

XII

JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

**La matriz de bienestar uruguayo y la
participación de los y las jóvenes: una
mirada reciente**

Valentina Buschiazzo
Victoria Gadea

La matriz de bienestar uruguaya y la participación de los y las jóvenes: una mirada reciente¹.

Valentina Buschiazzo

vbuschiazzo@gmail.com

Victoria Gadea

vicogadeatiscornia@gmail.com

Licenciatura en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales.

Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

Resumen: El trabajo refiere a las concepciones de la participación juvenil dentro del proceso de armado de políticas públicas en el marco de los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay, desde 2005 hasta 2011, en dos procesos que contemplan la participación, el de creación de las bases Hacia un Plan Nacional de Juventudes de INJU y el Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA) de INAU. Se concluye que en ambos procesos la participación de los y las jóvenes fue consultiva, y que las concepciones sobre cómo hacer que incidan en las distintas etapas de la política no están claramente definidas.

¹ Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Montevideo, 16-18 de setiembre de 2013

Introducción

El tema de este trabajo refiere a las concepciones de la participación juvenil dentro del proceso de armado de políticas públicas en el marco de los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay, desde el 2005 hasta el 2011.

Para dar cuenta de ese asunto se exploran las visiones que se tienen sobre la participación juvenil en instituciones estatales que trabajan con esas poblaciones y por lo tanto refieren a la temática (Instituto Nacional de la Juventud -INJU- e Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay INAU-), en dos procesos que contemplan la participación, el de creación de las bases Hacia un Plan Nacional de Juventudes de INJU y el Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA) de INAU.

Este objetivo se abordó desde el análisis de la participación como dimensión fundamental en la matriz de protección social en el marco de un nuevo paradigma de políticas sociales, apoyándose en la literatura que afirma que la participación es un componente necesario para una democracia más justa y equitativa.

Para cumplir con la meta trazada, se utilizaron categorías de análisis sobre la participación de la sociedad civil en el Proceso de formación de políticas públicas, en base a Roffman (2007). Además, de forma transversal, se incluyó la dimensión de género, para observar si se atendían y de qué manera las diferencias entre hombres y mujeres, y cuánto se impulsó desde ambos procesos la inclusión de esta perspectiva. A partir de las técnicas utilizadas y la información recabada se pudo concluir que en ambos procesos la participación de los y las jóvenes fue consultiva, es decir, si bien se crearon estructuras para que estas personas fueran parte de las instituciones rectoras sobre juventud y adolescencia en Uruguay, no se logró la participación en diferentes etapas de las políticas públicas de ambas entidades. En el INJU, no se percibe una concepción clara de la participación por detrás del proceso participativo, sino que se puede observar que es un concepto en construcción. Para el caso del Programa PROPIA, el concepto de participación que se tiene es el de un movimiento que debe autodeterminarse, y madurar para incidir en el Proceso de formación de políticas públicas.

La investigación se desarrolló en este ámbito de juventud y participación -con un enfoque de género-, porque los y las jóvenes se han constituido en un sector social importante para

el desarrollo de cualquier país, y paradójicamente se aprecia que su participación e involucramiento en las instancias de decisión es muy escasa. Por estos motivos es importante analizar las estructuras públicas que atienden este derecho de los adolescentes y jóvenes, que les permiten ser parte de las políticas de las cuales son beneficiarios, y que conjuntamente se aplique un enfoque de género, ya que es indispensable para el desarrollo de una democracia, la participación equitativa de hombres y mujeres.

Problema de investigación y objetivos

El tema que aborda esta investigación es la concepción de la participación juvenil dentro del proceso de formación de políticas en el marco de los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay desde el 2005 hasta 2011.

Este trabajo se abordará desde el análisis de la participación como dimensión fundamental en la matriz de protección social en el Uruguay, entendiendo que la misma debe ser un componente imprescindible en todas las etapas de la formación de las políticas públicas, en el que se incorpore la perspectiva de género.

La matriz de protección social tiene como uno de sus objetivos la ampliación de la democracia (Rodríguez 2001), permitiendo que determinados actores sociales puedan acceder equitativamente a sus derechos. Uno de los componentes fundamentales de la democracia, de acuerdo con Dahl (Dahl 1971/1989, 1989/1991) es la participación, por lo tanto si la matriz de protección social intenta ampliar la democracia, se torna imprescindible tanto la creación de espacios participativos en el proceso de armado de las políticas, como que estos estén conformados en igual medida por hombres y mujeres.

Se vuelve relevante estudiar las estructuras estatales que contemplan la participación juvenil en el Proceso de creación de políticas ya que son espacios institucionales recientemente creados y existe escasa acumulación académica al respecto. Se debe destacar que las juventudes han logrado posicionarse como un sector social que tiene sus problemáticas y demandas propias, y que por lo tanto debe ser tratado como actor específico e importante del desarrollo de un país (Krauskopf; 2005). Por otro lado, el hecho de que otras formas de participación juvenil —especialmente las que se presentan en los partidos políticos- han perdido su caudal participativo, además de la escasa inserción en ámbitos de decisión y negociación colectivas en general (Hopenhayn 2004).

Por esto es importante estudiar otras esferas de participación juveniles que no sean estrictamente los partidos políticos o los movimientos sociales, sino las estructuras propias de las instituciones estatales generadas para que las personas jóvenes participen directamente en las políticas que les atienden.

En Uruguay con la asunción del Frente Amplio en el año 2005 se intenta dar una nueva mirada a la matriz de protección social existente insertando nuevos mecanismos de participación en el proceso de armado de las políticas públicas, ejemplo que puede apreciarse en las políticas de juventud.

A partir de todo lo antes dicho, la pregunta que orienta esta investigación es: Dentro de la nueva matriz de protección social en Uruguay, en los últimos 6 años, ¿qué concepto de participación se promueve —en los espacios donde se diseñan, evalúan, modifican y reformulan políticas de juventud-? ¿Qué tanto se contempla una participación equitativa de hombres y mujeres jóvenes?

El *objetivo general* es explorar si existen distintas visiones de la participación juvenil en las instituciones estatales relacionadas con la temática (INJU-INAU), en dos procesos que contemplen la participación —Hacia un Plan Nacional de Juventudes y PROPIA respectivamente- de 2005 hasta 2011.

Para dar cuenta de ese objetivo general el trabajo recorrerá los siguientes objetivos específicos: 1) identificar la concepción de participación juvenil que ambas instituciones tienen para implementar cada uno de los procesos analizados, y 2) describir si existen diferencias entre ambos sexos en relación a la convocatoria, los tipos de participación y los productos de la participación promovidos por ambas instituciones en el marco de los procesos definidos.

Marco Teórico

Si bien es abundante la literatura académica que aborda la temática de la Democracia y la participación de la ciudadanía, uno de los autores referentes de la Ciencia Política en este sentido es Robert Dahl, que plantea a la participación como condición necesaria de la Democracia (Dahl 1971/1989, 1989/1991). Es importante para este trabajo explicitar sobre qué pilares se discute y cuáles son las visiones de la participación que se tiene en cada uno de los enfoques predominantes. Las dos tradiciones teóricas a las que se hace

referencia son la teoría liberal y la teoría republicana, como dos enfoques que contraponen visiones sobre la política y la democracia.²

La concepción de democracia que se sostenga por parte del Estado determina en algunos aspectos el tipo de matriz de bienestar que se promueve. Es así que para poder entender la participación en el Proceso de formación de políticas, es necesario identificar la matriz de bienestar.³ El nuevo paradigma de protección social –que se estableció a fines de 1980 caracterizado por generar políticas focalizadas, descentralizadas e integrales, concebía la participación como un espacio que se abría a las Organizaciones de la Sociedad Civil – conocido por la literatura como el ámbito de lo Público no estatal (Cunill 1995) – con el fin de darle más eficacia y transparencia a la gestión de políticas públicas (Rofman 2007).

Con la asunción del Frente Amplio en 2005, se intenta imprimir un cambio en la doctrina conceptual en algunos aspectos de la matriz, entre ellos los que refieren a las juventudes, el género y la participación. Con respecto al primero, el cambio en la concepción de las juventudes y de las políticas de juventud es uno de los más importantes, “(...) *buscan conjugar la acción del Estado y la sociedad civil, a fin de integrar plenamente a las mujeres y los hombres jóvenes a los procesos de transformación económica, social, política y cultural de cada país*”. (Krauskopf, 2005: 152). En lo que refiere a la dimensión de género, se produce un cambio en las políticas de equidad, no solamente renovando el compromiso ya asumido hace varias décadas de generar condiciones de igualdad de oportunidades para las mujeres, sino que incluyendo y reforzando aspectos como la resignificación de la ciudadanía de las mujeres, los criterios de Derechos Humanos, el surgimiento del Gender Mainstreaming⁴ y el valor de la diversidad como categoría

² Para ingresar de manera óptima en la discusión sobre los tipos de democracia ver: ARENDT, Hannah (1958) La condición humana. 1996. Ed. Paidós, España. HABERMAS, Jürgen (1994). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *Ágora* n.º 1.

³ De acuerdo con Midaglia, la matriz de protección social refiere a los sistemas de protección y bienestar instituidos en términos de G.E. Andersen, es decir, esquemas institucionalizados de políticas sociales, de orientación universalista, donde el Estado es un agente significativo, ya sea en las funciones de diseño, implementación y/o regulación. Este sistema tradicionalmente ha operado de manera prioritaria en el mercado de trabajo, en el sector educativo y de salud”. (Midaglia 2009: 85)

⁴ De acuerdo con la definición del PNUD, el Gender Mainstreaming es una estrategia que tiene como propósito integrar el interés en la igualdad de géneros en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización. Más específicamente es una estrategia para asegurar que: 1) la igualdad de hombres y mujeres esté incluida en todas las fases menores o mayores del proceso de toma de decisiones de una organización, 2) y que el producto o resultado de las decisiones que se hayan tomado sea sistemáticamente monitoreado en lo que se refiere a su impacto en la igualdad de géneros.” (PNUD, 2000; en García Prince, 2008)

importante en las políticas de igualdad (García Prince, 2008). Otro de los rasgos fundamentales que puede identificarse es la transformación de la visión de participación desde una nueva perspectiva que busca la inclusión y participación de los beneficiarios en el Policy Making Process, esfuerzo que ha llevado también adelante la institucionalidad de juventud. De acuerdo con De Armas, Luzuriaga y Machado (2009) la percepción que corresponde con esta nueva etapa de la matriz en los gobiernos frenteamplistas, es más cercana a la que explicita la teoría republicana de la Democracia.

Como se dijo anteriormente, la matriz de protección social tiene como cometido ampliar la democracia, pero para que sea posible es necesario tener en cuenta la dimensión de género. El trabajo la concibe como la forma en que se construye la diferencia sexual en el plano sociocultural, estableciendo una relación desigual de poder entre los roles que tradicionalmente desempeñan varones y mujeres, donde éstas últimas han sido históricamente designadas al rol reproductivo (fundamentalmente recluidas al espacio privado) mientras que se les ha desplazado del espacio público (lugar donde predominantemente el varón desarrolla las actividades). Se genera de esta manera la desigualdad a la hora del acceso a la participación en el espacio público de las mujeres, por lo que se vuelve imprescindible generar mecanismos que disminuyan la brecha de desigualdad dentro de los procesos participativos para la existencia de una democracia equitativa (Petit 2005).

Respecto a los procesos políticos planteados, se considera pertinente analizarlos a través de la aplicación de dimensiones teóricas propuestas por Rofman (2007) para el análisis del concepto de participación de la sociedad en las políticas sociales que se promueve desde las instituciones estatales.

Metodología

Se realizaron entrevistas semi estructuradas a informantes calificados de cada uno de los procesos.⁵ De forma paralela, se realizó un relevamiento y análisis de documentos e informes oficiales dentro de los que cabe señalar las Bases Hacia un Plan Nacional de Juventudes y documentos del blog de PROPIA. Esos documentos fueron

⁵ El perfil de los y las informantes calificados fue el siguiente: en primer lugar, se trata de personas que fueron parte de la creación, instrumentación, y /o ejecución de los procesos participativos, y en segundo término ocuparon u ocupan cargos de dirección en alguno de los dos organismos encargados de los procesos participativos.

complementados con otros que daban cuenta de la situación de la participación en el INJU y en INAU en términos generales.

.

Es importante señalar que este trabajo no buscó realizar una comparación entre ambos procesos; sino que se trata del análisis de dos procesos de participación entre otros posibles en la administración pública uruguaya. En la medida que no se busca la comparación, se intenta realizar una descripción analítica para acercarse a la comprensión del concepto de participación del que parten a la hora de promoverla.

La selección de los casos respondió a un criterio teórico, ya que los procesos seleccionados refieren a la definición de la participación en las políticas públicas planteada en el marco teórico. Es relevante aclarar que ambos procesos responden a niveles distintos de política, uno, Hacia un Plan Nacional de Juventudes consistió en un proceso para la formación de una Plan de políticas de juventud; y el otro, el Programa de Participación de Infancia y Adolescencia es un programa en sí mismo.

En base al marco teórico, se construyeron categorías analíticas a partir de las cuales se estructuró el análisis. Importa aclarar que si bien se utilizó la propuesta analítica de Rofman (2007), las categorías aquí construidas no responden estrictamente a su propuesta y se agregaron algunas que no estaban contempladas en su planteo teórico, un ejemplo de ello es la dimensión de género.

Las variables que se utilizaron fueron las siguientes: la primera representa a los fines de la participación. Con esta variable se buscó indagar con qué fines se fomentó la participación, si fue con la intención de incidir en una o en varias etapas del Policy Making Process, o si se realizó con el fin de generar cultura democrática, o no existía un fin. La segunda variable refiere a la definición de los actores que formaron parte del proceso de participación. En este caso se indagó quiénes fueron convocados, si se llamó a través de movimientos, Organizaciones Sociales, Partidos Políticos y/o a personas jóvenes en general. La tercera hace alusión a los canales que se utilizaron para la convocatoria de los y las jóvenes, esto refiere a cómo se convocó, a que mecanismos y medios fueron utilizados. La cuarta variable refiere a los formatos institucionales que se abrieron para la participación de los y las jóvenes. En este caso se intentó conocer qué forma se les dio a los ámbitos que se abrieron a la participación. La quinta variable— tipos

de participación- intentó responder la pregunta de cómo participaron los y las jóvenes, es decir si desde la institución se promovió una estructura que delimitara como ellos debían participar, por ejemplo, si la participación fue directa o a través de representantes. Por último, la dimensión de género transversalizó a todas las variables y categorías pertinentes, atendiendo particularmente al modo en que este enfoque era tomado en cuenta dentro de los procesos analizados.

Estas variables intentan desagregar el concepto de participación promovido desde las instituciones públicas. A su vez lo que pretende el análisis posterior es delimitar ese concepto de participación contextualizándolo en la matriz de bienestar, y a partir de ello acercarse al supuesto de democracia en que se apoyan ambos procesos estudiados.

Antecedentes

En el nuevo posicionamiento que toma la temática de juventud en la matriz de protección social, si bien se viene trabajando a nivel público desde hace tiempo, con la administración del 2005 ha tomado una nueva dimensión en la agenda pública, pasando el Instituto Nacional de la Juventud —creado en 1990 con la intención de ser el organismo rector de las políticas de juventud- a la órbita del MIDES. Esto responde a una nueva concepción de la juventud, ya no como una mera etapa de transición, sino como un período fundamental para el crecimiento de los individuos: los jóvenes como ciudadanos y como actores estratégicos para el desarrollo. Como expresa Dina Krauskopf: “*La persona joven pasa a ser considerada sujeto de derechos y deja de ser definida desde sus incompletitudes*” (Krauskopf, 2003: 23).

Por otro lado se encuentra el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, que sufrió una reformulación interna, acompañado por un cambio en la doctrina conceptual que enmarca el accionar para la atención de la infancia y la adolescencia. En particular, con la puesta en marcha del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia pasa a cambiar la denominación de ese organismo, que antes del 2005 era llamado Instituto Nacional de Menor (INAME). Es importante aclarar que a pesar de este cambio, el INAU no cambia su posicionamiento institucional heredando de su predecesor (el INAME), normatizado en el viejo así como en el nuevo Código la condición de servicio descentralizado y de

entidad rectora en materia de políticas de infancia en Uruguay. Además, es importante añadir que con ejecución del nuevo Código se da impulso a una nueva doctrina conceptual para las políticas de infancia y adolescencia en Uruguay. Así, se pasa de la doctrina de la situación irregular en donde se legitimaba el accionar público sobre los menores” a la idea del “interés superior del niño. En esta nueva concepción la participación pasa a ser una de las dimensiones vitales claves ya que es mediante ese proceso que la infancia y la adolescencia podrán expresar y reivindicar sus derechos.

En la institucionalidad de adolescencia y juventud en Uruguay, se han generado programas orientados a incentivar la participación del universo al cual se remiten.

Es así que surgen los dos procesos que se estudiarán en este trabajo: Programa de participación infantil y adolescente del INAU, y el proceso de formación del Plan Nacional de Juventudes del INJU.

Respecto a al primero, el PROPIA (Programa de Participación para la Infancia y Adolescencia) es un programa de alcance nacional que tiene como objetivo principal la promoción del derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes”. Convoca en cada departamento a diversos grupos heterogéneos de niñas y niños entre 8 y 12 años, y adolescentes hasta 17 años. En este mismo sentido, el INAU crea el Consejo Asesor y Consultivo de adolescentes, organismo conformado por representantes adolescentes de cada departamento.

Por otro lado, el proceso de formación del Plan Nacional de Juventudes, promovido por el INJU, contempló e incentivó la participación de los y las jóvenes. Este contó con varias etapas de instrumentación e implicó la participación de personas entre 15 y 29 años en talleres realizados en todo el territorio nacional en los que fueron abordados temas de la agenda joven, incluida la discusión acerca de su propia participación en la esfera pública.

Propia y Hacia un Plan, procesos participativos.

El análisis estará estructurado en dos etapas, una primera descriptiva, a partir de las variables del estudio; y una segunda instancia, donde se buscará responder la pregunta y los objetivos de la investigación.

En cuanto a los objetivos principales de la participación en ambos procesos, se desprende del análisis realizado, que las personas adolescentes y jóvenes conozcan y defiendan sus derechos, que practiquen y reproduzcan una cultura cívica. Como segundo objetivo, se pretendió que incidieran en el proceso de creación de políticas, pero en el periodo de estudio ninguno de los dos procesos logró efectivizar este objetivo.

La participación fue incluida en estos procesos por varios motivos; uno de ellos es un mandato jurídico internacional “(...) *El programa PROPIA entiende en primer lugar, que está dando cumplimiento a un mandato internacional (...)*”. Para el proceso de formación del Plan Nacional de Juventudes, “(...) *resulta un mandato que forma parte de las obligaciones contraídas por el Estado a partir de la ratificación de la Convención Iberoamericana de las y los Jóvenes*”. (Alarcón y Aldama 2011: 4-5). Este mandato jurídico incentivó la participación de los y las jóvenes como un derecho fundamental, situación que responde a compromisos asumidos⁶ a nivel regional en los últimos años. Esta inserción podría referir a un cambio en la visión general de las políticas en un contexto regional, que da una importancia sustantiva a la inclusión de una perspectiva de derechos en el Proceso de formación de políticas.

Del análisis realizado, se puede señalar que quienes participaron en el PROPIA fueron adolescentes pertenecientes en su mayoría a instituciones educativas, y/o centros juveniles, pero que no actúan como representantes de dichas organizaciones⁷.

En el proceso de Hacia un Plan Nacional de Juventudes, se observó que los actores que participaron –mayormente– pertenecen a alguna institución educativa de nivel medio, pero no como representantes de la misma. Esto hizo que la presencia de mayores de 18 años fuera escasa (Bases hacia un Plan Nacional de Juventudes, INJU MIDES, 2009. p. 57.). En este sentido se puede reconocer que la participación fue mayormente adolescente que juvenil en su conjunto.

Tanto en el Programa PROPIA como en el proceso de formación de las Bases del Plan

⁶ En 2005 Uruguay firma la Convención Latinoamericana de los derechos de la Juventud, y en 2009 el Congreso internacional organizado por el Instituto Interamericano del niño, la niña y el adolescente (OEA) en donde se plantea la importancia de crear Consejos Consultivos en la institucionalidad de niñez y adolescencia de los países.

⁷ Se hace referencia a una de las categorías de análisis del trabajo, en la que se define a un tipo de participante que representa sus propios intereses individuales, y no a los de la institución a la que pertenece (este es el tipo de participante que predomina).

Nacional de Juventudes la convocatoria fue realizada a través de entidades públicas, fundamentalmente en centros educativos; y a través de espacios radiales y canales de televisión, estos dos últimos mayoritariamente en las localidades del interior del país. Específicamente en Hacia un Plan, existió una campaña gráfica que no tuvo un alcance lo suficientemente amplio. En palabras de una entrevistada, “(...) *a pesar de que fue una apuesta (...) la evaluación que hay es que la campaña fue marginal en la convocatoria, la convocatoria fue centrada en instituciones educativas, en los programas del MIDES y otras ofertas de programas en el territorio y fueron muy pocos los que fueron por el aviso de radio*”.

Con respecto a los formatos que le otorgó cada institución a la participación, se puede decir que dentro del Programa de Participación de INAU existieron dos formatos institucionales. Cada uno responde a un área del programa, una de ellas es el Consejo Asesor y Consultivo del Directorio (CAC), que está conformado por 19 integrantes, representando a cada uno de los departamentos, que son elegidos por los miembros del PROPIA en cada circunscripción. Este Consejo Asesor, tiene la potestad de presentar al directorio propuestas que son sintetizadas de lo que se discute en cada departamento. Como se evidencia, el CAC tiene el formato de un consejo asesor. De acuerdo a la categorización, el consejo es aquel que si bien forma parte de la estructura que diseña, implementa, monitorea y reformula las políticas, no significa que incida directamente en alguna de estas instancias.

El otro formato institucional, son los grupos PROPIA, que se encuentran en varias localidades del país, y corresponden a un formato de asamblea o cabildo. Estos permiten la discusión entre los y las adolescentes acompañados por los promotores de la participación adultos, no tiene una estructura específica, sino que cada localidad determina su propia disposición.

Respecto al proceso participativo en la formación de las Bases Hacia un Plan, se llevó adelante con el formato de talleres, de tipo asambleario, en el que existieron un total de cinco talleres en todas las localidades en donde se desarrolló el proceso.

Estos talleres se instrumentaban a partir de una serie de preguntas disparadoras de la discusión que eran propuestas por talleristas capacitados. Existió otra modalidad de taller, cuya función era la de sintetizar lo planteado en los demás talleres, en el cual se participó a través de representantes electos por sus pares en los talleres precedentes.

Relacionado con los formatos institucionales se puede describir el tipo de participación que tuvieron los actores en estos procesos. En el caso de PROPIA, se pueden distinguir dos tipos de participación relacionados con los dos ámbitos institucionales existentes. En el CAC la participación es a través de representantes y abierta, ya que no hay documentos que guíen la discusión, pero sí están acotadas a los temas de agenda anual; el otro tipo de participación, se identifica como una participación directa, ya que no intervienen representantes; y abierta a causa de que la discusión no está guiada por documentos determinantes de la misma. Sin embargo existen documentos informativos a causa de que la dirección del programa sostiene que para participar se debe estar informado.

En el proceso participativo de elaboración de las bases del Plan Nacional de Juventudes, se puede observar que el tipo de participación que se generó fue directa y guiada. Esto es así, porque a pesar de que los y las jóvenes depositaran sus propias vivencias y preocupaciones en los talleres, existieron una serie de preguntas que generaban la discusión. Al observar este proceso desde una perspectiva de género, se detectó que no existieron dentro de los programas acciones que buscaran atender esta temática.

Para el caso de PROPIA, se puede decir que la falta de un enfoque de género dentro del programa responde, en primer lugar, a que se ponderó el derecho a la participación como uno de los derechos más vulnerados dentro del universo niñez-adolescencia.

En segundo lugar se prefiere que las y los niños, niñas y adolescentes diseñen su forma de participar antes que sea pautada por la institución, concibiéndola como un movimiento que debe autodeterminarse. Por este motivo, desde el INAU se prefiere recibir propuestas que no atiendan a esta dimensión, antes que guiar e interceder en la formulación de las propuestas de los y las adolescentes.

Si se mira el proceso de formación de las bases hacia un Plan Nacional de Juventudes, en cuanto a la dimensión de género no existió una estrategia dentro de la política de participación que buscara que el producto de ésta intentara atender a la temática de género, así como tampoco existió una política para que participaran en igual medida hombres y mujeres. En la convocatoria, del análisis puede afirmarse que el lenguaje inclusivo fue tenido en cuenta, pero no se recuerda por parte de las entrevistadas si el producto realmente lo fue. El afiche más importante y publicitado durante el proceso contiene un lenguaje genérico, el slogan decía: “Hagamos un plan”. Por otro lado, en el documento de las bases se explicita la falta de esta perspectiva de género en el proceso,

siendo considerado por la institución como un déficit. Se genera un nuevo compromiso en cuanto a la dimensión de género, que es institucional y posterior al proceso participativo de Hacia un Plan Nacional de Juventudes.

El cuadro que se presenta a continuación es una síntesis de los datos recabados de acuerdo a las variables de análisis, no tiene como objetivo la comparación entre los procesos.

1. Cuadro. Categorías Analíticas de los procesos participativos

	Hacia un Plan Nacional de Juventudes-INJU	PROPIA- INAU
Fines de la Participación	1- Generar o aumentar cultura cívica de los y las jóvenes 2- Incidir en el Policy making process- no se delimita en que etapa específica	1- Procurar que los y las adolescentes sean más activos y reproduzcan una 2- Incidir desde el CAC en el Policy making process- no se delimita en que etapa específica. Se reconoce como objetivo a mediano y largo plazo
Mandatos jurídicos internacionales que comprometen a Uruguay a incluir la perspectiva de derechos en sus políticas de niñez, adolescencia y juventud. Son motores que incentivan estos procesos.		
Tipo de actores	En gran parte adolescentes, pertenecientes a instituciones educativas de nivel medio, poca presencia de mayores de 18 años .	Adolescentes, en su mayoría pertenecientes a instituciones educativas y/o centros juveniles, que responden a sus propios intereses, y no a los institucionales
Canales de Convocatoria	1- A través de entidades públicas (instituciones educativas de nivel medio). 2- A través de programas radiales locales en el interior del país. 3-Campaña visual (Afiches), a nivel nacional	1- A través de entidades públicas (instituciones educativas de nivel medio). 2- A través de programas radiales y televisivos locales en el interior del país
Formatos Institucionales	1-Talleres, formato del tipo asambleario.	1- Consejo Asesor y Consultivo del Directorio- cuenta con formato de consejo. 2- Grupos PROPIA- formato asambleario.
Tipos de Participación	1- Directa y guiada, existieron preguntas que orientaban la discusión.	1-En el CAC, representativa y abierta-acotada a los temas de agenda anual. 2- Grupos PROPIA: participación abierta y directa.
Género	No existió una estrategia dentro del proceso de participación que buscara que el producto de ésta atendiera a la temática, así como tampoco existieron medidas para que participaran en igual medida hombres y mujeres.	No existieron dentro del programa acciones que buscaran atender esta temática. No fueron incentivados desde la institución, quedando a determinación de los y las adolescentes. Estos tampoco atendieron a la temática (se desprende de sus documentos.)

Fuente: Elaboración Propia en base a los datos recabados y categorías de análisis. 2012

A partir de la descripción de los componentes del concepto de participación que utiliza este trabajo, se vuelve necesario explicitar cuáles son los conceptos que sustentan cada una de las instituciones en los procesos estudiados. Para definirlos es necesario relacionar los componentes de la participación con la matriz de bienestar.

En primer lugar la matriz que rige a partir de los gobiernos frenteamplistas está caracterizada por un cambio en la doctrina conceptual sobre algunos temas que ya venían siendo tratados, fundamentalmente en el área de lo social con las nuevas demandas sociales específicas –juventud, género, infancia y adolescencia– de fines de los ochenta. Dentro de la nueva doctrina conceptual sustentada por estos gobiernos, puede hacerse referencia al cambio de visión que se tiene de la participación, explicitándose que ésta debe ser parte del proceso de armado de las políticas públicas. Para el caso de la Juventud, los objetivos planteados en ambos procesos estudiados se corresponden con esta nueva visión de la participación e incluyen además otro objetivo, el de generar y reproducir una cultura cívica y participativa. En la actualidad el único objetivo que se cumple en ambos procesos es el último, que refiere a que las personas jóvenes puedan desarrollar una cultura democrática.

A su vez, tanto INJU como INAU, siendo rectores de las políticas de Juventud, como de infancia y adolescencia respectivamente, han cambiado su visión de las políticas que refieren a su universo específico, así como la visión que tienen del mismo. En este sentido, se ha puesto énfasis en los últimos años en la heterogeneidad del universo adolescente-juvenil y la necesidad de responder con políticas que contemplen este aspecto.

En el Instituto Nacional de Juventud, que trabaja fundamentalmente para la población de hasta 29 años, puede apreciarse que los mayores de 18 años tuvieron una escasa presencia. Se puede inferir que fue una participación más adolescente que juvenil. Esto puede deberse en parte a la dificultad misma de convocar a una población tan heterogénea y dispersa. Si bien la convocatoria fue universal, los esfuerzos estuvieron orientados en gran medida a convocar a través de instituciones educativas de nivel medio.

En INAU, sucede algo similar, viéndose que la mayoría de las y los participantes fueron adolescentes pertenecientes a instituciones educativas y centros INAU, situación que puede remitirse en parte a la dificultad de convocar a una población de carácter heterogéneo.

Esto determina que la concepción de la participación que enmarca estas instancias participativas, sea para el caso del proceso de Hacia un Plan Nacional de Juventudes, la de un concepto en construcción, es decir, que en el momento que se planteó la inclusión de los y las jóvenes, no se ve delimitado claramente un concepto de participación promovido por la institución. Si bien no existe una concepción clara, el esfuerzo institucional estuvo orientado para que los y las jóvenes fueran parte del proceso de construcción del Plan Nacional de Juventudes, de la creación de políticas para jóvenes y con los jóvenes, aunque fuera un proceso fundamentalmente consultivo. Esto es así en parte porque se intentaba que a través del Plan Nacional de Juventudes se planteara un modelo participativo más estable y conceptualizado en la idea de transversalizar a todas las políticas de juventud en todas las etapas del proceso de formación de políticas.

En tanto para el Programa de Participación de INAU, si bien la teoría no se corresponde con la práctica, cosa que es reconocida por la institución, se afirma que se prefiere esta falta de correspondencia, porque se concibe a la participación como un movimiento que debe autodeterminarse y que debe madurar para incidir en el proceso de creación de políticas.

La nueva visión de la matriz de bienestar, sostiene que la dimensión de género debe transversalizar las políticas, y se ha puesto empeño en lograr la transversalización de género en los distintos organismos del Estado, pues se considera que las políticas públicas no son neutras, sino que generan desigualdades si no se evitan (Bonino 2007). En este sentido, las políticas de adolescencia y juventud han sido parte de dicho esfuerzo se pudo relevar que a pesar de que esta concepción está presente en los documentos oficiales, no se logró transversalizar el género en estos procesos. En el caso del INJU existió una omisión de esta temática, reconociéndose desde la institución este déficit; afirmándose su consideración para los procesos posteriores. En el Programa PROPIA, como el concepto de participación implica la autodeterminación de los y las participantes, el género no fue incluido como una dimensión relevante porque así lo decidieron las y los adolescentes, según palabras de las autoridades entrevistadas.

Consideraciones finales

Luego de describir y analizar los procesos participativos que sirven al propósito de este trabajo es importante concluir algunos puntos.

En líneas generales, puede afirmarse que la participación fue fundamentalmente consultiva en ambos casos, por el Programa PROPIA, porque la participación debe consolidarse progresivamente en forma tal que se autodetermine, y en el caso de INJU porque las condiciones de organización de las juventudes no estaban dadas para que el proceso de armado del Plan Nacional de Juventudes tuviera una incidencia juvenil desde el inicio, y por lo tanto se prefirió que fuera así. Esto lleva a uno de los factores que no se pueden dejar de lado en un estudio de participación en el proceso de formación de políticas y es el hecho de que, en ambos procesos, se abrieron espacios para que las personas adolescentes y jóvenes incidieran en la etapa previa de creación de la política, no en todo el ciclo y esto se reconoce desde ambas instituciones.

Otra de las características que se pudo constatar, es que se trató de procesos de participación adolescente más que juvenil. En el caso del INAU no llama la atención porque es su población de referencia pero sí para el caso del INJU, cuyo universo de incidencia es desde los 14 hasta los 29 años. Esto es importante si se toma en cuenta que una de las líneas de política trazada desde la institucionalidad de juventud y adolescencia es el hecho de atender la heterogeneidad del universo juvenil. Si bien no implica solamente la atención a los diferentes tramos etarios, es importante incluirlos, ya que muchas de las diferencias establecidas en las situaciones juveniles tienen que ver con la edad en la que se encuentren. Por lo tanto, la idea de atender las heterogeneidades del universo adolescente juvenil, desde ambas instituciones, no se tuvo en cuenta para la realización de una estrategia concreta.

Lo mismo que sucede con el resto de los aspectos de la heterogeneidad de las juventudes, ocurre con la inclusión de la dimensión de género en ambos procesos. Por distintos motivos en ambas instituciones, no existió una estrategia que intentara transversalizar la dimensión de género para intentar tener un proceso y un producto más equitativo, a pesar que la participación terminó resultando, en la práctica, en la misma medida de hombres que de mujeres.

Por otro lado, a pesar de la existencia de una nueva visión de la matriz de protección social donde se intenta reposicionar temas como niñez, adolescencia y juventud, incluyendo a la participación como una característica fundamental de esta nueva etapa,

en la práctica no se logra llevar adelante en estos procesos varias de las características que esta nueva concepción sostiene y que son compartidas por ambas instituciones, a pesar de la existencia de un esfuerzo institucional importante en este sentido.

Por último, y de acuerdo a lo analizado, se puede afirmar la idea de que se apunta en la dirección de una concepción democrática republicana en la formación de los procesos participativos juveniles, coincidiendo con el resto de la orientación republicana de la democracia que se intenta aplicar en las políticas de las administraciones frenteamplistas. Uno de los objetivos que se promueve es el de transitar hacia la formación de una ciudadanía más activa y responsable con sus deberes y consciente de sus derechos, hecho que se ha intentado conseguir progresivamente desde que se instaló la idea de que la participación es un pilar necesario para la existencia de una democracia consolidada y más equitativa.

Bibliografía

ALARCON, Anahí y Mayra ALDAMA (2011). “Participación juvenil en el proceso hacia un Plan Nacional de Juventudes: discusiones de un camino en construcción”.

BONINO, María (2007). “La institucionalidad de género en el Estado uruguayo”. Informe elaborado para INAMU.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y Nuria CUNILL GRAU (1998) “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (comps.) Lo público no estatal en la reforma del Estado. Ed. Paidós, Argentina.

DAHL, Robert (1989) La Democracia y sus críticos. Ed Paidós, Argentina, 1991.

_____ (1971) La Poliarquía. Participación y oposición. Ed. Tecnos. Madrid, 1989.

DE ARMAS, Gustavo; Andrea LUZURIAGA y Florencia MACHADO (2009) “Estado, sociedad y participación social en el gobierno del Frente Amplio. Análisis de algunas experiencias”. Cuestiones de Agenda, Fundación Friedrich Ebert Stiftung Uruguay.

GARCIA PRINCE, Evangelina (2008) “Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marcos conceptuales.” PNUD. San Salvador.

HOPENHAYN, Martín (2004) “Participación juvenil y política pública: un modelo para armar”. Trabajo presentado en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Caxambú- MG – Brasil, de 18- 20 de Setiembre de 2004.

KRAUSKOF, D. (2005) “Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina”. Revista Nueva Sociedad. “El futuro ya no es como antes: Ser joven en América Latina”. N.º 200. Buenos Aires, noviembre-diciembre, pp. 141-153.

_____ (2003) “La construcción de políticas de Juventud en Centroamérica”. En: Dávila, O (coord.) Políticas públicas de juventud en América Latina: Políticas Nacionales. CIDPA Ediciones, Viña del Mar, Chile.

MIDAGLIA, Carmen (2009) “Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en Uruguay de las tres últimas décadas”. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

PETIT, Amelia (2005) “La participación desde el enfoque de género” Disponible en: <http://www.uv.es/CEFD/12/petit.pdf>.

RODRIGUEZ, Juan Carlos (2001) “Participación Juvenil y ciudadanía”. En CEPAL, Protagonismo Juvenil en proyectos locales. Lecciones del Cono Sur. CEPAL-UNESCO. Santiago de Chile.

ROFMAN, Adriana. (2007) “Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos” VI CONFERENCIA REGIONAL DE ISTR PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 8 al 11 noviembre de 2007, Salvador de Bahía, Brasil. ISTR y CIAGS/UFBA.

INJU-MIDES (2009). “Bases Hacia un Plan Nacional de Juventudes”.

INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD. Página web: www.inju.gub.uy

INSTITUTO DEL NIÑO Y ADOLESCENTE DEL URUGUAY. Página web: www.inau.gub.uy

Otras fuentes consultadas:

Blog del Programa PROPIA. www.propiauruguay.blogspot.com

Página de Facebook del Programa PROPIA. www.facebook.com/propia.uruguay



Facultad de
Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY