personal de la institución, luego decidieron cambiar la estrategia ¿por qué?*

Al principio, cuando iniciamos con el proyecto, no veíamos tan necesario realizar talleres o instancias de formación al interior de la institución porque entendíamos que ya existía una sensibilización básica de la perspectiva. Sin embargo, con el tiempo se identificó la necesidad de generar formalmente formaciones y talleres dirigidos a jóvenes, tertulias y jornadas de reflexión conjunta con distintos actores institucionales sobre qué implicaba la perspectiva de género y los procesos de transversalización del enfoque.

Las razones del por qué generar este tipo de iniciativas se resumen en que en todo proceso de transformación institucional e incorporación de la dimensión de género a la malla gubernamental es necesario reflexionar, intercambiar y deconstruir los estereotipos y creencias que reproducen las desigualdades de género en el entendido que ninguna práctica institucional es neutra sino que está cargada de valoraciones, ideologías y preconceptos asociados a lo femenino, lo masculino, los roles de género, etc. Entendíamos que la sensibilización en estos temas servía para explicitar los marcos

normativos y simbólicos presentes en las prácticas institucionales para, de poco, ir incorporando un lenguaje común sobre el campo de género y la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres.

Las instancias de sensibilización y formación fueron clave para avanzar en la reflexión e intercambio teórico y práctico sobre la perspectiva de género y los mecanismos de transversalización del enfoque en los programas y políticas de juventud. Las mismas fueron coordinadas por el INJU-Mides y contaron con el apoyo del INMUJERES-Mides y ONU MUJERES.

5. *¿Puede detallarnos la metodología utilizada para construir el Plan de Juventud?*

La construcción e implementación de la política de juventud en Uruguay encuentra sus antecedentes inmediatos en la ratificación de la Convención y el proceso de elaboración de las “Bases hacia el Plan Nacional de Juventudes”. El proceso de elaboración de las “Bases hacia un del Plan de Juventudes” se desarrolló entre el segundo semestre del año 2008 y setiembre de 2009, con el apoyo del PNUD y la OPP, en el marco de un proyecto conjunto, que permitió contar con el equipo técnico que operó de soporte para el diseño y articulación de propuestas con los distintos organismos.

La estrategia con la que se abordó el proceso de elaboración de las Bases se sostuvo fundamentalmente en los siguientes ejes:

- **Instancias de intercambio con organizaciones de la sociedad civil:** en el segundo semestre del año 2008, se desarrolló un proceso de discusión con organizaciones de la sociedad civil con representación juvenil a nivel central, convocando a una serie de instancias

Entrevista

organizadas en base a ejes temáticos (vivienda, salud, trabajo y participación).

- **Instancias de trabajo bilateral con organismos sectoriales:** estas instancias tuvieron como objetivo la generación de propuestas que sirvieron de base para la discusión en el territorio.

- **Instancias de consulta en territorio con jóvenes:** iniciado en abril de 2009, se realizaron talleres regionales en nueve departamentos del país. En cada departamento se realizaron talleres temáticos que abordaron diferentes temáticas: salud, vivienda, trabajo y formación profesional y participación. A ello se sumó un encuentro de síntesis y un taller intergeneracional que reunió a jóvenes, actores institucionales y de la sociedad civil organizada.

A partir de la instalación de la nueva dirección en el INJU-Mides en 2010, se definieron tres áreas de políticas prioritarias para el período: (i) integración educativa, con el objetivo de fortalecer las trayectorias educativas de adolescentes y jóvenes en términos de reducir la desvinculación y el rezago en la educación media, a los efectos de universalizar el egreso de la educación media; (ii) trabajo, con el objetivo de mejorar las oportunidades de inserción y continuidad laboral, con especial énfasis en la mujeres jóvenes (18 a 24 años) pertenecientes a los hogares más pobres, con baja calificación y con residencia en el interior del país; y (iii) participación, con el objetivo de fortalecer la capacidad de incidencia y de agencia del movimiento juvenil uruguayo en el escenario político nacional.

Asimismo, se comenzó con la implementación de la política de juventud, sustentada en: (i) el fortalecimiento de la institucionalidad pública; (ii) el fortalecimiento del movimiento juvenil; (iii) la generación de información y conocimiento; y (iv) el trabajo con juventudes políticas.

En cuanto al fortalecimiento de la institucionalidad pública se destaca:

- El fortalecimiento del organismo rector de las políticas públicas de juventud, el INJU-Mides. A partir de la creación de una Secretaría Técnica y una Unidad de Estudios y Análisis (como se vio en el punto a de este apartado, ambas conforman la División de Articulación y Estudios de Juventud), el INJU-Mides se dotó de las capacidades institucionales necesarias para desarrollar su rol de articulador y cuenta con capacidad de incidir en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de juventud; así como con la capacidad de generación de información y conocimiento pertinente sobre las temáticas que afectan a las juventudes. Asimismo, se fortaleció la División de Desarrollo y Participación, de forma de dotarla de las capacidades para la implementación de acciones y programas que promuevan la participación en los asuntos públicos y la expresión cultural y el acceso a servicios orientados a la población joven; y fortaleció su área de descentralización y territorio, en el marco de la estrategia de descentralización del Mides (en el punto c de este apartado se da cuenta el despliegue territorial).
- La creación de la Comisión de Juventud como ámbito de articulación y coordinación de las políticas de juventud (en el punto c de este apartado se profundiza sobre este aspecto).
- Y la elaboración del Plan Nacional de Juventudes 2011-2015, como

Entrevista

hoja de ruta de las políticas de juventud en el período.

El PNJ 2011-2015, en consonancia con las líneas estratégicas de política definidas a nivel nacional, define líneas de acción áreas de política organizadas en cuatro ejes: i) Integración Educativa, (ii) Emancipación; (iii) Salud Integral y calidad de Vida.

6. ¿Cuál sería la recomendación a otros ministerios o Institutos de la Juventud para avanzar en la temática en la región?

En primer lugar, es necesario **establecer claridad política, conceptual y metodológica de la estrategia** utilizada para incorporar el enfoque de género (principios, criterios y técnica). Sea desde la transversalización de género, sea desde la interseccionalidad o de una combinación creativa de ambas, una política de juventud (cualquier política) requiere explicitarlo. El camino de la interseccionalidad parece resultar más incierto, laxo y por ende más riesgoso de fijarlo como criterio en la medida que no existen las suficientes herramientas ni la literatura especializada para abordar las políticas desde este lugar, quizá porque es reciente su aparición en el abanico de estrategias.

La claridad en los criterios trae aparejada la convicción y coherencia en el decir y hacer de la institución que impulsa la política y en este sentido se convierte en ventajas sustantivas para el convencimiento del resto de los actores con los que es necesario acordar, dialogar y negociar.

En segundo lugar, será necesario diseñar un **plan de formación** a todo el personal del instituto y a referentes ministeriales tomadores de decisiones en las políticas de juventud en conjunto con el mecanismo de género para partir de un lugar común a nivel conceptual y metodológico sobre qué es el género y cuáles condiciones son necesarias para transversalizar la perspectiva y reducir las brechas de género en mujeres y varones jóvenes en el acceso al bienestar social.

En tercer lugar, es fundamental crear un **sentido del proyecto de transversalización de género en las políticas de juventud** en pos de la igualdad de género entre mujeres y varones jóvenes. Si este aspecto se debilita, la incorporación del género en los planes y políticas puede perder significado real para el equipo conductor de la política y para los socios co-ejecutores también. Al mismo tiempo que se debe cuidar el sentido, la estrategia debe focalizarse y hacerse sólida para evitar que otros factores y recursos logren distraer la atención hacia el género para mirar otros asuntos. Y este ejercicio es aún más complejo cuando la interseccionalidad opera como herramienta porque los frentes se incrementan y con ellos las necesidades de acción, articulación, entre otros.

En cuarto lugar, resulta clave fortalecer los mecanismos de género nacionales e incorporar a los equipos técnicos de las políticas de juventud **expertas/os en género** integradas al equipo central y en permanente coordinación con dicho mecanismo. De esta forma, se garantiza que existan recursos humanos específicos

Entrevista

destinados a la tarea además de transferir al equipo la perspectiva. Claramente, esto requiere un especial cuidado para no caer en tecnicismos o vaciamiento político de la estrategia.

En quinto lugar, relativo a lo programático, constituye un desafío velar porque la **perspectiva de género permanezca presente en la fase de implementación** de las propuestas diseñadas. Superar la letra y dar paso a la acción no siempre es un imperativo en las organizaciones e instituciones y tampoco se fijan mecanismos de control. Por lo tanto, la vigilancia debe ser intencional, planificada y acordada con los actores participantes de la política periódicamente. Esto habla de un *proceso* de construcción de políticas públicas de juventudes basadas en la perspectiva de género y diversidad social que busca la incorporación de la interseccionalidad en todas las fases de construcción de estas políticas, pero ya sabemos que es un *proceso* y que el mismo está permeado de tensiones, actores, conflictos y consensos.

Para esto, es clave generar las condiciones para medir el gasto público social que realiza el Estado para mujeres y varones jóvenes para identificar el “presupuesto de género” desde el inicio de la política.

En sexto lugar, en la fase de implementación resulta necesario crear **más acciones afirmativas directas e indirectas** hacia mujeres jóvenes en: 1) permanencia y culminación de ciclos educativos por parte de mujeres jóvenes con hijos/as cargo, 2) en el campo de la participación juvenil femenina con el objetivo de que más mujeres ocupen

espacios públicos y de incidencia política. Particularmente, favorecer condiciones de empoderamiento para la participación política femenina en mujeres jóvenes resulta un área por demás estratégica y necesaria, 3) acciones de prevención y atención de la violencia en el noviazgo y 4) garantías en el área de cuidados a personas dependientes y trabajo no remunerado dentro del hogar.

En séptimo lugar, es necesario crear por un lado un **sistema de indicadores de género y juventud** y por otro lado avanzar en la **evaluación y monitoreo del Plan con perspectiva de género** ya que una de las mayores dificultades para incluir esta dimensión en el diseño, implementación y evaluación de las políticas es la ausencia de instrumentos que operacionalicen y orienten el sentido de la acción.

Finalmente, para poder penetrar en los valores y en los patrones de las desigualdades entre mujeres y varones jóvenes es imprescindible generar las condiciones y **dar lugar a las voces de mujeres y varones jóvenes** organizadas/os o no, feministas o no y sensibles al género de manera que puedan representar sus intereses en las políticas y programas del Estado. Este es quizá el desafío más significativo: hacer que la variedad de voces y demandas estén representadas de la manera más auténtica posible.