BALANCE 2019 DEL PLAN DE ACCIÓN DE JUVENTUDES

2015-2025

PUNTO Y SEGUIDO

BALANCE 2019 DEL PLAN DE ACCIÓN DE JUVENTUDES

PUNTO Y SEGUIDO

2015-2025

BALANCE 2019 DEL PLAN DE ACCIÓN DE JUVENTUDES 2015-2025

© INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD

Montevideo, agosto de 2019

Marina Arismendi
Ministra de Desarrollo Social
Ana Olivera
Subsecretaría de Desarrollo Social
Federico Barreto
Director del Instituto Nacional de la Juventud

COORDINACIÓN GENERAL
Cecilia Cristar • Directora de Estudios, Articulación y Programas INJU
Joaquín Toledo • Adjunto a Dirección INJU

REDACCIÓN

Secretaría Técnica INJU	**Unidad de Análisis INJU**
Ricardo Amorín	Nicolás Alberti
Matilde López	Ana Clara Bauzán
Leticia Palumbo	Diego Cano
Virginia Porto	Lucía Comesaña
Melisa Sánchez	Andrea Méndez

COLABORACIÓN EN LA REDACCIÓN
Alicia Llanes • Directora de División Territorio INJU
Leonardo Núñez • Director de División Participación INJU
Andrea Pérez • Componente Laboral JER/INJU
Jimena Torres • Adjunta a Dirección INJU
Claudia Vinoles • Coordinadora del Área Conflicto con la Ley INJU

Federico Araya • Unidad Estadística MTSS
Mariana Ferrer • Unidad Estadística MTSS
Observatorio Social de Programas e Indicadores • DINEM/MIDES

Departamento Geografía División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo • DINEM/MIDES

COLABORACIÓN EN LAS CONSULTAS TERRITORIALES
Equipos del programa Impulsa • INJU
Jóvenes en red • INJU

COMUNICACIÓN
Mariana Palomeque • Directora de Comunicación INJU

Gabriela Sánchez • Diseño y maquetación • Comunicación INJU
Freddy Silva • Asistente • Comunicación INJU

APOYO TÉCNICO
UNFPA • Fondo de Población de Naciones Unidas

ISBN
978-9974-902-05-3

IMPRENTA
Mastergraf

Desde INJU/MIDES agradecemos a quienes colaboraron honorariamente con la elaboración de este documento a través de sus valiosos aportes técnicos y políticos.

Índice

1. Presentación: ¿Por qué punto y seguido? 12

2. Prólogos
- 2.1. Marina Arismendi 16
- 2.2. Juan José Calvo 17
- 2.3. Max Trejo 19

3. Introducción
- 3.1. Introducción general 24
- 3.2. Diálogos en territorio 27

4. Orientaciones generales
- 4.1. Perspectivas orientadoras 34
- 4.2. Perspectivas transversales 39
- 4.3. La proximidad como política: jóvenes en red de la cercanía individual a la construcción de comunidad 42

5. Institucionalidad pública de juventudes 45

6. Situación de las juventudes en Uruguay
- 6.1. Rol de la generación de conocimientos en juventudes 58
- 6.2. Situación demográfica 60
- 6.3. Desigualdad y pobreza 65
- 6.4. Inversión pública en juventudes 72

7. Ejes
- 7.1. Integración educativa 80
- 7.2. Emancipación
  - 7.2.1. Trabajo 104
  - 7.2.2. Vivienda 122
  - 7.2.3. Cuidados 136
- 7.3. Salud integral
  - 7.3.1. Cobertura, uso y acceso 156
  - 7.3.2. Derechos sexuales y reproductivos 168
  - 7.3.3. Estrategia Intersectorial de Prevención del embarazo no

intencional en adolescentes 180
7.3.4. Salud mental 192
7.3.5. Consumo de sustancias 203
7.4. Participación y ciudadanía
7.4.1. Participación política y social 216
7.4.2. Cultura 233
7.4.3. Circulación, convivencia y acoso callejero 240
7.4.4. Prácticas corporales y deporte 260
7.5. Temáticas especiales, emergentes y énfasis
7.5.1. Desigualdad de género 276
7.5.2. Violencia basada en género y generaciones 289
7.5.3. Diversidad sexual y juventud 303
7.5.4. Discapacidad 312
7.5.5. Ruralidad 325
7.5.6. Migrantes 341
7.5.7. Sociedadad de la información y el conocimiento 354
7.5.8. Conflicto con la ley 368
8. Matriz de acciones 383
9. Bibliografía 429

Índice de ensayos

1. Integración educativa: *Derecho al saber: entre adolescencias, educaciones, ausencias y obligaciones estatales* por Diego Silva Balerio 94

2. Trabajo: *Jóvenes y mercado de trabajo: Un desafío para encarar con seriedad* por Federico Araya 115

3. Vivienda: *Desafíos para incorporar a los y las jóvenes en la política habitacional* por Adriana Berdía y Beatriz Rocco 130

4. Cuidados: *La revolución de los cuidados* por Julio Bango 146

5. Cobertura, uso y acceso: *Servicios de salud para adolescentes* por Silvia Graña 162

6. Derechos sexuales y reproductivos: *Es así: ESI (Educación Sexual Integral)* por Lucía Pérez Chabaneau 174

7. Estrategia intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes: *Embarazo no intencional en la adolescencia: un desafío para las políticas públicas* por Valeria Ramos 188

8. Salud mental: *Salud mental en la adolescencia y juventud* por Susana Grunbaum 198

9. Consumo de sustancias: *Regulación del cannabis: innovación social, garantía de derechos y desarrollo productivo* por Martín Rodríguez Araújo 208

10. Participación política y social: *Procesos de las juventudes para tener y tomar parte en lo común* por Daniel Pena 224

11. Circulación: *Movilidad y circulación como asunto estratégico* por Sebastián Aguiar 250

12. Convivencia y acoso callejero: *Acoso sexual callejero, ciudad y juventudes* por Fernanda Berrueta, Micaela Cal, Julia Irisity, Victoria Palacio y Martina Sanguinetti 255

13. Prácticas corporales y deporte: *Apuntes para pensar las prácticas*

corporales en las políticas públicas por Gianfranco Ruggiano y María Corral 267

14. Desigualdad de género: *Jóvenes por un feminismo interseccional y horizontal* por Silvina Font y Florencia Roldán 284

15. Violencia basada en género: *Adolescencias, juventudes y violencias de género* por Andrea Tuana 295

16. Diversidad Sexual y juventud: *Diversidad sexual y juventudes* por Magdalena Bessonart 306

17. Discapacidad: *Juventudes y discapacidad* por Maximiliano Amaral, Irina Clouzet y Nicole Viera 319

18. Ruralidad: *Juventudes rurales: por un desarrollo rural inclusivo* por José Olascuaga 331

19. Migrantes: *Reflexiones sobre el presente y futuro de nuestras juventudes migrantes* por Valeria España 349

20. Sociedadad de la información y el conocimiento: *La sociedad del conocimiento y la investigación estudiantil: una experiencia de la UdelaR* por Andrea Waiter y Camila Zeballos 362

21. Conflicto con la ley: *Repeticiones y búsquedas entorno a la infracción adolescente* por Sandra Leopold Costábile 375

1

PRESENTACIÓN

¿Por qué punto y seguido?

En los últimos años, el Instituto Nacional de la Juventud viene implementando un conjunto de políticas públicas de carácter tanto universalista como focalizado, que apuntan a fortalecer y proteger las trayectorias juveniles en tres ejes. En primer lugar, fortaleciendo las políticas de juventud y la perspectiva de ciclo de vida a nivel de todo el Estado; en segundo orden, apostando al fomento de la participación, colocando a las juventudes como agentes protagonistas de los cambios; y por último, reconociendo que no todas las juventudes son iguales y que en Uruguay tenemos un problema estructural de brechas sociales, se debe hacer foco en la situación de jóvenes vulnerados en sus derechos.

La gestión de los últimos años ubicó a las y los jóvenes como actores y sujetos de derechos con necesidades y demandas específicas de cuidado, protección y promoción de la autonomía y la emancipación. Esto implicó diseñar y ejecutar acciones de política pública que atiendan los requerimientos de las y los jóvenes, reconociendo brechas y desigualdades que aún persisten desde una perspectiva de género y generaciones.

Estos componentes que orientan el trabajo de INJU fueron definidos y encaminados en un esfuerzo institucional que llevó a crear el Primer Plan Nacional de Juventudes 2011-2015. El desarrollo de este Plan puso en juego un nuevo paradigma de políticas de juventud que parte de la necesidad de conceptualizar y mirar a las juventudes como actores protagónicos de la sociedad y del proceso de desarrollo nacional.

Posteriormente, con los mismos objetivos y bases conceptuales, se consolidó el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 como una hoja de ruta para las políticas públicas para dicha población, con una visión a largo plazo. El Plan pretende construir un escenario para lograr cambios estructurales y duraderos en la situación de jóvenes, y en las estrategias para abordar los problemas que las y los atraviesan. Para ello se definen áreas de acción que tienen por objetivo garantizar el ejercicio de sus derechos y propiciar su participación activa en la construcción de una sociedad más justa.

Esta publicación, que resolvimos denominar *Punto y seguido,* es justamente eso, un balance a mitad de camino, por un lado para relevar y rendir cuentas sobre el estado de situación actual, logros y avances de las acciones comprometidas y por otro, para identificar las acciones a seguir profundizando, los nudos críticos que aún persisten y nuevos temas relevantes.

Dando continuidad al carácter participativo que tuvo el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 a través de los diálogos territoriales con distintos actores sociales en 2014, INJU se propuso realizar en 2019 encuentros territoriales en los 19 departamentos del país,

así como realizar diálogos sectoriales con movimientos sociales juveniles, partidos políticos, entre otros.

Además de las diversas consultas territoriales, este proceso culmina con un nuevo documento que incluye reflexiones, análisis, opiniones y aportes de expertos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado.

Sin duda, las siguientes páginas no son una síntesis acabada de lo hecho y los nuevos desafíos, pero son el resultado de un esfuerzo sostenido de incorporar en el diseño de las políticas públicas la visión de los y las jóvenes, la reflexión de expertos y expertas, y la experticia de quienes trabajan día a día de forma directa con jóvenes.

Federico Barreto
Director del Instituto Nacional de la Juventud
Ministerio de desarrollo Social

2

PRÓLOGOS

El Ministerio de Desarrollo Social tiene entre sus cometidos formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de la primera infancia, juventudes, género, familias, personas mayores, personas con discapacidad y desarrollo social en general. El balance del Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 es un instrumento fundamental con el cual se da cumplimiento a varios de estos cometidos.

Para el actual período de gestión del Ministerio, uno de los ejes que nos propusimos trabajar es la protección social integral a las personas vulnerables en clave de género y de derechos humanos. En este sentido, INJU es un actor que desempeña un rol decisivo en la promoción y protección social integral a jóvenes y políticas de juventud, y ha impulsado sostenidamente la consolidación de la perspectiva de juventudes como un logro estratégico, especialmente en la política pública, pero de alcance para toda la sociedad.

El Estado uruguayo, y el MIDES en particular, se caracteriza por la cultura de la transparencia y la rendición social de cuentas. Este proceso que llevó a cabo INJU, de revisar, evaluar y rediseñar metas y objetivos del Plan de Acción de Juventudes, es un esfuerzo que se mueve en la dirección de consolidar una institucionalidad sólida en materia de políticas sociales y con fuertes bases en el estudio, el análisis y la reflexión. El resultado de la puesta en práctica de los compromisos asumidos en el Plan lleva a las juventudes a avanzar en derechos, especialmente aquellas más excluidas.

Marina Arismendi
Ministra de Desarrollo Social

La existencia de un Plan Nacional de Juventudes y su respectivo Plan de Acción constituyen hitos para la historia de la política pública, que deben ser valorados por su alineación tanto con la agenda de derechos de los jóvenes, como con las necesidades de un país como Uruguay que transita un proceso sostenido de envejecimiento demográfico.

La inversión en niñez, adolescencia y juventud constituye uno de los principales caminos para el soporte del desarrollo de una sociedad más envejecida. Más allá del imperativo de realizar los derechos de adolescentes y jóvenes, la inversión en estas edades repercute además en la calidad del capital humano que será fundamental para lograr la productividad requerida para el sustento económico de la sociedad futura.

El logro de la máxima potencialidad debe ser posibilitado por la inversión en mejoras en educación y salud para niños, niñas, adolescentes y jóvenes, así como por su empoderamiento social, el ejercicio pleno de sus derechos para tomar decisiones relacionadas con sus familias y sus vidas sexuales y reproductivas, y su inserción en el mercado laboral a través del trabajo decente.

Evitar brechas en las oportunidades de desarrollo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes dependerá en buena medida de las decisiones que se tomen hoy para invertir en personas saludables con buena educación, con un énfasis particular en aquellos que se encuentran en mayor riesgo de ser objeto de la desigualdad y exclusión. Todas las comunidades y países deberían poder potenciar el capital humano necesario para hacer realidad sus aspiraciones en el ámbito del desarrollo.

Aumentar la inversión en adolescencia y juventud es principalmente una cuestión de principios, pero también de sentido práctico, pues responde tanto al imperativo de la realización de los derechos de adolescentes y jóvenes como a la necesidad-país de adaptación a los desafíos que imponen la transición demográfica y la necesidad de un desarrollo sostenible.

Este último dependerá en buena medida de la existencia de una generación nueva, empoderada y preparada para hacer frente al desafío de transformar el desarrollo, de modo que este llegue a todas las personas. La Agenda 2030 reconoce a las mujeres y los hombres jóvenes como agentes de cambio esenciales, se compromete al ejercicio pleno de los derechos y las capacidades de las personas jóvenes y a empoderar a aquellas que sean más susceptibles de ser dejadas atrás.

La articulación de las políticas dirigidas a la juventud en torno a las agendas de desarrollo sostenible y de derechos, con una visión de largo alcance, deben ser sin lugar a dudas

prioridades del país.

Priorizar las inversiones en adolescencia y juventud no significa descuidar la atención a otros grupos de edad. Debe existir un mejor equilibrio, de modo que dichas inversiones sean abordadas teniendo en cuenta todas las etapas de la vida. Las intervenciones dirigidas a los jóvenes también deben basarse en inversiones anteriores en la infancia temprana. Es la acumulación basada en inversiones anteriores del ciclo de vida la que sentará las bases para el bienestar en las etapas subsiguientes.

La participación de los jóvenes en la elaboración del plan y la voluntad de rendición de cuentas por parte de la dirección de INJU que se lleva a cabo en este reporte, constituyen en sí mismos aportes fundamentales al modo de concebir el desarrollo de la sociedad, el rol de los jóvenes y la importancia de su empoderamiento.

Desde el Fondo de Población de Naciones Unidas, saludamos estas iniciativas y nos comprometemos a seguir apoyando todos los caminos que contribuyan a que ninguna persona, y en particular ningún joven quede atrás.

Juan José Calvo
Representante Nacional
Fondo de Población de Naciones Unidas
Uruguay

Hoy las instituciones públicas enfrentan un doble desafío. Por un lado, acercarse a las personas para activar soluciones compartidas a las problemáticas que vivimos, reafirmando el valor de lo público y el compromiso ciudadano con su cuidado. Y, por otro lado, gestionar políticas integrales que respondan a las demandas y las necesidades de los individuos y diferentes grupos sociales, transitando hacia proyectos colectivos en los que la pluralidad de visiones y la complejidad de las realidades sean expresadas y atendidas.

Cuando enfocamos la mirada en las y los jóvenes, esto adquiere matices particulares. Porque sigue vigente la tarea de garantizar su reconocimiento efectivo como sujetos de derechos, superando representaciones que les asumen como un grupo homogéneo, controlable y asumible bajo el mismo rasero. Porque vivimos una contemporaneidad de cambios exponenciales y acelerados que van trazando nuevos retos, ante los cuales las instituciones no están del todo preparadas y necesitan seguir innovando. Y porque conectar la gestión pública con las juventudes requiere repensar sus instrumentos, lenguajes y procedimientos para hacerla más próxima, más útil, más dinámica.

Hace cinco años el gobierno uruguayo, bajo el liderazgo del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), dio un paso fundamental ante ese doble desafío, formulando participativamente el Plan de Acción de Juventudes (PAJ) 2015-2015. Una hoja de ruta y herramienta de gestión trascendental que incorpora un marcado enfoque de derechos en la atención de asuntos prioritarios para las personas jóvenes; les posiciona como agentes que, desde sus perspectivas y con sus experiencias, nutren la conversación y la agenda pública; y encamina a las diferentes instituciones de gobierno hacia una articulación fundamentada en la colaboración, el diálogo y una comprensión integral de las juventudes uruguayas.

Sin embargo, si bien esta planificación es clave porque ha dibujado un horizonte compartido, el principal valor del trabajo realizado por el INJU y sus pares institucionales radica en la materialización del PAJ y, a través de ella, en el cumplimiento de su objetivo principal: mejorar las condiciones de vida de las y los jóvenes. Y es aquí donde radica la importancia del proceso de evaluación que se presenta en este libro y de sus resultados, ya que permiten conocer lo que se ha logrado durante estos años, así como identificar ajustes necesarios para superar omisiones y seguir avanzando.

Tomar la decisión de evaluar nuestras intervenciones no suele ser fácil. Mucho menos institucionalizarla como práctica y asumirla como un compromiso político que se debe

cumplir. De hecho, incluso cuando se hace, la evaluación se suele orientar hacia la revisión del uso de los recursos y la respectiva ejecución presupuestal, dejando de lado una reflexión más profunda frente a los logros obtenidos y el cumplimiento de los objetivos acordados. Por ello, este ejercicio promovido en Uruguay es una buena práctica con aprendizajes importantes para otros países de la región, en tanto reconoce y asume que la evaluación es una oportunidad para mejorar las acciones emprendidas y tomar decisiones más efectivas en cuanto a sus resultados.

No solamente eso. También es de resaltar que, entre todas las alternativas de evaluación posibles, el gobierno uruguayo haya elegido estrategias participativas, dando continuidad a ese enfoque de gestión cercana, abierta y horizontal que le ha caracterizado en los últimos años y que dio vida, como se dijo anteriormente, a la hoja de ruta cuyo cumplimiento se está evaluando. Se trata, en este sentido, de un proceso de evaluación centrado en las personas, que permite conocer, de primera mano, lo que la implementación del Plan ha supuesto para los diferentes actores involucrados, con énfasis en sus protagonistas; y recoger insumos para actualizarlo, buscando que ninguna persona joven se quede atrás e incorporar temáticas emergentes en un mundo que sigue cambiando.

Por todo lo anterior, resaltamos y celebramos los esfuerzos desplegados por el gobierno uruguayo y, sobre todo, por el INJU, para garantizar la participación e inclusión efectiva de las y los jóvenes en ese proyecto de sociedad plural que ha posicionado a Uruguay como un referente en nuestra región por su marcado acento social y su enfoque de vanguardia en materia de derechos humanos. Un logro fundamental que es importante cuidar y potenciar, en el marco del nuevo ciclo político que se avecina, y que ha sido posible gracias al trabajo de un equipo que cree firmemente en las personas jóvenes y que ha conseguido posicionarles en el centro de la agenda pública.

Estamos convencidos de la trascendencia y la necesidad del análisis y la reflexión que se han abierto con este proceso de evaluación, el cual, en tanto rendición de cuentas, también expresa un compromiso institucional con la transparencia y muestra a las personas jóvenes, desde la acción y con herramientas concretas, que el control ciudadano es posible y necesario para el fortalecimiento del sistema democrático. Enfatizamos, en este sentido, la importancia de que los resultados y las recomendaciones aquí contenidas sean usadas para mejorar las intervenciones públicas –aprendiendo tanto de los aciertos como de los errores–, en consonancia con el PAJ y los compromisos que han sido pactados colectivamente. Esto será fundamental para reforzar la confianza ciudadana en sus instituciones y seguir generando cambios estructurales y duraderos en las vidas de las personas.

Max Trejo
Secretario General
Organismo Internacional de Juventud
para Iberoamérica

3

INTRODUCCIÓN

3.1. Introducción general

El Plan de Acción de Juventudes (PAJ) 2015-2025 es una herramienta para la gestión, una hoja de ruta que sistematiza y articula las principales acciones, instrumentos y políticas dirigidas a la juventud. El PAJ 2015-2025 se enmarca en un proceso de profundización de las políticas sociales dirigidas a la población joven, que cobró impulso en el año 2010 con la elaboración y posterior publicación del Plan Nacional de Juventudes (PNJ) 2011-2015. Este documento constituyó un hito en materia de políticas de juventudes ya que coloca la situación de los y las jóvenes de nuestro país en la agenda de gobierno con el objetivo de generar respuestas interinstitucionales para el abordaje de las principales problemáticas y necesidades identificadas en dicha población.

Desde entonces, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), en tanto organismo rector y coordinador de las políticas públicas de juventudes, ha liderado este proceso con el fin de orientar el rumbo de las políticas de juventudes, así como también de las estrategias delineadas para avanzar en la construcción y profundización de políticas que garanticen los derechos de todas las personas jóvenes.

Posteriormente, el PAJ 2015-2025 da continuidad a este proceso con una mirada de largo plazo que busca consolidar los avances alcanzados y delinear las estrategias a seguir en materia de políticas de juventudes. El PAJ 2015-2025 define una serie de lineamientos y acciones prioritarias que tienen como objetivo garantizar el ejercicio de derechos propiciando la participación e incidencia de los y las jóvenes en la construcción de una sociedad más justa, y se organiza a través de cuatro ejes estratégicos: integración educativa, emancipación, salud integral y calidad de vida y ciudadanía, participación y cultura.

En línea con las características del PAJ 2015-2025, el INJU se propuso realizar un balance a mitad de camino, una puesta a punto y actualización de las acciones y metas propuestas. Los objetivos del presente balance son tres: i) rendir cuentas sobre lo hecho a las instituciones involucradas en las políticas de juventudes, a las y los jóvenes que participaron de su elaboración, y principalmente, a la ciudadanía; ii) evaluar los diferentes aspectos del plan así como la situación de los jóvenes en la actualidad, para entender las razones que explican los nudos del desarrollo de la política y analizar en profundidad los rezagos relativos de las juventudes, y iii) incorporar temáticas y componentes que desde las juventudes y la sociedad se identifiquen como pertinentes para incluir en el PAJ 2015-2015.

Este esfuerzo supone revisar el grado de avance alcanzado en el cumplimiento de los objetivos planteados, para identificar las acciones a seguir profundizando, los nudos críticos que aún persisten, presentar los logros alcanzados y señalar los temas emergentes que no

han sido abordados hasta el momento. Disponer de este balance es clave, ya que no sólo brindará un diagnóstico de la situación de las políticas de juventud a 2019, sino que además es una herramienta fundamental para identificar los ajustes o reorientaciones que sean necesarias incorporar de forma oportuna para el próximo quinquenio.

La elaboración del presente balance mantiene el carácter participativo que tuvo el proceso de construcción del PAJ 2015-2025. La participación de los y las jóvenes en el ciclo de las políticas públicas es un aspecto clave que desde INJU se busca promover constantemente, en el entendido de que son los y las jóvenes protagonistas estratégicos en los procesos tanto de planificación y definición de las acciones, como en la rendición de cuentas y puesta a punto de las políticas de juventud.

Etapas del proceso de elaboracion del balance del PAJ 2015-2025:

I) Interinstitucional. En su etapa inicial se convocó a la Comisión de Juventudes en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) para presentar y validar los objetivos y las características del proceso. A su vez, se llevaron adelante una serie de reuniones bilaterales con el objetivo de poder construir el estado de situación de las acciones y metas comprometidas.

II) Diálogos en territorio. En una siguiente etapa se desarrollaron las consultas con los y las jóvenes de todo el país. En esta etapa se convocó a jóvenes de todo el país para intercambiar en torno a las líneas a profundizar, así como reflexionar sobre posibles temas emergentes de interés que sea oportuno incorporar en la política. Se entiende que estos espacios fueron determinantes en el proceso de elaboración del informe de balance del PAJ 2015-2025 ya que se logró incorporar los aportes de los y las jóvenes en relación a las políticas públicas de juventudes.

La consulta territorial se llamó: “Tu opinión sí que importa” y se llevó adelante durante los meses de marzo, abril y mayo. La convocatoria estuvo a cargo de los equipos territoriales de INJU Impulsa y Jóvenes en red con el apoyo del equipo central de INJU. Para ello, se realizaron un total de 21 consultas. En la mayor parte de los departamentos se realizó una consulta, en el caso de Montevideo, Canelones y Artigas se realizaron dos instancias. Del total de consultas realizadas en el territorio participaron 1344 jóvenes. Si bien en su mayoría fueron mujeres (49,1%) se registró un número importante de varones (34,8%), y un 15,7% no registraron género.

La metodología utilizada para la consulta fue una yincana que se estructuró en función de cuatro bases, cada una se correspondía con uno de los lineamientos estratégicos (integración educativa, emancipación salud integral y calidad de vida, y ciudadanía, participación y cultura) y una quinta base en la que se trabajó sobre temas emergentes que aún no hayan sido abordados. Los y las jóvenes circularon por cada una de estas bases, en donde se encontraron con diferentes tipos de juegos que ayudaron a introducirlos e introducirlas en las diferentes temáticas para poder problematizar y debatir sobre las mismas.

Cada base contaba con una persona que dinamizaba y se encargaba de llevar adelante la metodología, y otra persona que se encargó de la sistematización de los diferentes insumos que fueron emergiendo en cada base.

Los aportes recogidos en las sistematizaciones se incorporaron en cada uno de los capítulos. A su vez, se tomaron como insumos la relatoría del "IV Desempolvando un derecho: adolescentes y jóvenes discutiendo la salud" y del Encuentro Nacional de Juventudes Rurales: "Nuestro tiempo es ahora", ambos encuentros fueron llevados adelante en 2018 por lo que se constituyen como un insumo más que recoge la opinión de los y las jóvenes de nuestro país.

III) Consulta web. Simultáneamente a la consulta territorial se realizó una consulta vía web, en la cual los y las jóvenes podían hacer llegar sus opiniones y percepciones en relación a cada uno de los lineamientos estratégicos, ya sea de forma individual o grupal completando un formulario que estuvo publicado entre abril y mayo en la web de INJU.

IV) Aportes temáticos. En un siguiente momento, se convocó a personas y colectivos que tuvieran vínculos con cada uno de los temas abordados para contar con un ensayo que sirva de aporte externo e invite a la reflexión. En ese sentido, se recibieron un total de 22 escritos que están distribuidos a lo largo del texto.

El informe de balance se estructura de la siguiente manera: un capítulo inicial sobre orientaciones generales y perspectivas transversales; institucionalidad pública de juventudes; la situación actual de la juventud en Uruguay; y por último, la puesta a punto y actualización de cada temática.

En el capítulo sobre Orientaciones generales se explicitan los principales marcos interpretativos desde donde el INJU parte para la construcción de las políticas públicas de juventudes. Este capítulo incluye además de los marcos interpretativos, las perspectivas transversales que se constituyen como ejes prioritarios sobre los cuales el INJU hace especial énfasis.

El capítulo que versa sobre la institucionalidad pública de juventudes fue elaborado por el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UdelaR). El objetivo de este capítulo es dar cuenta de la arquitectura institucional que el Estado Uruguayo dispone en materia de políticas de juventudes.

El capítulo sobre situación de las juventudes en Uruguay incluye un apartado sobre el rol del conocimiento sobre juventudes y la importancia que el conocimiento tiene en la construcción de políticas públicas de juventudes. Otro apartado sobre datos sociodemográficos en donde se realiza una caracterización de la población joven uruguaya; también incluye un apartado sobre desigualdad y pobreza; y por último se presenta información sobre gasto público social en juventud (GPSJ).

El bloque sobre la puesta a punto y actualización de las temáticas específicas se subdivide en cinco capítulos: los cuatro lineamientos estratégicos definidos en el PAJ 2015-2025 y un quinto capítulo dedicado a temáticas especiales y emergentes. Cada capítulo se estructura de la siguiente manera: introducción, diagnóstico, consultas, ensayos y desafíos.

Por último, al cierre de la publciación se presenta la matriz de acciones propuestas en el PAJ 2015-2025 con sus respectivo estado de situación al 2019.

3.2. Diálogos en territorio

El balance del Plan de acción de juventudes implicó entre otras cosas, un proceso de diálogo con jóvenes a través de instancias de consulta a nivel nacional. El objetivo de esas consultas fue recoger la visión de las y los jóvenes sobre las temáticas que el Plan incluye, así como sus propuestas para abordar estos temas u otros que pudieran surgir como emergentes.

Estas instancias de consulta en formato taller fueron diseñadas desde el equipo central y lideradas a nivel local por los equipos de INJU en territorio: Impulsa y Jóvenes en red. Desde ambos programas se trabajó en la convocatoria a los talleres de consulta promoviendo la participación y el protagonismo de las y los jóvenes; y articulando con otros actores que operan con jóvenes a nivel local.

La convocatoria de las consultas buscó llegar a la mayor cantidad y diversidad de jóvenes en cada departamento para que sus ideas y propuestas fueran parte de la construcción colectiva. Esto implicó que en cada caso se convocaran a grupos de jóvenes vinculados a los Fondo de Iniciativa Juvenil (FIJ) en sus distintas modalidades, voluntariado, mesas departamentales de jóvenes, centros educativos, centros juveniles, Jóvenes en red, jóvenes del medio rural, colectivos, organizaciones, etc. También implicó que, además de trabajar en las capitales departamentales, se llegó a localidades rurales.

Previamente a las instancias de talleres en cada departamento se trabajó con los colectivos de jóvenes convocados sobre algunos contenidos del Plan. Concretamente se abordó qué es el Plan, cuál fue el recorrido para su construcción, cuáles temas están incluídos y cuál es el proceso que viene desarrollando el INJU en ese marco, así como cuál es el objetivo de las consultas a jóvenes. Se debe destacar que este proceso previo a los talleres contó con insumos comunicacionales en formato digital, como videos y convocatorias, que permitieron que las y los jóvenes que participaron contarán con información y mejor preparación para su participación en los talleres.

Los equipos de territorio fueron resolviendo las mejores condiciones para hacer los talleres y asegurando la mayor heterogeneidad de jóvenes participantes.

Principales resultados de la participación en territorio

Del total de consultas realizadas en el territorio participaron 1344 jóvenes. Si bien en su mayoría fueron mujeres (49,1%) se registró un número importante de varones (34,8%). A su vez se debe resaltar la participación de jóvenes trans en diferentes instancias de consulta.

Cuadro 1. Cantidad y porcentajes de participantes en talleres de consulta según identidad de género

Identidad de Género	Jóvenes	Porcentaje
Mujer	660	49,1
Mujer Trans	2	0,1
Varón	468	34,8
Varón Trans	3	0,2
S/D	211	15,7
Total	1344	100

Fuente: Elaboración propia en base a registro de inscripciones

En relación a la edad de quienes participaron, poco más de la mitad tenía entre 14 y 17 años (55,4%), seguido por el grupo de entre 18 y 24 (22,0%), y en último lugar y con muy baja participación quienes tienen entre 25 y 29 años de edad (2,2%).

Cuadro 2. Cantidad y procentajes de participantes en talleres de consulta según edad

Tramos de Edad	Jóvenes	Porcentaje
Menos de 14	49	3,6
14 a 17	744	55,4
18 a 24	296	22,0
25 a 29	29	2,2
Más de 29	15	1,1
S/D	211	15,7
Total	1344	100

Fuente: Elaboración propia en base a registro de inscripciones

Una característica a resaltar de las y los jóvenes que participaron es que en su mayoría declaran estar estudiando (73,3%). Por el contrario, en relación al trabajo, la mayoría no se encuentra trabajando (75,9%). De quienes declararon estar trabajando, menos de la mitad (46,9%) realiza aportes a la seguridad social. Por último y en relación al estudio y el trabajo, acorde a lo que ya se expuso, la mayoría de quienes participaron y está estudiando no trabaja (92,2%). A su vez, de quienes no están estudiando, en su mayoría tampoco están trabajando (75,0%).

Cuadro 3. Cantidad y porcentajes de participantes que cursan estudios

Estudia	Jóvenes	Porcentaje
Si	148	11,0
No	985	73,3
S/D	211	15,7
Total	1344	100

Fuente: Elaboración propia en base a registro de inscripciones

Cuadro 4. Cantidad y porcentajes de participantes que trabajan

Trabaja	Jóvenes	Porcentaje
Si	1020	75,9
No	113	8,4
S/D	211	15,7
Total	1344	100

Fuente: Elaboración propia en base a registro de inscripciones

Cuadro 5. Cantidad de participantes según condición de estudio y trabajo

		Trabaja		
		No	Sí	Total
Estudia	No	111	37	148
	Sí	909	76	985
	Total	1020	113	1133
	S/D	-	-	211

Fuente: Elaboración propia en base a registro de inscripciones

Considerando las consultas en los territorios como una instancia de participación de los y las jóvenes en asuntos relacionados a la construcción de la política pública sobre juventudes, resulta relevante conocer su relación con otras instancias y actividades de participación. En este sentido las dos actividades más declaradas son las de participación en los centros educativos y en actividades de voluntariado (19,1% y 14,7% respectivamente). Actividades en iglesias, sindicales, sociocomunitarias y en partidos políticos adquieren muy baja participación en este grupo de jóvenes, donde el 35,5% no ha participado en ninguna de ellas.

Cuadro 6. Cantidad y porcentaje de participantes según condición de participar en determinadas actividades[1]

Ámbitos de participación	Jóvenes	Porcentaje
Centro de estudios	277	19,1
Iglesia	117	8,0
Voluntariado	214	14,7
Actividades Sindicales	23	1,6
Asociaciones Juveniles	124	8,5
Actividades socio-comunitarias/barriales	135	9,3
Partido o grupo político	84	3,3
No participa en anteriores	516	35,5
Total	1454	100

Fuente: Elaboración propia en base a registro de inscripciones

1. La pregunta habilita a responder más de una opción, es por esto que la cantidad total de jóvenes suma más del total de participantes

4

ORIENTACIONES GENERALES

4.1. Perspectivas orientadoras[2]

Jóvenes y juventudes

La juventud en tanto categoría social debe ser entendida como una construcción socio-histórica que varía según los contextos específicos (Balardini, 2000). Cada sociedad define a la juventud de acuerdo a sus parámetros culturales, sociales, políticos y económicos. En este sentido la delimitación de las diferentes franjas etarias son el reflejo y expresión de dichos parámetros. Si se toma como referencia la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, son jóvenes aquellas personas que se encuentran entre los 15 y 24 años. Sin embargo, en nuestro país la ley de creación de INJU ha definido sus competencias en relación a la franja comprendida entre los 14 y los 29 años, esto ha contribuido a generar un imaginario que identifica a la juventud con este tramo de edad, creando determinadas identidades y pertenencias.

Conceptualmente resulta necesario distinguir entre las categorías de juventud y jóvenes, entendiendo a la primera como un objeto y a la segunda como una referencia a sujetos. Por un lado, *la juventud* en tanto objeto social se construye socio históricamente y se orienta en dos sentidos: en primer lugar, como proceso, producto de dinámicas culturales e históricas determinantes, además de relaciones simbólicas de fuerzas de poder; en segundo lugar, como producto y criterio de clasificación de los sujetos -entendida en ocasiones como clases de edad, en relación a otras generaciones, como resultado de luchas simbólicas, etc.- que legitima un orden social específico (Filardo, 2009). Por otro lado, "los jóvenes son sujetos (de derechos) que viven la condición juvenil de múltiples formas" (Filardo, 2009). Son los y las jóvenes en tanto sujetos de derechos quienes transitan distintas trayectorias de vida, se organizan, tienen voz, plantean demandas y se identifican o no con las representaciones asociadas a juventud que son una construcción social, cultural y política.

Si bien existen determinados comportamientos que se asignan socialmente en función de la edad, no se puede desconocer que los y las jóvenes no son iguales ni se enfrentan, a pesar de aspectos vitales comunes, a las mismas circunstancias en función de su género, orientación sexual, etnia-raza, lugar de residencia, religión o clase social. A pesar de que las personas jóvenes pueden compartir ciertos valores, ambiciones y dificultades, partimos de un enfoque que plantea la necesidad de considerar la especificidad y la diversidad del

2. Esta sección recoge contenidos ya presentados en las Bases hacia un Plan Nacional de Juventudes, el Plan Nacional de Juventudes 2011-2015 y el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025.

colectivo juvenil a la hora de definir sus derechos y responsabilidades. Una perspectiva normalizadora del *ser joven* restringe tanto las posibilidades de visibilización de problemas específicos que afectan a los diferentes colectivos de jóvenes, como de participación real de las personas jóvenes para incidir en la construcción de su sociedad. De esta manera, se vuelve necesario cuando nos referimos a los y las jóvenes hacerlo en plural para poder dar cuenta de esta diversidad. Una definición plural y diversa resulta imprescindible para no reducir las múltiples identidades juveniles a una presunta "normalidad" o "esencia" juvenil.

Perspectiva de juventudes

INJU en tanto rector y coordinador de las políticas de juventudes es un actor clave que promueve e impulsa la transversalización de la perspectiva de juventudes en todas las políticas o acciones que el Estado implementa. En este sentido, vela para que todas las instituciones y sectoriales que componen la matriz de protección social incorporen la perspectiva de juventudes en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Esto supone asumir la responsabilidad de liderar el diálogo, la articulación, la construcción de legitimidad e incidencia de la perspectiva de juventudes con otros actores.

"Considerar una perspectiva de juventud no implica enfocarse parcialmente en 'los jóvenes', sino considerar las relaciones de poder existentes que limitan las autonomías de las personas a partir de un elemento determinante marcado por la edad (en cuanto más edad más poder). Por lo tanto, es necesario generar condiciones de emancipación y autonomía principalmente en las mujeres y hombres jóvenes, a través de miradas analíticas críticas" (Vázquez Díaz, 2012). Es por este motivo que la transversalización de la perspectiva de juventudes implica, además de acciones concretas dirigidas a los y las jóvenes, la inclusión de esta perspectiva en todas las decisiones y acciones que toman e implementan los organismos gubernamentales.

Promover la transversalización en la elaboración de políticas públicas, tiene como primer desafío identificar el papel de los y las jóvenes dentro de un programa o política y examinar las relaciones de poder, de opresión y/o control existentes en las relaciones entre jóvenes y otros grupos etarios a fin de diseñar cursos de acción que permitan desarticularlas, promoviendo relaciones más equitativas y favoreciendo el acceso a los derechos de la población joven (Vázquez Díaz, 2012).

Enfoque de derechos

El enfoque de derechos es una forma de pensar y hacer la política en directa oposición a la tradición del enfoque de riesgo, donde se colocaba a las juventudes como un grupo vulnerable al que había que proteger de los peligros del entorno y de sus propias características. Trascender esta mirada implica considerar a los y las jóvenes como sujetos de derecho y no como meros beneficiarios pasivos de servicios -educativos, de salud, recreativos, de empleo, culturales, etc.-. El acceso a estos beneficios debe ser comprendido como un cumplimiento del Estado de los derechos de las personas jóvenes.

Las personas jóvenes se ven afectadas en el goce de sus derechos y en el acceso a los bienes materiales y simbólicos valorados por la sociedad por ocupar una posición subordinada en el

marco de un sistema social adultocéntrico. En esta línea, la efectivización de derechos de las juventudes no debe ser concebida como límite al accionar del Estado sino como la obligación positiva de adoptar medidas para transformar las situaciones de injusticia.

En este sentido, el Estado debe elaborar políticas y definir sus prioridades en función de los compromisos asumidos a través del Derecho Internacional que refiere a los Derechos Humanos. Por lo que, pensar las políticas sociales desde este enfoque supone adherir a los compromisos internacionales y que el Estado debe asumir la responsabilidad de agotar todos los esfuerzos posibles para que toda la ciudadanía pueda ejercer libremente sus derechos. Implica también que los derechos sean reconocidos en el sistema jurídico nacional y tengan una traducción concreta en las políticas públicas realizadas por el Poder Ejecutivo (Pautassi, 2010).

En los últimos años se evidencian avances normativos y acuerdos a nivel internacional, regional y nacional en la inclusión del enfoque de derechos en diversos instrumentos de política pública. El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013) incluye un capítulo sobre "Derechos, necesidades, responsabilidades y demandas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes". A su vez, en el año 2016 se firmó el Protocolo Adicional en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, con el fin de ampliar y especificar los derechos contemplados en la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes firmada en el año 2005. A fines del 2017 en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe se aprobó el documento donde se incluye un capítulo que habla de "Fortalecer las políticas sociales a lo largo del ciclo de vida: un enfoque de infancia, adolescencia y juventud" que incluye el enfoque de derechos en las políticas sociales. Por último, en 2018 se firmó en México el Pacto Juventud 2030, el cual se potencia el cruce del Pacto firmado anteriormente y la agenda ODS.

Perspectiva de ciclo de vida

A lo largo de su vida, las personas transitan por diferentes etapas que tienen sus propias especificidades. Si bien se reconoce la utilidad analítica de pensar en ciclos de vida por los que transitan las personas, no se debe olvidar al sujeto como agente constitutivo de estos procesos a lo largo de la vida. La mirada de trayectoria de vida tensiona la institucionalidad organizada en función de sectores que se especializan en un campo determinado de política y no en una etapa específica del ciclo de vida que transita una persona.

Pensar en trayectorias juveniles en la actualidad, exige comprender la heterogeneidad de caminos en los que transitan las personas jóvenes, donde lo dinámico es lo específico. La entrada y salida de eventos relevantes como la salida del hogar de origen, el ingreso al mundo del trabajo, la tenencia de hijos y la conformación de un nuevo hogar pierden el orden sistemático y se convierten en un ida y vuelta en búsqueda de varios proyectos de vida. Teniendo en cuenta esta perspectiva, se están generando cambios a la interna de las instituciones para promover la integralidad de las intervenciones y acciones estatales, así como también en el diseño y la implementación de políticas que atraviesan las diferentes etapas del ciclo de vida.

Interseccionalidad

La perspectiva interseccional es un marco pensado para comprender la dinámica existente entre las diversas identidades que interactúan de forma tal que producen determinados efectos sobre las personas. El lugar que ocupan los sujetos en la estructura social está en gran medida determinado por el cruce de los clivajes de etnia-raza, género e identidad de género, orientación sexual, edad, situación de discapacidad, lugar de residencia, condición social, entre otros. La perspectiva interseccional reconoce como punto de partida que las personas tienen identidades múltiples y diversas que operan de forma interseccional generando situaciones de subordinación y opresión específicas.

Las personas pertenecen a más de una comunidad o grupo y por lo tanto pueden experimentar opresiones y privilegios de manera simultánea. La noción de interseccionalidad insta a romper la idea del abordaje acumulativo de la identidad y atender los efectos de la interacción entre diferentes estructuras de desigualdad que operan sobre las trayectorias vitales de las personas. Supone además, poder comprender y dar cuenta, a la hora de pensar las políticas públicas, que las identidades de las personas jóvenes son diversas y resultan de la interacción entre diferentes estructuras de desigualdad en sus trayectorias.

Interinstitucionalidad

Las situaciones que atraviesan los y las jóvenes son complejas, multidimensionales y multicausales. Por lo tanto, deben ser abordadas desde un enfoque integral, intersectorial e interinstitucional que contemple dicha complejidad, superando los enfoques tradicionales y parcializados. Lograr la coherencia integral de las políticas de juventud exige un trabajo de articulación y diálogo sistemático y sostenido entre los organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil, la academia, los partidos políticos y otros actores. Es necesario continuar trabajando para superar la fragmentación de las intervenciones institucionales en materia de políticas de juventud.

La matriz de protección social en Uruguay está estructurada por sectoriales especializadas en garantizar derechos específicos como salud, educación, seguridad social, cuidados, vivienda, entre otras. En este sentido, se vuelve necesario fortalecer y potenciar la articulación entre las sectoriales haciendo foco en las personas jóvenes trascendiendo el entramado institucional. Esto supone colocar a las personas jóvenes como eje central que tensiona la sectorialidad y exige diálogo, articulación y respuestas.

Territorio

El territorio, en un sentido amplio es el escenario en el que ocurre la vida de los sujetos, donde se ponen de manifiesto sus particulares dinámicas y flujos; les otorga lugar y sentido a las acciones cotidianas y por lo tanto, se presenta como el espacio para generar, promover, articular y acompañar los diferentes procesos que hacen a la interacción de los diversos sujetos. El territorio también es el espacio donde se accionan las políticas, programas y proyectos. En este sentido, se debe fortalecer la inclusión de la perspectiva de juventud en

las estructuras de las organizaciones e instituciones de nivel subnacional para la efectiva implementación de las políticas y su adecuación a las realidades locales, fortaleciendo coordinación entre los distintos niveles, instituciones y actores del gobierno a la hora de abordar estas políticas en ámbitos locales.

El territorio, en tanto espacio de producción y resignificación de las políticas, es una dimensión fundamental que debe ser tenida en cuenta a la hora de diseñar políticas, ya que las mismas deben tener en cuenta las particularidades y especificidades de los diversos territorios.

4.2. Perspectivas transversales

Las perspectivas transversales son aquellos puntos de vista que se considera necesario tener en cuenta a la hora de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas que se desarrollan en distintos sectores.

La idea de transversalidad en las políticas públicas se comenzó a expandir en principio asociada a la perspectiva de género, sin embargo, en la actualidad se la considera un instrumento de gestión que busca recoger y reconocer los avances conquistados en el reconocimiento de los derechos de sectores que han sido históricamente relegados y vulnerados por prácticas sociales, políticas, culturales, económicas e institucionales naturalizadas que ponen de manifiesto relaciones desiguales por género, ascendencia étnico-racial, orientación sexual, identidad de género, situación de discapacidad, entre otras.

Las perspectivas transversales desde las que parte este informe y que han estado presentes en los distintos procesos de elaboración y construcción de los planes de juventud (PNJ 2011-2015 y PAJ 2015-2025) son: la perspectiva de género, de diversidad sexual, de discapacidad, la étnico racial y de ruralidad.

Perspectiva de género

Partimos del reconocimiento de las brechas y desigualdades que el orden de género promueve entre varones y mujeres en diversas dimensiones de la vida social. Estas brechas se traducen en el privilegio de los varones en el acceso a los bienes, recursos simbólicos y materiales valorados en nuestra sociedad, colocando en situación de subordinación a las mujeres y en particular a las mujeres jóvenes. Los mandatos de género operan además constriñendo las posibilidades y oportunidades de libre desarrollo de los proyectos de vida de unos y otras.

Trabajar desde la perspectiva de género en las políticas de juventud implica, por un lado, la puesta en marcha de medidas dirigidas a revertir las desigualdades que sufren las personas jóvenes en razón de su género, en especial dirigidas a la promoción y apoyo de las mujeres jóvenes -por ejemplo, a través de acciones afirmativas-; y por otro lado, "la movilización de las políticas y las acciones específicas hacia el propósito de alcanzar la igualdad, mediante la activa y abierta toma en consideración desde la fase de planificación de los posibles efectos sobre la situación tanto de hombres como de mujeres" (Meentzen y Gomáriz, 2003).

Diversidad sexual

Incorporar la diversidad sexual implica por un lado visualizar las desigualdades, el estigma, la discriminación, el rechazo y las violencias que afectan a las personas jóvenes debido a su orientación sexual, identidad de género y expresiones de género. Por otra parte, supone promover la ciudadanía plena de las personas LGBTIQ[3], garantizando el ejercicio igualitario de derechos y oportunidades así como su participación e inclusión social, política, laboral y económica y cultural libre de todo estigma, discriminación y violencia.

La necesidad de transversalizar esta perspectiva parte del reconocimiento de las condiciones sociales en las que vive la población LGBTIQ, y que como fruto de ese contexto "generan que en los temas de política pública exista una especificidad significativa, en la medida que la homofobia, lesbofobia y transfobia afectan y atraviesan por completo casi todos las políticas públicas, empezando por la constitución de la propia agenda de prioridades, siguiendo por la definición de programas de intervención e investigación, y finalmente levantando barreras sociales significativas para el acceso" (Sempol, 2012). Asumir una perspectiva de diversidad sexual supone diseñar las políticas de juventudes desde un paradigma que promueva los derechos de todas las personas, respetando y reconociendo la diversidad de expresiones genérico-sexuales existentes en la población joven.

Perspectiva étnico-racial

La consideración de esta perspectiva supone identificar y dar respuestas a un conjunto de discriminaciones y desigualdades que afectan a las personas como fruto de las relaciones de poder que operan en nuestra sociedad a partir de la etnia-raza. El racismo refiere a toda "actitud o manifestación académica, política o cotidiana que suponga afirmar o reconocer de forma explícita o implícita, tanto la inferioridad de algunos colectivos étnicos como la superioridad de otros, justificados en la división de los seres humanos en razas" (Ramírez, 2012). En Uruguay se ha colocado en una situación particularmente desventajosa a la población afrodescendiente, traduciéndose en mayores dificultades para el acceso al bienestar social para los y las jóvenes pertenecientes a este sector. Generar políticas específicas que reviertan la situación de discriminación y desventaja social histórica de las personas afrodescendientes es una de las obligaciones del Estado.

Discapacidad

La discapacidad ha sido percibida de diferentes formas a lo largo de la historia. Si bien actualmente conviven diversas perspectivas, en Uruguay se ha avanzado hacia un modelo que se propone superar las perspectivas biomédicas y caritativas concibiendo a la discapacidad desde una perspectiva de derechos humanos. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce que "la discapacidad es un concepto

3. Población LGTBIQ: Lesbianas, gays, trans, bisexuales, intersexuales y queer.

que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás"...[4] En su artículo 1º, la Convención define a las personas con discapacidad como aquellas que tienen deficiencias del tipo físico, intelectual y sensorial a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras puedan impedir "su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás"[5].

Los y las jóvenes con discapacidad experimentan una doble vulneración de sus derechos, solapándose la discriminación marcada por su condición de jóvenes en una sociedad adultocéntrica y su condición de discapacidad en una sociedad cuya funcionalidad hegemónica los y las coloca del otro lado de la normalidad, ya no como sujetos de derechos sino como objetos de rehabilitación, re inserción, normalización o de caridad. Si a todo lo anteriormente dicho se le suma la condición socioeconómica, se está ante una triple vulneración.

Ruralidad

INJU parte de una definición amplia de ruralidad, entendiéndose como construcción social que se organiza a partir de una multiplicidad de dimensiones: sociales, económicas, geográficas, demográficas, culturales, ambientales, etc; estructuradas en función de la dispersión de la población y/o el trabajo agropecuario. En ese sentido, el territorio y lo sectorial agropecuario se vuelven claves determinantes de la categoría. En función de esto, no encontramos una representación única de las juventudes rurales, sino por el contrario, en su interior podemos distinguir diversas formas de vincularse a lo rural.

En ese marco podemos encontrar jóvenes que solo residen en el medio rural; jóvenes que trabajan en el sector agropecuario pero residen en lo urbano; y jóvenes que residen y trabajan en el sector agropecuario (PAJ 2015-2025). A esta caracterización puede sumarse otra categoría relacionada con jóvenes que residen en hogares agro dependienteS.[6] Por tanto, a la hora de diseñar políticas orientadas a las juventudes rurales, es necesario realizarlo atendiendo dichas particularidades.

4. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), Preámbulo
5. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), Artículo 1
6. Jóvenes que residen en hogares cuyo ingreso principal de al menos uno de sus integrantes proviene del sector agropecuario (Mascheroni y Riella, 2009)

4.3. La proximidad como política: jóvenes en red de la cercanía individual a la construcción de comunidad

Ana Olivera

Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social

Uruguay tiene profusos antecedentes de trabajo comunitario en clave de proximidad. Por años, educadores y educadoras, así como técnicos y técnicas de organizaciones sociales han salido al encuentro de la población más excluida desde una lógica de cercanía personalizada y comunitaria. Es a partir de ese acumulado que en 2012 MIDES se propone la creación de programas sociales cuyo eje metodológico sea el trabajo en clave de proximidad, conectado a otros programas de descentralización territorial.

La puesta en marcha de esta estrategia de intervención respondió a la necesidad de atender a las poblaciones que sufren los mayores niveles de exclusión, incluso durante varias generaciones, por lo que la mejora de la situación económica general no había logrado modificar sus perspectivas particulares. Para abordar las distintas situaciones de vulneración de derechos, cada programa fue diseñado con especificidades de acuerdo a la población y tipo de riesgo priorizado.

El objetivo central era desarrollar una estrategia de focalización, subsidiaria a la política universal, con foco en las poblaciones más excluidas, a través de un cambio en la gestión de las políticas públicas que permitiera superar fragmentaciones y superposiciones entre las instituciones. Actualmente, son tres los programa que se encuentran en la órbita de MIDES y forman parte de esta estrategia: Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo.

A comienzos de 2015, la nueva administración analizó el estado de situación y vigencia de los programas de proximidad. En consideración de las distintas evaluaciones realizadas, se resolvió su continuidad y la definición de una estrategia integrada de proximidad, conectada con la política de descentralización territorial de MIDES y la promoción de la coordinación interinstitucional.

El programa Jóvenes en Red, en particular, nació en 2012 con el objetivo de reconocer y restituir derechos para aquellos jóvenes desvinculados del sistema educativo formal y del mercado de trabajo formal, a través de tres ejes estratégicos: (i) la participación de las y los jóvenes en su comunidad local, (ii) la articulación con servicios universales y (iii) la conexión con el trabajo. Dicho abordaje prevé la consolidación de un set de prestaciones materiales y un acompañamiento psicosocial que permita reparar los daños generados durante su trayectoria de vida.

En este sentido, trabajar en clave de proximidad implica el acompañamiento personalizado por parte de equipos técnicos, especializados en la temática a cada uno de los jóvenes

participantes del programa. Se desarrolla un proyecto educativo individual con cada joven a lo largo de 18 meses, en el que se busca fortalecer las condiciones de los y las participantes para el acceso al mundo del trabajo y la re-vinculación al sistema educativo. Una de las características más importantes del programa es la incorporación de la perspectiva de juventudes, género, diversidad sexual y generaciones. Asimismo, el programa trabaja sobre la dimensión individual, grupal y comunitaria, siendo este último un rasgo distintivo a destacar con respecto incluso a otros programas de proximidad.

A su vez, a partir de la experiencia de trabajo en proximidad con la población joven vulnerable, quedó de manifiesto la necesidad de abordar algunas problemáticas específicas. Estas son las áreas temáticas que definen cuatro abordajes de alta complejidad: i) violencia de género y generaciones; ii) dificultades de aprendizaje; iii) consumo problemático de sustancias; y iv) salud mental.

La orientación política sostenida en clave de descentralización territorial, junto al trabajo acumulado desde cada barrio y comunidad, permitió que hoy las y los técnicos de los distintos programas de proximidad hayan consolidado un espíritu de equipo en base a su adscripción territorial, abordando casos desde una perspectiva integrada e incluso formulando reivindicaciones comunes, más allá de las particularidades de cada repartición institucional.

Asimismo, este espíritu de cuerpo unificado también permitió mejorar sustantivamente el vínculo con las organizaciones sociales y comunitarias de cada zona, logrando un trabajo verdaderamente mancomunado.

Antes de terminar, es imprescindible destacar que estos avances fueron posibles gracias al enorme compromiso de los equipos, tanto centrales como en territorio. Durante estos años han sido muchas las situaciones difíciles que han tenido que enfrentar, y en la mayor parte de los casos el centro de la reflexión y de la intervención no estuvo puesto en el programa, la institución o el o la trabajador/a sino en el y la joven a atender. Mientras esta perspectiva política se sostenga, Jóvenes en Red, como programa social de proximidad, seguirá fortaleciendo la matriz de políticas públicas de juventudes y la restitución de derechos a los jóvenes históricamente más excluidos de nuestra sociedad.

5

INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA DE JUVENTUDES

La construcción institucional de las políticas juventud en Uruguay: trayectoria y desafíos

Marcelo Castillo
Alejandro Milanesi
Departamento de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR

Hitos y enfoques de la creación de la institucionalidad en los temas de juventud

El primer impulso de interés político en el desarrollo de políticas de juventud en Uruguay coincide con la restauración democrática. El año 1985 fue declarado como el Año Internacional de la Juventud lo que trajo un llamado a atender la "cuestión juvenil" por parte de los Estados (Scagliola, 2017). En el año 1987 se creó la Comisión Coordinadora de la Juventud y, paralelamente, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) crea bajo su responsabilidad el Centro de Información a la Juventud (CIJ). En ese mismo ministerio, pero a fines de 1990, se establece el INJU con fines de planificar, diseñar, asesorar, articular, supervisar y ejecutar políticas públicas de Juventud.

El desarrollo de una nueva institucionalidad relacionada a la juventud no implicó, sin embargo, un corte tajante respecto a su población objetivo. La consideración del "joven" varió de acuerdo a los distintos momentos históricos y políticos, algo que también se daría en otros países de la región. Aunque la creación de INJU significó un paso adelante en la visibilización de los asuntos específicos de la juventud y la necesidad del desarrollo de políticas, en sus primeros años de existencia la precariedad institucional fue la tónica dominante del organismo de juventud al punto que desde su creación hasta el año 2005 pasó por tres ministerios y estuvieron al frente siete directores.

En ese sentido, Scagliola (2017) identifica tres grandes etapas de construcción institucional del INJU: a) etapa fundacional (1990-1995), b) etapa de vaivenes (1995-2005), c) etapa de reposicionamiento (2005 en adelante). Cada una de estas etapas está marcada además por un determinado enfoque de políticas, y por tanto también de la concepción sobre la juventud (Falkin, 2014). La etapa fundacional está caracterizada por un alto nivel de exposición de INJU dado principalmente por la implementación de la Tarjeta Joven. Este instrumento ayudó a la visualización de una temática juvenil con un enfoque basado en su integración al mercado de consumo. En esta etapa comienzan también a implementarse algunos programas de formación o capacitación laboral que dan cuenta de la necesidad de atender los "riesgos sociales", en especial de los jóvenes más vulnerables. El resto de las acciones estaban guiadas, mayoritariamente, por la subsidiariedad y/o complementariedad de políticas llevadas

adelante por otros organismos públicos y de promoción de la participación juvenil. La etapa de vaivenes está marcada por una alta inestabilidad institucional y cambios de directores. En el año 2000, el INJU pasa a ubicarse bajo la órbita del Ministerio de Deporte y Juventud. Aunque en la práctica esto podría significar una jerarquización, en términos de políticas no se destacan avances significativos.

La etapa que comenzó en el año 2005 reubicó al INJU en una nueva institucionalidad: el Ministerio de Desarrollo Social. En este nuevo contexto, se intentó continuar la pauta histórica de creación de Consejos Asesores o Consultivos de Juventud y vale la pena resaltar el amplio proceso de participación promovido en el año 2008 para la generación del Plan Nacional de Juventud. Este período marcaría un enfoque más decidido por fortalecer la intervención pública en temáticas de juventud a partir de una serie de programas entre los que se destacan aquellos asociados a la participación juvenil (Ej. IMPULSA, Amplificá Tu Voz, Arrimate Espacio Joven, Fondo de Iniciativas Juveniles, entre otros). No obstante, conforme pasan los primeros años de INJU en MIDES, comenzaron a desarrollarse una serie de programas que buscan atender problemas o demandas vinculadas a aspectos como la deserción educativa, el desempleo o la violencia juvenil.

En síntesis, los sucesivos cambios de orientación ideológica en los gobiernos nacionales así como las reubicaciones institucionales vividas por el INJU impactaron en sus ejes de acción y enfoques de los programas. A este punto, Falkin (2014) agrega, además, los cambios en las bases doctrinarias y sugerencias de políticas provenientes de las agencias internacionales: Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros. El devenir institucional parece, no obstante, ir consolidando capas en donde las acumulaciones previas no desaparecen sino que van conviviendo con los nuevos enfoques que arriban. Así, por ejemplo, programas como la Tarjeta Jóven perviven y se rediseñan, y conviven con otros que buscan trabajar sobre situaciones vinculadas a la vulnerabilidad y la pobreza. Ello no sólo aumenta el número de intervenciones sino también los tipos de población, articulaciones y recursos requeridos.

El despliegue de ese conjunto variado de iniciativas implicó el fortalecimiento de una serie de temas institucionales que han estado presentes a lo largo del período de existencia del INJU. En ese sentido, la ejecución de programas de vulnerabilidad juvenil posibilitó la mejora presupuestal y de la mano de ello también mejoraron áreas estratégicas de las institución como ser la de formulación y gestión de políticas públicas. En particular, se han generado importantes capacidades técnicas y de construcción de bases de información a partir del desarrollo de importantes iniciativas tal como los Planes Nacionales de Juventud y las Encuestas Nacionales de Adolescencia y Juventud.

Ese contexto de cambios se realizó en un período de importantes modificaciones en la matriz de protección en general y de las políticas de juventud en particular.

La trayectoria reciente de las políticas de juventud en el contexto de las políticas de bienestar

Desde el año 2005 hasta la fecha se han propiciado un importante número de cambios

en la matriz de protección social del país a partir de reformas significativas que de forma directa o indirecta obligan a replantearse las políticas destinadas a la adolescencia y juventud del país. En la administración de gobierno del período 2005-2010 se impulsaron reformas en relación a la protección social que buscaron resolver situaciones de emergencia social vinculadas, principalmente, a la pobreza e indigencia. A raíz de la crisis económica y financiera atravesada por el país entre 2001 y 2003, la problemática social fue uno de los principales objetivos. Es en ese contexto político que se desarrollaron un buen número de reformas institucionales en varias arenas de políticas tales como la laboral, la de seguridad social, la de salud, la asistencial y la tributaria.

En la administración del período 2005-2010 una de las primeras medidas que se tomaron fue la convocatoria para la reinstalación de los consejos de salarios como principal ámbito de negociación colectiva y en el año 2009 se modificó la arquitectura institucional de la regulación pública entre capital y trabajo mediante la promulgación de las leyes de negociación colectiva para el sector privado (Ley N° 18.566) y el sector público (Ley 18.508). En cuanto a modificaciones relevantes en el período, pero en el año 2013, interesa destacar una modificación de relevancia especialmente para las condiciones laborales juveniles como fue la promulgación de una Ley de Empleo Juvenil (Nº 19.133) que buscó promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación, y la formación profesional.

La reforma del sistema de salud dio creación mediante la Ley Nº 18.211 al Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). A partir de esa ley el Ministerio de Salud Pública (MSP) pasó a ser la entidad rectora de los prestadores de salud del sistema. Asimismo se creó el Seguro Nacional de Salud (SNS) cuyo acceso se posibilita a partir del aporte al Fondo Nacional de Salud (FONASA). A partir del aporte que realizan los trabajadores formales y los titulares de empresas con hasta cinco empleados tienen el derecho a escoger un prestador de salud y si realizan un aporte adicional se extiende el beneficio a los hijos menores de 18 años o personas dependientes a cargo. Además, los pasivos (jubilados y pensionistas) son beneficiarios del seguro de salud y también pueden extender el beneficio a su cónyuge y a sus hijos menores de 18 años o personas dependientes a cargo.

En cuanto a los cambios en el componente asistencial de la matriz de protección social hay que señalar una serie que tuvieron lugar desde el 2005 hasta la actualidad. Una de las políticas de mayor importancia de la administración de gobierno del período 2005 - 2010 fue la puesta en marcha del Plan Nacional a la Emergencia Social (PANES) cuyo objetivo fue satisfacer las necesidades básicas de los hogares más vulnerables -estimados cerca del 8% de la población-. Una vez que el PANES finalizó, en el año 2007, el Gobierno implementó el Plan de Equidad que fue pensado como una estrategia de carácter permanente de superación de la pobreza, de la indigencia y de la reducción de la desigualdad social. El Plan reformuló dos instrumentos clásicos de transferencias monetarias, las Asignaciones Familiares (AFAM) y las Pensiones a la Vejez, complementandose con un cúmulo de programas sociales que tenían como principales objetivos: el apoyo alimentario a los hogares con mayores dificultades económicas y beneficiarios de AFAM; el cuidado/educación para la primera infancia e infancia ; complemento a la educación primaria básica; re-vinculación a la enseñanza media formal y formación profesional básica, empleo protegido y cooperativismo social.

Durante el período 2010-2015 se buscó generar mayor articulación entre el componente estructural de la matriz de protección social con las de asistencia e integración social. Se continuaron programas e intervenciones implementados bajo el Plan de Equidad y se procuró que la población vulnerable se incorporara al uso de los servicios universales. Paralelamente, se puso un fuerte énfasis en programas focalizados hacia la población en situación de pobreza extrema (por ejemplo: Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo).

Una de las innovaciones más relevantes del actual período de gobierno consistió en la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) por el que se busca el desarrollo de la autonomía de las personas dependientes, su atención y asistencia, por intermedio de acciones y medidas basadas en la solidaridad y la corresponsabilidad entre familias, Estado, comunidad y mercado.

Por último, en cuanto a grandes reformas o políticas de gran calado que han tenido lugar en estos últimos años, interesa destacar especialmente a la reforma tributaria aprobada en diciembre del año 2006 (Ley 18.083) que implementó el Impuesto a las Retribuciones de las Personas Físicas (IRPF) como uno de los principales instrumentos impositivos del país.

Simultáneamente a este universo de cambios a nivel de políticas se instrumentaron una serie de modificaciones en materia de institucionalidad pública buscando que se generen mayores niveles de complementariedad en las políticas universales y las focalizadas para sectores específicos de población. Así, de la mano de la generación de novedosas estrategias de atención a la vulnerabilidad o nuevos riesgos sociales, se llevaron a cabo nuevas pautas de intervención pública que incorporan las lógicas territoriales, la integralidad de las acciones y la búsqueda por la complementariedad de las mismas. En aras de responder de mejor forma a la estructura de vulnerabilidades socioeconómicas se entendió como imperiosa la necesidad de producir una gobernabilidad coordinada e integrada de bienestar entre las diversas arenas sectoriales de políticas sociales (Christensen y Lægreid, 2013).

En ese marco los representantes gubernamentales y los equipos técnicos identificaron como clave a la coordinación como instrumento privilegiado de gestión pública como promotor de "puentes" entre las independientes operativas sectoriales. Pero en Uruguay (al igual que el resto de los procesos regionales) la instalación de mecanismos y espacios de coordinación no siguió necesariamente una lógica de corte administrativo sino que en buena medida la motivación estuvo dada por componentes esencialmente políticos: una búsqueda por abordar de mejor manera una realidad social compleja que escapó al tratamiento sectorial tradicional.

De esa forma los llamados Ministerios de Desarrollo Social (MIDES) surgieron, entre otras razones, en respuesta a la excesiva fragmentación de la intervención estatal, con la función exclusiva de reordenar y articular la dispersa oferta pública dirigida a grupos sociales vulnerables o en situación de pobreza (Midaglia et al., 2012). Algunas de las políticas que líneas arriba se mencionaba comparten la particularidad de ser prestaciones públicas con un enfoque intersectorial, para intentar debilitar la operativa "independiente" de las organizaciones estatales tradicionales. A la vez, para su puesta en marcha, se crearon ámbitos específicos de coordinación, de distinto nivel de jerarquía pública para imprimir sinergias a la heterogénea oferta pública social, así como a su operativa en los distintos territorios nacionales. Esos espacios diseñados para este tipo de actividades fueron convocados y/o

presididos por los Ministerios, o en su defecto, por los Institutos y Direcciones que funcionan en su órbita, tal es el caso del INJU.

Así, MIDES tuvo dentro de sus cometidos el de la coordinación interinstitucional pero no solamente con otros organismos públicos sino también enfocados en establecer ámbitos de asesoramiento y coordinación con la sociedad civil organizada. De esa manera también se promovieron, por parte de esa cartera ministerial y sus institutos asociados, una serie de ámbitos de promoción de la participación de la ciudadanía en diferentes instancias de la política pública. Específicamente la participación fue una de las tres prioridades en materia de juventud, junto a Educación y Trabajo, tal como se reflejó en el Plan Nacional de Juventudes 2011-2015, impulsado por INJU y elaborado en el marco de la Comisión de Infancia, Adolescencia y Juventud del Consejo Nacional de Políticas Sociales. El resultado general fue el de la proliferación de ámbitos de coordinación y de participación ciudadana en las diferentes arenas de políticas sociales.

En ese contexto, las políticas de juventud no escaparon a la tónica general de los cambios que se fueron llevando adelante. En ese sentido se llevaron a cabo una importante cantidad de medidas de atención a la pobreza y con mucha dificultad de enfocarse en clave universal, trascendiendo los estratos socioeconómicos de este sector de población. En la práctica se generaron una serie de paquetes de políticas relativamente autónomos, con problemas de articulación. La necesidad de generar articulaciones constantes debe enmarcarse con la consideración del lugar institucional que pasó a ocupar el INJU en el entramado público. Se supuso que su ubicación en el ministerio encargado de la coordinación intersectorial y con la sociedad civil le daría la autoridad suficiente para estimular y en algún sentido obligar a sus pares sectoriales a cooperar para abordar las problemáticas de la juventud.

A las posibles dificultades que se podrían generar para constituirse como Autoridad Social en materia de políticas de juventud, hay que añadirle el contexto de cambios en el que los clásicos parámetros de integración social se combinaba de alguna forma, educación, empleo, y familia en la actualidad no se sostienen con los mismos dispositivos públicos. En ese marco las políticas públicas de adolescencia y juventud, al igual que otras relacionadas con otras franjas etarias así como las vinculadas con demandas de género, étnico raciales, etc. deben intentar responder a la nueva estructura de riesgos en las sociedades occidentales. Como tienen que tener en cuenta problemáticas variadas y para amplias categorías de población, las políticas públicas que se promuevan deben considerar la "diversidad de juventudes" (algunos grupos con suficientes recursos socioeconómicos, otros con insuficiencia, etc.) y a su vez algunas líneas de acción comunes de que más allá de la heterogeneidad interna de ese grupo, le impriman sentido de conjunto a esa franja etaria. En síntesis se deben concebir una gama de políticas públicas intersectoriales, focalizadas para abordar las situaciones de segmentos variados de las juventudes y otras de orientación universal que les permita identificarse y compartir situaciones de vida comunes.

Ese es el contexto general en el que deben analizarse las políticas y medidas que el INJU ha llevado a cabo e instrumenta actualmente.

El enfoque de trabajo actual del INJU

Como se mencionó, en la última década ha existido una intención política manifiesta de abordar vulnerabilidades existentes. Ello se refleja en el aumento del Gasto Público Social dirigido a la juventud (Colacce, Manzi y Tenenbaum, 2016) y en la creación de programas para atender la desvinculación educativa, el acceso al mercado de empleo, las situaciones de violencia o de conflicto con la ley, entre otros. En muchos casos, estas acciones han buscado tender puentes o establecer líneas de coordinación con los clásicos servicios sectoriales (principalmente de educación y salud) para adaptarse a situaciones específicas de los adolescentes y/o jóvenes.

En los últimos años, el INJU, en muchas ocasiones en colaboración con otras áreas del MIDES u otros organismos, ha desarrollado una progresiva consolidación de capacidades técnicas, generación de información y diagnósticos. Ello se refleja, por ejemplo, en:

- La sucesiva elaboración de Planes Nacionales de Juventud que ayudaron a orientar la acción del instituto, no sólo hacia adentro sino también respecto del relacionamiento con otros actores públicos y privados involucrados.
- La elaboración de un conjunto de documentos y estudios técnicos de gran relevancia como la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud, las estimaciones sobre Gasto Público Social en juventud y otros estudios sobre temas de salud, educación, TICs, vivienda o pobreza, entre otros.
- La sistematización de información sobre juventud presente en el Sistema de Información sobre juventudes.

En términos de implementación de políticas, el último lustro ha evidenciado un triple rol. Por una parte, fortaleciendo su intervención sobre jóvenes vulnerables a través de programas como Jóvenes en Red e iniciativas asociadas al conflicto con la ley o de inserción laboral. Por otra parte, a partir del desarrollo de múltiples experiencias de corte participativo o recreativo que ponen a INJU como un referente para algunos colectivos de jóvenes (Scagliola y Cristar, 2012). En este último caso, con un mayor nicho en la adolescencia que la juventud. Finalmente, articulando con todos los organismos públicos que ejecutan las políticas que afectan la vida de las personas jóvenes para que puedan desarrollar políticas y programas innovadores y eficaces garantizando sus derechos.

INJU es además un referente para organismos internacionales en la temática o involucrados con ella lo que le ha permitido participar de instancias de debates regionales sobre los asuntos de la juventud y el desarrollo de las políticas.

En síntesis, en la INJU en la actualidad trabaja en base a una serie de pilares que tienen que ver con:

- La participación juvenil
- La territorialidad y la estrategia de cercanía
- La integralidad
- La articulación Intra e Interinstitucionalidad

• La atención a las perspectivas de género, étnico-racial, diversidad sexual, discapacidad y socio-económica

Todo ello ha conformado la construcción de una visión más compleja de los jóvenes: sus realidades, sus potencialidades, sus problemáticas. Ahora bien, este fortalecimiento institucional trae consigo tensiones y desafíos no sólo para INJU sino también para su institucionalidad pública de referencia. En primer lugar, el constante desafío por el desarrollo de capacidades, información y metodologías para el trabajo con jóvenes. En la medida que INJU ingresó como un agente más en el mundo de las políticas de bienestar requiere la construcción de saberes y recursos estables, sistemas de información confiables y estudios que provean más evidencia para gestionar las políticas. Este tipo de desafíos son propios del camino recorrido por INJU y difícilmente estuviera presente en sus etapas iniciales de mayor debilidad institucional. Asociado a ello, al mismo tiempo que se desarrollan políticas que buscan atender los riesgos sociales se juega el doble rol de trabajar para romper estereotipos sociales que ubican a los jóvenes asociados delincuencia, el consumo de sustancias, etc.

Por otra parte, INJU se encuentra motivado, pero también tensionado, por continuar agregando nuevas temáticas a su agenda: por ejemplo, los asuntos relacionados a: jóvenes trans, jóvenes en conflicto con la ley, jóvenes migrantes, emprendedurismo, bullying, etc. Nuevamente, ello requiere una inversión en recursos humanos y financieros pero sobretodo, una necesidad de priorización política que no siempre es fácil de lograr.

Nudos críticos para el debate

El conjunto de cambios en los paradigmas de políticas y reordenamientos institucionales que han llevado a una revaloración en la construcción de la institucionalidad dirigida a los jóvenes, presenta, no obstante, una serie de asuntos o nudos críticos. Esta sección pretende echar luz sobre algunos de ellos con el fin de alimentar el debate de las políticas de juventud, sus formatos institucionales y el rol de INJU.

Nudo 1: consolidación de "una" política de juventud

Cuando se analiza el conjunto de instituciones estatales que se encargan o participan de las prestaciones dirigidas a los adolescentes y jóvenes, es posible notar una multiplicidad de agencias públicas con diferente poder en la estructura estatal y sobretodo con diferentes legados en la construcción de sus intervenciones públicas. Esta multiplicidad de instituciones estatales que se encarga de la oferta pública juvenil e imprime distintas concepciones de los jóvenes como sujeto de la política, torna muy compleja la tarea de crear, promover o consolidar parámetros comunes y complementarios de acción y protección.

La generación de instancias de coordinación sin duda ha avanzado en acercar las posturas así como también el diseño conjunto de algunas políticas. Sin embargo, allí persisten desafíos para la consolidación de una política de juventud a nivel de todo el sector público. Como consecuencia, en la práctica, el universo de políticas públicas dirigidas a la juventud termina siendo disperso y fragmentario.

El asunto puede considerarse como más problemático si se tiene en cuenta que en los últimos gobiernos se han puesto en marcha un importante número de intervenciones de pequeña y media magnitud para sectores específicos de población que no siempre lograron tener pautas de complementariedad con la oferta de políticas tradicionales. La multiplicación de programas que se han generado en los últimos años pone en serio riesgos la posible fragmentación del sistema de protección social y ello tensiona a un organismo como INJU ya que, paralelamente, debe prestar atención a múltiples juventudes. Por tanto existe un nudo de problemas dado en la necesidad de generar una política pública global de juventud que a su vez logre tener sólidas articulaciones con la implementación de programas específicos para ciertas juventudes.

Nudo 2: Injerencia en el diseño de políticas

Si bien, INJU como institución orientada al desarrollo de políticas hacia la juventud ha alcanzado una mayor presencia pública y en ámbitos de gobierno, en la práctica tiene aún una baja incidencia para diseñar las políticas de juventud con mayor capacidad de transformación. Con excepción de algunos ejemplos relevantes como la Ley de Empleo Juvenil, INJU ha tenido problemas para ser un actor relevante en la discusión sobre asuntos de educación, salud, jóvenes privados de libertad u otro tipo de vulnerabilidades.

La discusión sobre la posibilidad de ejercer "rectoría", que se presenta en todos aquellos organismos con competencias transversales, no escapa en este caso, también a INJU. Esta dificultad INJU se da en dos sentidos. Por una parte en un sentido estrictamente legal en donde comparte espacios de superposición con otros organismos, en particular INAU. Por otra parte, la capacidad política de incidencia aunque fortalecida en términos de legitimidad e interlocución, es aún débil para liderar o negociar la definición de políticas. Más aún si toma en cuenta que en ocasiones es necesario desarrollar acciones de rectoría junto a organismos de larga tradición en el formato tradicional de ejecución sectorial de las políticas sociales.

Nudo 3: la difícil construcción de la función de la coordinación de las políticas

La búsqueda por lograr establecer prioridades políticas a partir del logro de importantes niveles de articulación de las diferentes agencias del Estado ha sido una estrategia política para intentar dotar de mayores niveles de coherencia las acciones del gobierno. Desde la creación de MIDES y la relocalización en su órbita de una variedad de entidades públicas ubicadas en diferentes esferas del estado (INJU entre otros) se han multiplicado los ámbitos de coordinación de políticas sean de nivel nacional como subnacional. Ahora bien, el cumplimiento de la función de coordinación de las políticas, en este caso sociales, encierra dos posibles dificultades que interesa considerar: el de la constitución de un sistema jerárquico de instancias de coordinación y el de legitimidad para la convocatoria de actores relevantes para la política a coordinar.

En cuanto al primero de los asuntos resulta sustantivo señalar que la función pública de coordinación no tiene un objeto propio como sí ocurre con otras funciones estatales tales como la de provisión o la de regulación. La puesta en marcha de la función de coordinación

en el ámbito público, por parte del Estado, implica recrear permanentemente la problemática objeto de trabajo. El riesgo que se puede instalar es que se generen agendas propias de los diferentes espacios de coordinación que no tengan una estrecha sintonía con instancias superiores y esto se puede agravar si se considera la multiplicación de espacios de carácter local y su posible no correspondencia con preocupaciones de instancias centrales de los organismos competentes o, en otras palabras, que se instalen lógicas relativamente "autónomas" de acción.

En relación a las posibles dificultades de coordinación derivadas de la capacidad de convocatoria se vincula con el nudo problemático anterior en el sentido que es difícil instalar problemáticas que convoquen a organismos que despliegan intervenciones sustantivas en determinadas arenas de política si la entidad encargada de convocar a los actores no cuenta con los niveles de capacidad y de legitimidad suficiente como para lograr importantes niveles de compromiso institucional.

Nudo 4: los fines de la participación

Desde sus orígenes en el entramado público uruguayo, INJU ha tenido en la participación uno de sus ejes sustantivos de trabajo, sea mediante la promoción del diálogo con actores organizados como con la ciudadanía en su conjunto. Este proceso recibió un fuerte impulso a partir del año 2005 donde proliferaron las instancias de intercambio con actores (colectivos e individuales) de la sociedad civil.

Pero interesa destacar que en las iniciativas de promoción de la participación juvenil existieron ciertos inconvenientes respecto a los criterios de convocatoria a los espacios (quiénes participan), los actores encargados de la construcción de la agenda (quién es el actor que determina los temas sobre los que se pretende recoger participación), la dinámica de trabajo (cómo se articulan los emergentes de los espacios participativos con otras políticas del organismo) y los recursos para mantener esos espacios de participación (cuáles y cuántos son los recursos humanos que tienen como función el sostenimiento de los espacios participativos).

Los escasos trabajos que han analizado el funcionamiento de esos espacios (Fuentes, Buschiazzo y Castillo, 2015) muestran las dificultades mecionadas a las que hay que agregar que el volumen de recursos así como las actividades que se llevan a cabo en las instancias de participación presentan importantes déficits si se los considera como instrumentos de gestión. Así mismo, quizás debido a esa carencia para la gestión, los espacios han presentado escasos vínculos con otras instancias de coordinación sea de nivel nacional como subnacionales.

Reflexiones finales

Los cambios acaecidos en la matriz de protección social, con reformas de gran calado, llevaron a una modificación del tradicional rol de INJU. De una institución destinada a la promoción de iniciativas de promoción de la participación y del emprendedurismo se pasó a una entidad que desarrolla también acciones en materia de protección social para el abordaje de importantes problemas de inclusión social de la juventud uruguaya. Pero el despliegue de

un buen número de intervenciones complementarias a las clásicas de la matriz de protección social tienen por delante importantes desafíos tales como: el de contribuir a la fragmentación de la oferta pública social, el riesgo de las intervenciones de pequeña magnitud, el de ser una entidad únicamente enfocada en jóvenes pobres y el del solapamiento de las acciones con otras que llevan a cabo otros organismos con los que se comparte población destinataria.

Los nudos o asuntos críticos mencionados en la sección anterior sirven de telón de fondo para el desarrollo de futuras acciones de la institución o, en otras palabras, las decisiones que se adopten en relación a esos asuntos incidirá en cómo INJU afronta los desafíos que tiene por delante.

En tal sentido, una decisión de capital relevancia refiere al rol de INJU y sus capacidades técnicas. En el corto plazo debe abordarse la interrogante respecto a qué tipo de capacidades técnicas se deben desarrollar en el organismo dependiendo si se quiere enfatizar en la ejecución de políticas de juventud (no únicamente programas), respecto de una posible entidad que pretende trabajar primordialmente en ser un organismo encargado de la promoción de la coordinación, la participación y la construcción de información en torno a la juventud.

6

SITUACIÓN DE LAS JUVENTUDES EN URUGUAY

6.1. Rol de la generación de conocimientos en juventudes

Desde INJU se promueve y practica la transformaciones en la cultura política para incorporar la investigación social en el diseño de políticas públicas, así como la permanente generación de insumos para la toma de decisiones en ámbitos políticos e institucionales. Se entiende fundamental asociar fuertemente la producción de conocimiento con los problemas del mundo real, desde una perspectiva de conocimiento aplicado, ya que el desafío de la investigación en el campo de las políticas públicas es su vínculo con quienes las diseñan y ejecutan.

Se entiende que la existencia de unidades de estudios en las oficinas públicas son relevantes, así como su correspondiente independencia institucional. Los organismos de diseño y ejecución de políticas públicas deben contar con equipos técnicos capaces de llevar a cabo investigaciones y generación de insumos pertinentes con el objetivo de estrechar el vínculo entre los tiempos de decisión política y las agendas de investigación.

Instalar la cuestión de las juventudes en las políticas públicas implica tomar conciencia y una postura ideológica, institucional y técnica respecto a las desigualdades intergeneracionales que afectan a las personas jóvenes en nuestra sociedad. En este sentido, las estrategias de transversalización de la perspectiva de juventudes implican, además de políticas concretas, la integración de esta mirada en el análisis de datos y realización de estudios.

INJU desde el año 2010 cuenta con la División de Articulación y Estudios de Juventud, integrada por los Departamentos Secretaría Técnica y Unidad de Estudios y Análisis de Juventud. Esta división tiene como cometido impulsar, diseñar, asesorar y articular políticas y acciones dirigidas hacia la población joven, así como la generación de información y conocimiento acerca de la realidad de las juventudes de nuestro país.

En esta línea, uno de los principales esfuerzos realizados por INJU es el sostenimiento periódico de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ). Uruguay fue uno de los pioneros en el continente en realizar un relevamiento de este tipo en el año 1990. La ENAJ incorpora una amplia variedad de temáticas, proporcionando información valiosa, no sólo para instituciones académicas y organismos públicos específicos de juventud, sino también para otros usuarios que recurrieron a la ENAJ por el volumen y la calidad del relevamiento.

En el marco de la cuarta edición de la ENAJ (2018) se realizó la primer ola de un estudio longitudinal. Este estudio de panel permite profundizar en el análisis de la situación de adolescentes y jóvenes en Uruguay para el diseño de políticas públicas, en particular aquellas vinculadas a la protección social, el empleo juvenil, la educación y la salud sexual y

reproductiva.

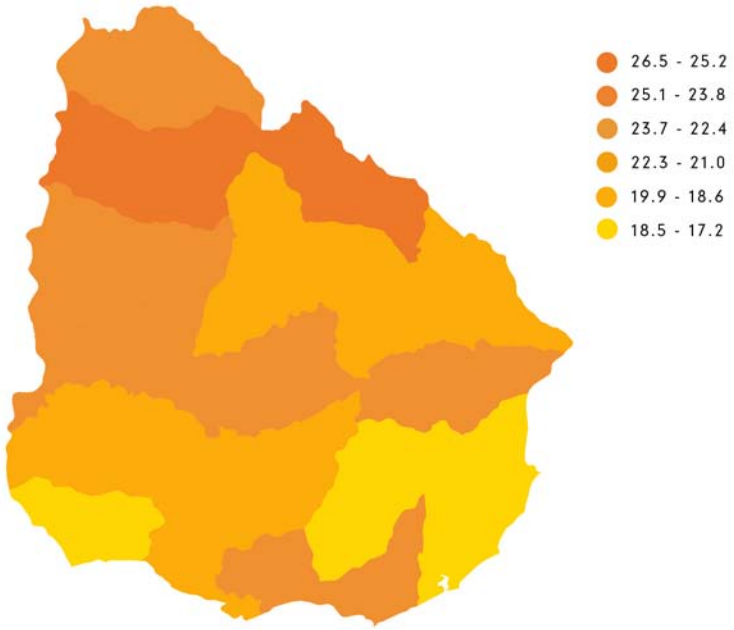
En resumen, las capacidades técnicas para producir información sobre juventudes son relevantes en tanto suponen crear insumos sustantivos para pensar y diseñar políticas públicas orientadas a adolescentes y jóvenes desde una perspectiva de matriz de transición. Se brega porque estos estudios consideren los distintos hitos que, de modos interrelacionados, atraviesan adolescentes y jóvenes en sus biografías y los mecanismos a través de los cuales el Estado puede intervenir para garantizar que éstos se den en un marco de equidad y promoción de derechos.

A continuación, se presentan tres estudios que dan cuenta de la situación de las juventudes en Uruguay. En primer lugar, una descripción demográfica, donde se repasa la composición y distribución geográfica de los y las jóvenes; luego, se analizan algunos indicadores que muestran la desigualdad intergeneracional prevalente; y, por último, se presentan los principales resultados sobre la situación del gasto público en adolescentes y jóvenes.

6.2. Datos demográficos de la población joven en Uruguay

Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año 2019, la cantidad de jóvenes (14 a 29 años) en todo el país es de 835.181 lo que representa un 23,7% del total de la población uruguaya. Uruguay presenta una proporción mayor de mujeres que de varones (51,6% frente a 48,4%), sin embargo, dentro de la población joven esta proporción se invierte y el 50,8% son varones mientras que el 49,2% son mujeres.

Mapa 1. Porcentaje de jóvenes en cada departamento (Proyecciones 2019)



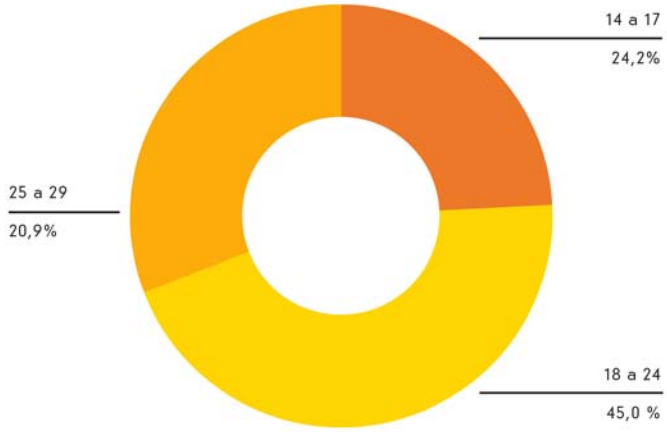
Fuente: Proyecciones INE 2019

El 39,0% de esta población joven vive en Montevideo, mientras que el restante 61,0% se encuentra el interior del país. Si bien Montevideo es el departamento con más cantidad de

jóvenes en términos absolutos, Salto, Rivera y Paysandú son los departamentos con mayor proporción de jóvenes, mientras que Colonia, Flores y Lavalleja son los que tienen la menor proporción de jóvenes.

Siguiendo con los datos de las proyecciones, a continuación se puede ver cómo se distribuyen los y las jóvenes en diferentes tramos de edad. Siendo el tramo etario de 18 a 24 años el más amplio, es el que asimismo acumula la mayor proporción de jóvenes. Por el lado contrario, el tramo que tiene la menor cantidad de edades incluidas, de 14 a 17 años, es el que acumula la menor cantidad de jóvenes.[7]

Gráfico 1. Distribución de jóvenes por tramos de edad



Fuente: Proyecciones INE 2019

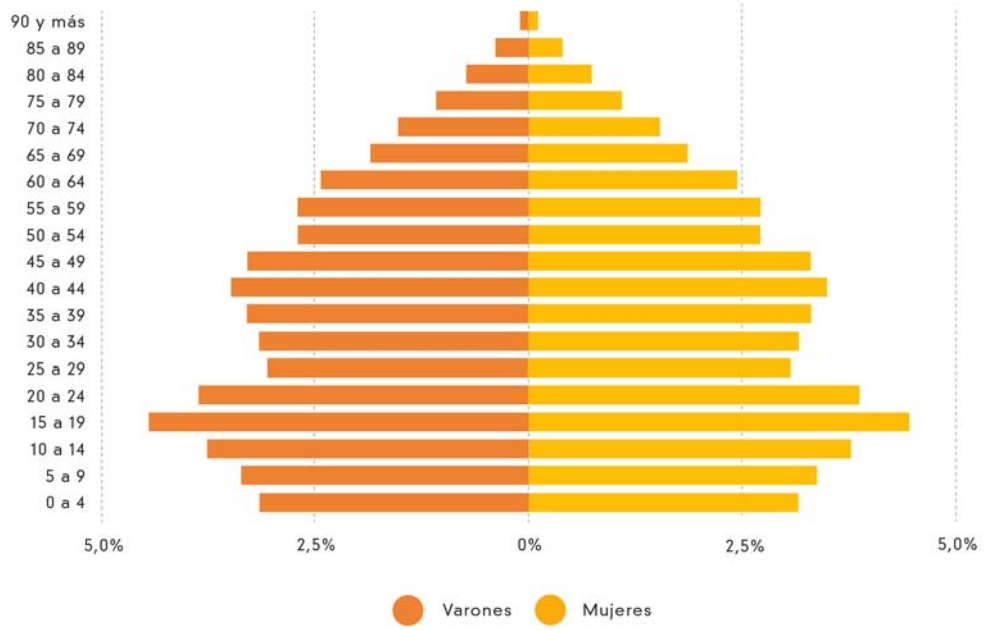
Tomando en cuenta los datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del 2018 del INE, se propone describir brevemente la pirámide de la población uruguaya, en tanto permite apreciar gráficamente el peso relativo de los distintos grupos por edad y sexo.

La forma que presenta la pirámide se asocia a la de una población envejecida,[8] donde las personas de 65 años y más representan el 14,2% del total de la población. Dicha magnitud no es despreciable ya que, por convención, cuando la proporción de personas en edad avanzada supera el 10% de la población total se dice que su estructura poblacional está envejecida. Según datos censales, Uruguay superó dicha proporción hace aproximadamente cuatro décadas ya que en 1975 fue de 9,8% pero en 1985 de 11,2% (Nathan, 2013). El índice de envejecimiento para el 2018, registra que hay 70 personas mayores de 64 años por cada

7. Nota metodológica: los datos por edades simples por departamento fueron creados ponderando por el peso de las edades simples de todo el territorio ya que los datos del INE estaban hechos por tramos de edades que no coinciden con los que de nen a la población joven.
8. El envejecimiento poblacional es un fenómeno irreversible que consiste en el aumento proporcional de personas ancianas (de 60 ó 65 y más según el manual). Es provocado por la extensión de la esperanza de vida y principalmente por el descenso sostenido de la natalidad. (Nathan, 2013:29)

100 menores de 15 años y según estimaciones y proyecciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Uruguay es uno de los países con mayores valores de envejecimiento de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2009).

Gráfico 2. Pirámide para la población uruguaya



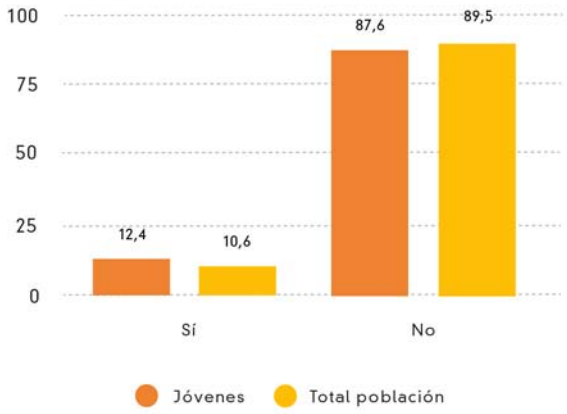
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

Por su parte, la base de la pirámide se muestra cada vez más angosta, lo que denota que el peso relativo de niñas, niños y adolescente ha ido descendiendo. Para el 2018 se registra que el 20,1% de la población son menores de 15 años. Este grupo biográfico en el censo de 2011 representaba aproximadamente un 22% del total de la población y en 1963 alcanzaban el 28% (Calvo y Pardo, 2013 apud Calvo et al, 2014).

La principal ascendencia étnico racial declarada por la población joven es la blanca con 94,5%, luego le sigue la afro o negra con 4,3% y el resto se distribuye entre indígena, asiática y otras.

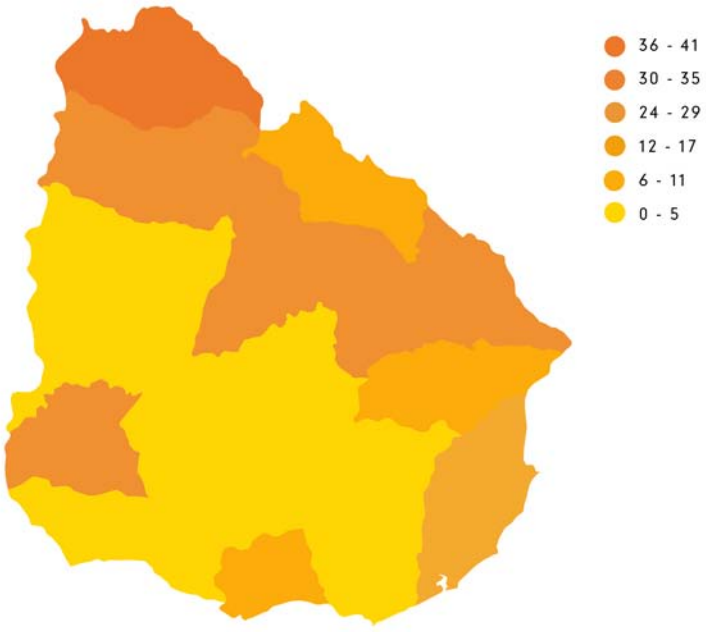
Por otro lado, se analiza la ascendencia afro de la población con otras ascendencias. Es necesario tener en cuenta que en la ECH se le pregunta a la persona entrevistada si cree tener cada una de las siguientes ascendencias: afro o negra, asiática o amarilla, blanca, indígena u otra. Dado que estas categorías no son excluyentes, las personas con «ascendencia afro o negra» son aquellas que contestan que al menos una de sus ascendencias pertenece a esta categoría. De este modo, el porcentaje de jóvenes que declara tener ascendencia afro o negra es mayor al porcentaje que declara tener el total de la población (12,4% frente a 10,6% respectivamente).

Gráfico 3. Porcentaje de ascendencia afro o negra en jóvenes frente al total de la población



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Mapa 2. Porcentaje de jóvenes afrodescendientes sobre el total de jóvenes por departamento



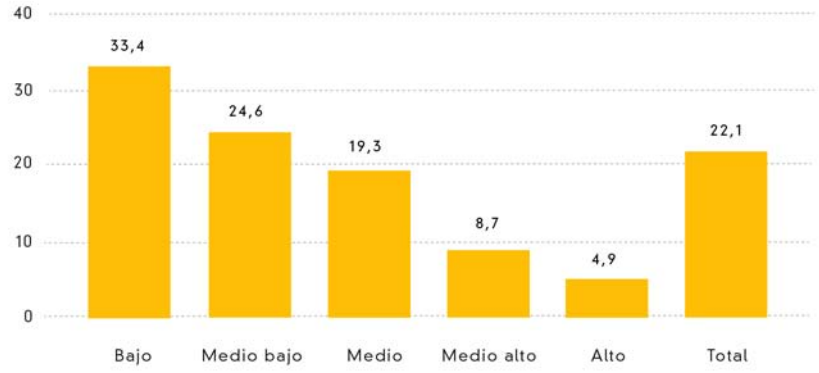
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

Esta ascendencia no presenta grandes diferencias entre varones y mujeres. Por otro lado, la proporción de jóvenes con ascendencia afro o negra se concentra en un 60,4% en el interior del país, mientras que el 39,6% reside en Montevideo.

Si miramos al interior de cada departamento, podemos ver que el que contiene mayor proporción de jóvenes afro es Artigas con un 41,6% de jóvenes con ascendencia étnico racial afro. Luego le siguen los departamentos de Soriano, Salto y Treinta y Tres (con 25,7%, 23,6% y 21,5% respectivamente). Montevideo tiene una proporción de 12,7% mientras que los departamentos con menor proporción de jóvenes afro son Flores con 3,1%, Durazno con 2,8% y Colonia con 1,5%.

Finalmente, según la ENAJ 2013, el 22,1% de los y las jóvenes tuvieron al menos un hijo o hija. Esta proporción es mayor en las mujeres alcanzando un 30,0%.

Gráfico 4. Porcentaje de jóvenes con hijos e hijas nacidos por quintil de ingreso



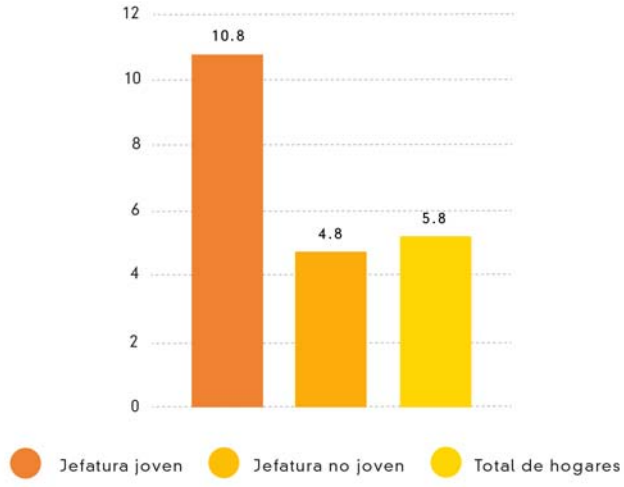
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

Esta proporción es aún mayor en la población joven de menores ingresos. A medida que los ingresos son mayores, la proporción que tiene hijos o hijas es cada vez menor. En el quintil de jóvenes con menores ingresos la proporción que tienen hijos nacidos es de 33,4%. En el otro extremo, el quintil de jóvenes con ingresos altos tiene una proporción de hijos o hijas de 4,9%.

6.3. Desigualdad y pobreza

A modo de contextualización, cabe señalar que el 5,3% de los hogares de Uruguay se encuentran por debajo de la línea de pobreza según la ECH 2018. Sin embargo, los hogares jóvenes[9] están más expuestos a la pobreza que los hogares con jefatura no joven.[10] Mientras que el 10,8% de los hogares jóvenes se encuentran en situación de pobreza, dicha proporción disminuye más de la mitad para los hogares con jefatura no joven (4,8%).

Gráfico 5. Porcentaje de pobreza según tipo de jefatura del hogar



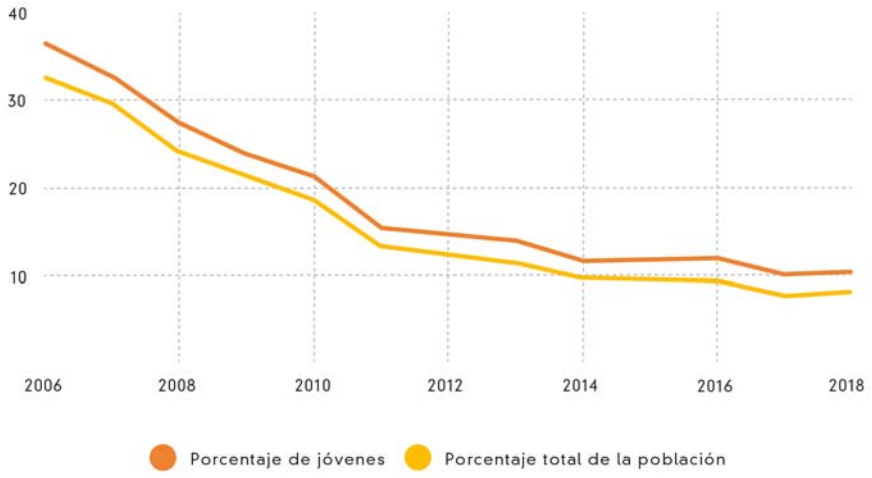
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

Al observar cómo ha evolucionado la proporción de jóvenes bajo la línea de pobreza entre

9. Se utilizará la expresión de "hogares jóvenes" para referirse a los hogares que tienen como jefa a una persona joven. Según la ECH 2018 representan el 8,7% del total de hogares en Uruguay.
10. Cabe aclarar que la indigencia en hogares de jefatura joven no es representativa ya que el tamaño efectivo de la muestra es insuficiente para estimar el fenómeno con niveles de precisión aceptables. A nivel de personas, la cantidad de jóvenes indigentes que capta la ECH 2018 (27 casos) tampoco es suficiente para realizar estimaciones precisas sobre esta población.

2006 y 2018, se destaca la tendencia decreciente de forma sostenida. Mientras en el año 2006 el 36,3% de los y las jóvenes se encontraba en situación de pobreza, para el 2018 dicha proporción cae a un 10,4%. Igualmente cabe señalar que la pobreza tiene más incidencia en las personas jóvenes que en el total de la población, ya que a lo largo de la serie se observa que, sin excepción, la proporción de jóvenes pobres es superior a la del total de la población.

Gráfico 6. Porcentaje de personas en situación de pobreza 2006-2018. Total país



Fuente: INE Encuesta Continua de Hogares

En cuanto a la desagregación por tramos etarios entre las personas jóvenes, se estima que a menor edad, mayores son las tasas de pobreza. Según la ECH 2018, el 13,9% de las personas entre 14 y 17 años se encuentran en situación de pobreza mientras que dicho porcentaje desciende a 9,9% y 7,8% para el tramo de edad 18 a 24 y 25 a 29 años, respectivamente.

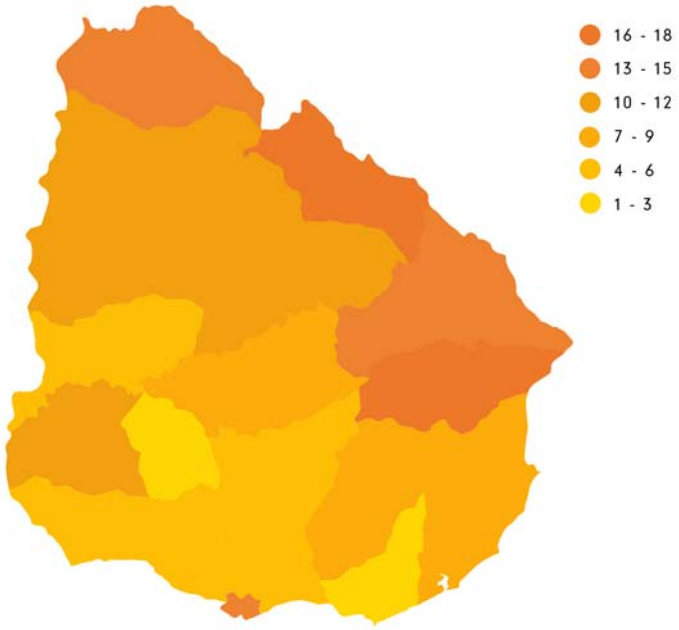
Cuando se compara este fenómeno según sexo, se observa que desde 2006 hasta 2018 la incidencia de la pobreza es levemente mayor entre las mujeres que entre los varones. Puntualmente para 2018, el 10,9% de las mujeres se encuentra bajo la línea de pobreza mientras que dicha proporción disminuye un punto porcentual (9,9%) entre los varones.

Además, la pobreza en jóvenes registra claras diferencias cuando se la examina según ascendencia étnica racial, afectando mayormente a aquellas personas que se declaran afrodescendientes respecto de las que se declaran no afrodescendientes. De acuerdo a la ECH, en 2006 la pobreza representaba a más de la mitad de las personas de ascendencia afro (57,9%) y al 33,8% de las no afro. En 2018 ambas proporciones se redujeron a 19,9% y 9,1% respectivamente.

Distinguiendo por zona geográfica, se observa para el 2018 que la pobreza es mayor entre jóvenes residentes de Montevideo (14,2%) que entre quienes residen en el interior del país (8,0%). A su vez, como puede verse en la distribución por departamentos, con excepción de Montevideo, son los departamentos del noroeste los que presentan mayor proporción de

jóvenes por debajo de la línea de pobreza.

Mapa 3. Porcentaje de pobreza en jóvenes por departamento



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

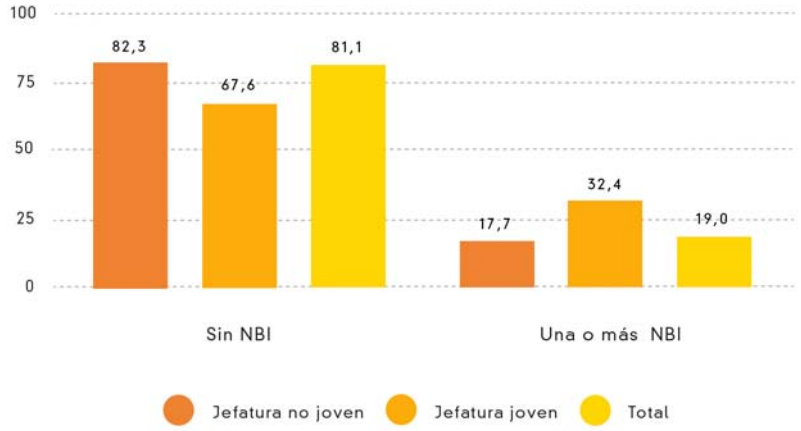
A diferencia de lo que ocurre con la línea de pobreza, las necesidades básicas insatisfechas (NBI) en personas jóvenes según sexo muestran que los varones se encuentran en una situación más vulnerable que la mujeres ya que su proporción de NBI es levemente mayor (26,3% y 25,9% respectivamente).

A continuación se hará referencia a las NBI según condición de jefatura, joven o no joven.

En los hogares con jefatura joven hay una mayor proporción de necesidades básicas insatisfechas (el 32,4% tienen al menos una) en comparación con los hogares no jóvenes (17,7%).

Además, los hogares jóvenes tienen mayor cantidad de NBI que los hogares no jóvenes.

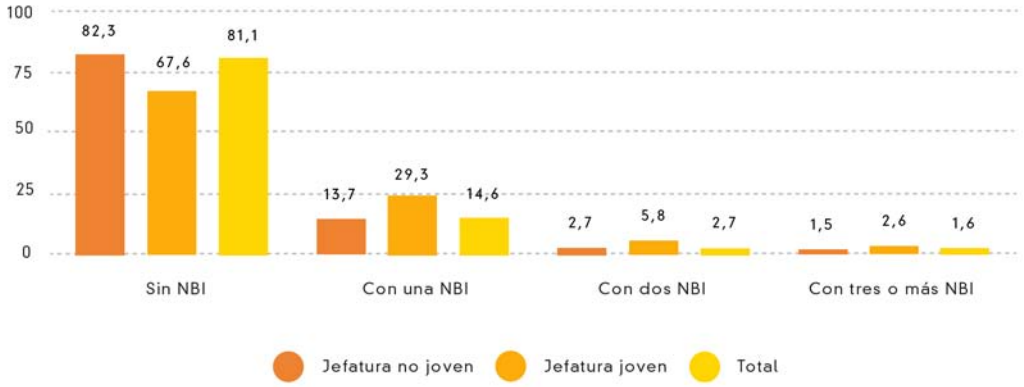
Gráfico 7. Porcentaje de hogares con al menos una NBI según hogares con jefatura joven y no joven



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

El método integrado combina el enfoque de pobreza de ingresos con el de las NBIs, según este método son hogares "integrados" aquellos que se encuentran por encima de la línea de pobreza y no tienen NBIs; "pobres recientes" los que se encuentran por debajo de la línea de pobreza pero no tienen NBIs; "vulnerable inercial" los hogares que están por encima de la línea de pobreza pero tienen al menos una NBI; y "pobre crónico" los que se encuentran por encima de la línea de pobreza y también tienen al menos una NBI.

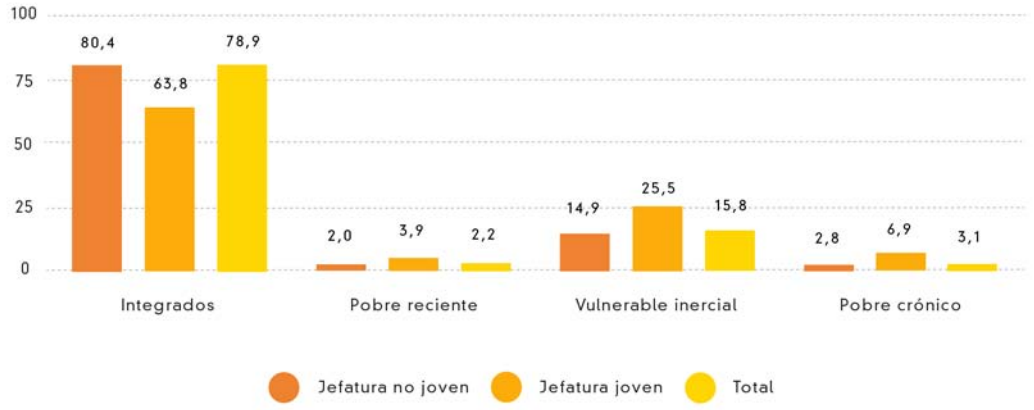
Gráfico 8. Porcentaje de NBI según hogares con jefatura joven y no joven



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

En el 2018, la mayoría de los hogares jóvenes (63,8%) se encontraban integrados aunque esta proporción es mayor para los hogares no jóvenes. A su vez la pobreza reciente, inercial y crónica tiene más presencia en los hogares jóvenes respecto a los no jóvenes.

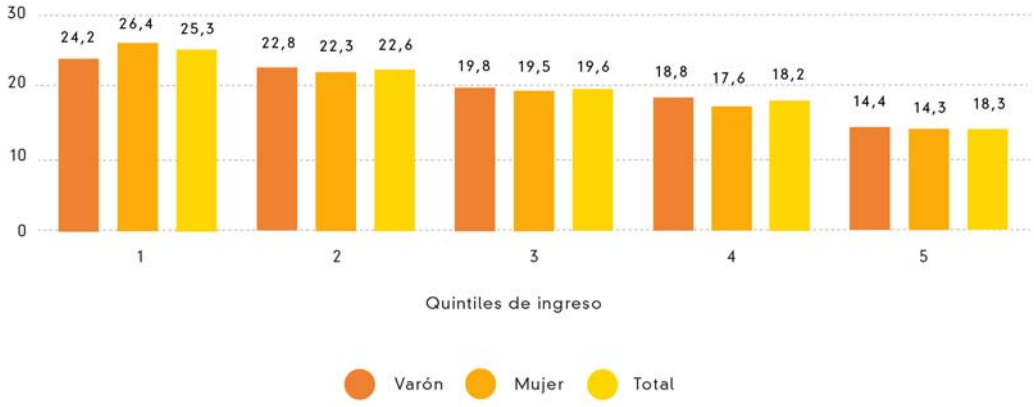
Gráfico 9. Porcentaje de pobreza por el método integrado según hogares con jefatura joven y no joven



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

El siguiente gráfico muestra que a medida que crece el ingreso, la proporción total de jóvenes se va reduciendo. El quintil más bajo es el que acumula la mayor proporción de jóvenes (25,3%) y luego la proporción decrece hasta llegar al quintil 5, que acumula al 14,3% de los y las jóvenes.

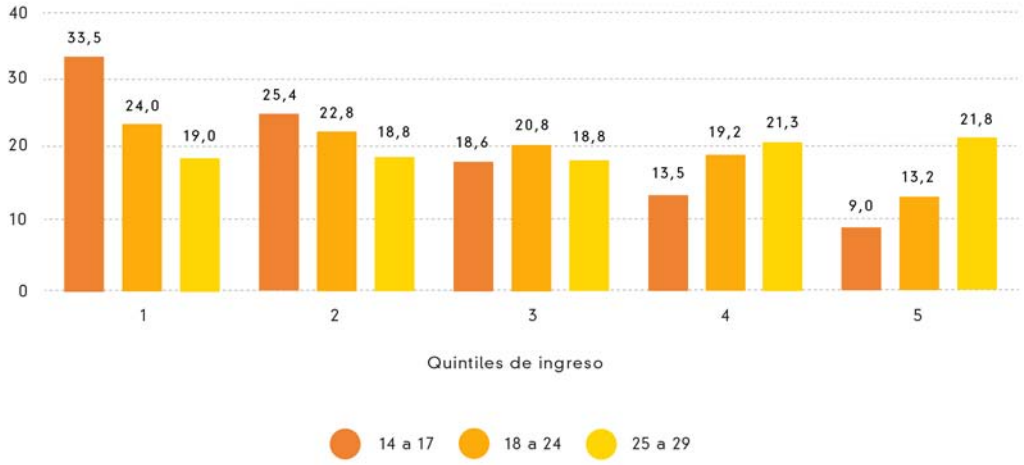
Gráfico 10. Porcentaje de jóvenes por quintil de ingreso según sexo



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

Las diferencias según sexo revelan que la proporción de mujeres supera la de los varones solamente en el quintil de ingresos más bajos, por lo que en el resto de los quintiles de ingresos más elevados, la proporción de varones es mayor.

Gráfico 11. Porcentaje de jóvenes por quintiles y tramos de edad

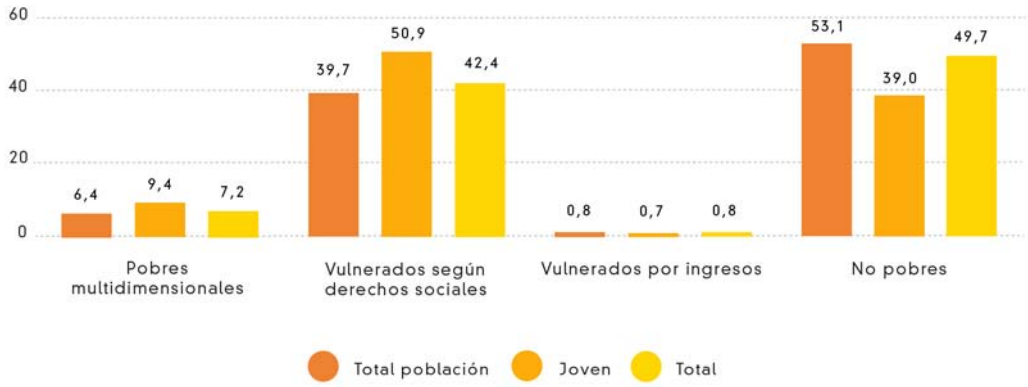


Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

Si se observa cómo se distribuyen las personas jóvenes en los quintiles de ingresos se puede ver que aquellas que tienen entre 14 y 17 son las más desfavorecidas. En este tramo, el 33,5% se encuentran en el primer quintil de ingresos, mientras que en el quinto sólo se registra un 9,0%. Para el tramo de 25 a 29 años la relación es la inversa ya que tienen mayor proporción en los quintiles más altos.

La pobreza multidimensional bajo la metodología CONEVAL utiliza una combinación de dos enfoques para la identificación de la pobreza: el del bienestar económico y el de los derechos sociales. Para el bienestar económico se utiliza el ingreso de los hogares aplicando la línea de pobreza 2006 (INE, 2009) como umbral, lo que se define oficialmente como "pobreza monetaria". Sin embargo, la medición desde el enfoque de los derechos es más compleja y requiere definir diferentes dimensiones, indicadores y umbrales para cada uno. En este caso, las dimensiones relevadas fueron: vivienda y servicios dentro de la vivienda, educación, seguridad social y salud; y dentro de cada una de éstas se fijaron indicadores y umbrales mínimos normativos que conllevan a la construcción del índice de privación de derechos sociales. Este se define a través de la sumatoria simple de las dimensiones de carencia, estableciendo que una persona es carente en la dimensión de derechos si presenta al menos un derecho vulnerado.

Gráfico 12. Porcentaje de pobreza multidimensional según metodología CONEVAL (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ECH 2017 y de DINEM

De la combinación de las medidas de bienestar económico y de los derechos surge la metodología de la CONEVAL, la cual clasifica a la población entre: pobres multidimensionales, vulnerados según derechos sociales, vulnerados por ingresos y no pobres[11].

Su aplicación en nuestro país para el año 2017 muestra que la población joven presenta mayores carencias que el promedio del global del país. Esto no necesariamente implica que sean el grupo más vulnerado, sino que en comparación con el promedio país tienen mayores tasas de pobreza multidimensional y de vulnerados según derechos sociales.

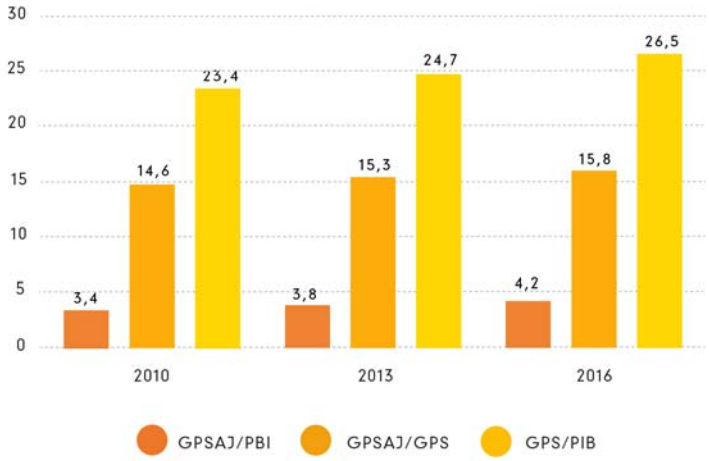
11. Se sugiere consultar: MIDES-DINEM (2014): "Pobreza multidimensional: ejercicio de medición para Uruguay". Serie de documentos "Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay".

6.4. Inversión en adolescencia y juventud 2010-2016

Observatorio Social de Programa e Indicadores
DINEM/MIDES

El estudio tiene por objetivo cuantificar la proporción de gasto público social que se encuentra destinado a la adolescencia y la juventud, las características de dicha inversión y las áreas más relevantes en términos presupuestarios que se destinan a dicha población. El mismo fue realizado siguiendo la metodología propuesta en Bonari (2015)[12] para el período 2010-2016.

Gráfico 13. Porcentaje de GPS y GPSAJ respecto del PIB, y GPSAJ respecto del GPS (2010, 2013 y 2016)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estimaciones del gasto público social realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y con base en datos del Banco Central del Uruguay.

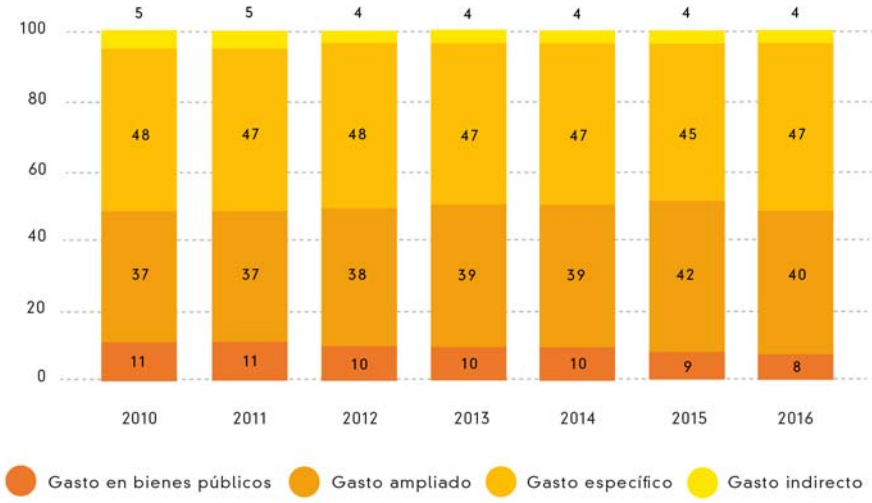
Los resultados encontrados en Uruguay dan cuenta de que el gasto público social en

12. Bonari, D. (2015). "Desarrollo de una propuesta de metodología para la medición del gasto público dirigido a la adolescencia y juventud en los países de América Latina". Esta metodología fue también usada por Colacce, Manzi y Tenenbaum (2016). "Estimación del gasto público social en adolescencia y juventud para Uruguay"

juventud (GPSAJ) representa el 4,2% del PIB y aproximadamente un 16% del gasto público social total (GPS) en 2016, valores que se han mantenido estables en el período 2010-2016. El GPSAJ presentó un mayor crecimiento relativo que el registrado en el GPS, con un incremento del 50%. Sin embargo, en 2016, la proporción del GPSAJ fue menor a la proporción de jóvenes en la población total (16% y un 23% respectivamente).

Para los años analizados el gasto estuvo conformado principalmente por gasto específico (que representó aproximadamente un 47% del GPSAJ) y gasto ampliado (que representó alrededor de un 40%). Esto es, tienen una mayor representación en el gasto los programas y las iniciativas cuya población objetivo está conformada específicamente por adolescentes y jóvenes (por ejemplo la educación media y las becas estudiantiles), seguido de los programas que no se dirigen directamente a los y las jóvenes por ser su condición etaria sino por la participación que tienen los jóvenes dentro de la población destinataria del gasto (por ejemplo la política de seguro de desempleo) respectivamente.

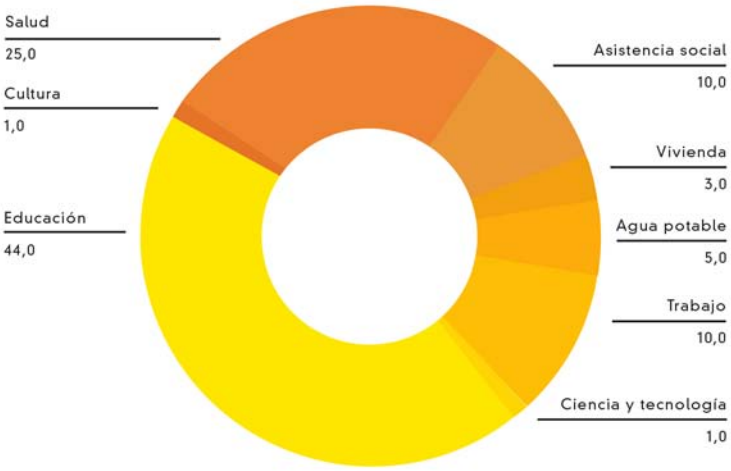
Gráfico 14. Distribución del GPSAJ por clase del gasto, en porcentajes (2010-2016)



Fuente: Elaboración propia

Al analizar en qué rubros se gasta el GPSAJ se encontró que la educación y la salud son las que tienen mayor peso. El gasto destinado a la educación en la población joven de 15 a 29 años representa aproximadamente el 45% del GPSAJ, y se encuentra explicado principalmente por el monto destinado a la educación secundaria, la educación técnica y la UdelaR. El gasto en salud es la categoría que sigue a educación, representando el 25% del GPSAJ, explicado por el gasto destinado al prestador de salud pública y a las transferencias que el Fondo Nacional de Salud.

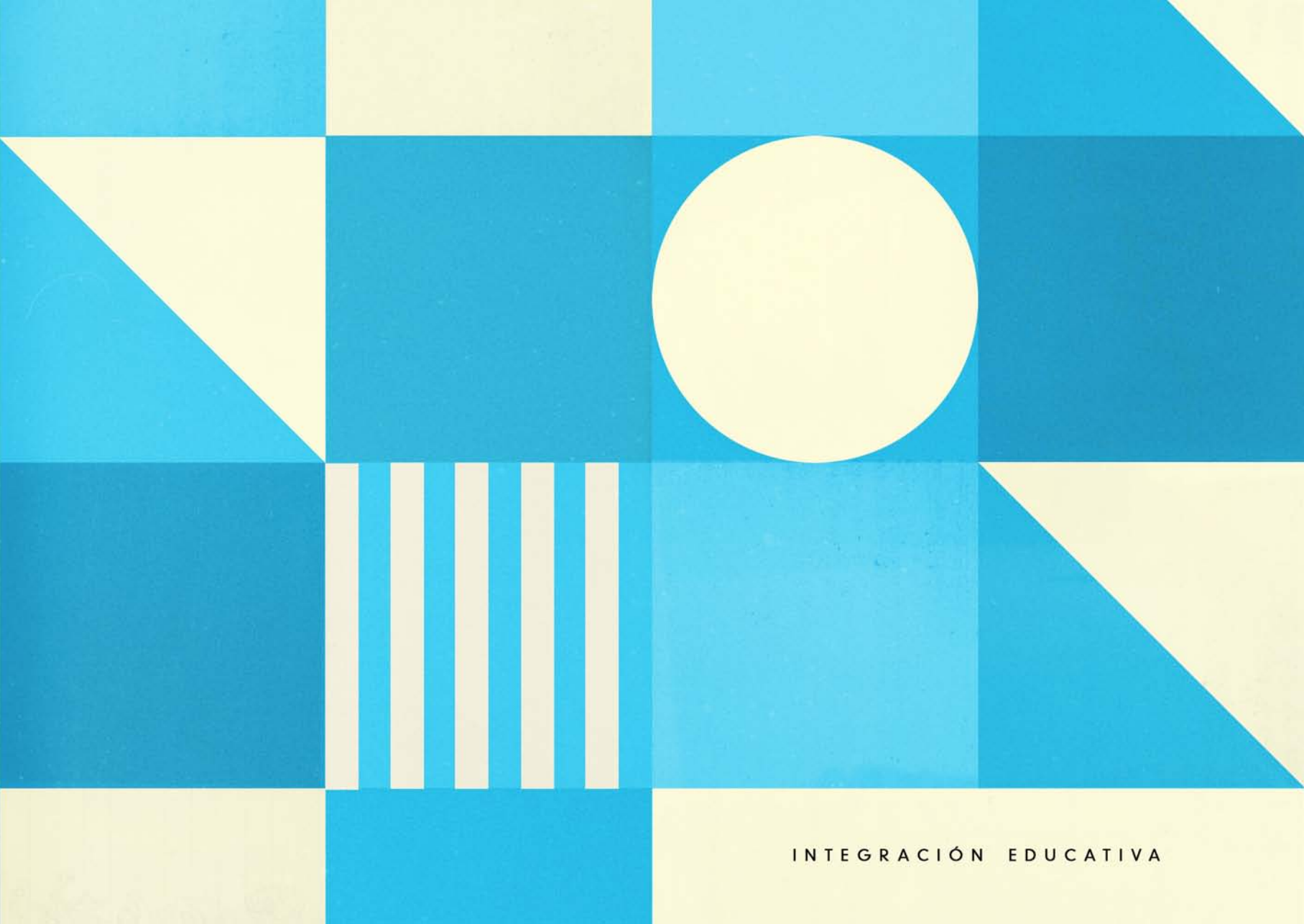
Gráfico 15. Distribución del GPSAJ por categoría del gasto, en porcentajes (2016)



Fuente: Elaboración propia

7

EJES



INTEGRACIÓN EDUCATIVA

PAJ 2015-2025 presenta en esta línea componentes referidos a la integración tanto a la educación media básica y superior como a la terciaria. Toma como base lo establecido en la Ley General de Educación Nº 18.4371 (Art. 7), al concebir a la educación como derecho humano fundamental y como bien público y social, en el entendido de que favorece el pleno desarrollo de las personas a lo largo de la vida y, al mismo tiempo, el de la sociedad en su conjunto.

La educación como derecho humano implica la obligatoriedad y la gratuidad como condiciones previas del derecho al acceso a la educación y la permanencia en ella; la necesidad de atender la culminación de la educación obligatoria a cualquier edad; la flexibilización en el ingreso/reingreso al sistema y la movilidad entre niveles; la adecuación de las modalidades educativas, de manera de adaptarse a las diferentes realidades y necesidades personales, sin perder calidad. En el concepto de calidad adoptado por la ANEP se conjugan: disponibilidad (instituciones y programas para todos); accesibilidad (no discriminación y accesibilidad geográfica y/o tecnológica); aceptabilidad (pertinencia, adecuación cultural y buena calidad); adaptabilidad (flexibilidad para adaptarse a las transformaciones y los diversos contextos culturales y sociales) (ANEP, 2010).

Si se piensa en la educación secundaria, en sentido amplio, la inclusión educativa se propone cumplir con dos grandes objetivos: fortalecer la integración a la escuela por parte de jóvenes y adolescentes escolarizados, pero con riesgo de abandono; y revincular a quienes han abandonado la educación formal sin completar el nivel que estaban cursando (Fernández y Alonso: 2012). Ante este mandato, el Consejo Directivo Central de la ANEP se plantea el desafío de generar condiciones que garanticen el desarrollo de trayectorias educativas protegidas, continuas y completas (ANEP, 2017).

Dando continuidad a esos lineamientos el III Congreso Nacional de Educación plantea la creación de un Plan Nacional de Educación, entre cuyas bases se encuentran: la secuencialidad de las trayectorias, el establecimiento de perfiles de avance y egreso de los estudiantes, tener como centro de las políticas curriculares al sujeto educativo y sus trayectorias de aprendizaje continuas, completas y oportunas; brindar acompañamiento y apoyo a estudiantes, docentes, centros educativos y familias, para facilitar el tránsito, la permanencia y los aprendizajes en el sistema educativo; profundizar en la políticas de acceso, diversidad de ofertas y continuidad de estudios superiores, especialmente para la educación rural y la educación en contexto de encierro; ubicar como eje transversal la relación de la educación con el mundo del trabajo; y

profundizar la línea de acreditación de saberes adquiridos en diferentes trayectorias (ANEP, 2018).

Por su parte, la UdelaR ante la demanda creciente de los y las jóvenes por acceder a la educación superior y avanzar lo más posible en ella, se plantea la necesidad de una mayor descentralización geográfica, un vigoroso sistema de bienestar estudiantil y de una mejora sustantiva de las actividades de enseñanza a través de su mayor vinculación con la producción local de conocimiento (UdelaR, 2015). Específicamente entre sus objetivos estratégicos se plantea fortalecer una política de becas para estudiantes de todo el país, que aumente la cantidad y calidad de los subsidios económicos, de alojamiento, transporte y alimentación, y que se articule con programas de seguimiento y apoyo. Facilitar la inclusión real de los distintos colectivos en las actividades universitarias. Consolidar los procesos existentes de coordinación, promoviendo el cambio del modelo de autosuficiencia hacia otro de cooperación total, en particular en el interior del país. Extender y profundizar la cooperación con Formación Docente, la UTU y la UTEC, a través de nuevos programas regionales de educación terciaria que contribuyan al desarrollo y a la calidad de la Educación Pública en toda la República (UdelaR, 2015).

Otra dimensión de la educación que es considerada por el PAJ 2015-2025 condice con lo también establecido en la Ley General de Educación (Art. 37) en relación al principio de articulación y complementariedad de la educación formal y no formal, con el propósito de que ésta contribuya a la reinserción y continuidad educativa de las personas.

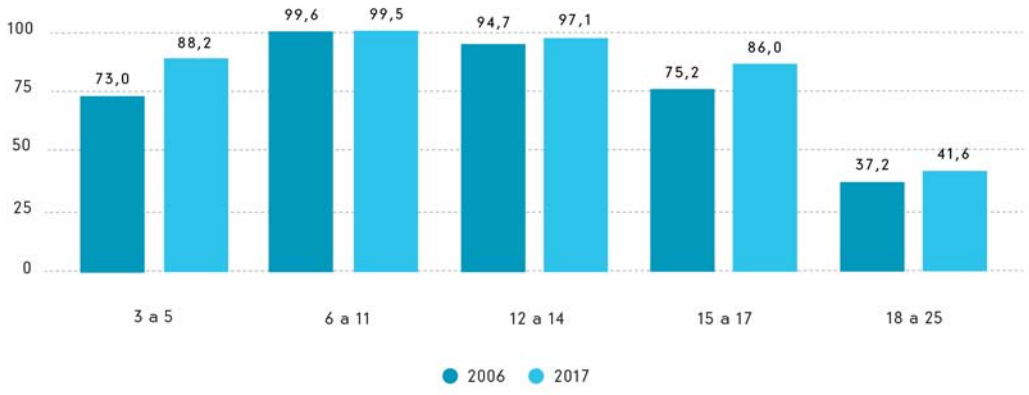
En el período comprendido entre el 2006 y el 2017 (que se corresponde con los gobiernos del Frente Amplio), el sistema educativo uruguayo logró revertir y disminuir la desigualdad en el acceso a la educación entre los niños y adolescentes. Sin embargo se señala la persistencia de diferencias en el acceso entre los adolescentes provenientes de hogares pertenecientes a los quintiles de menor y mayor ingreso; la cual es más notoria en el tramo etáreo superior. Por otra parte, la desigualdad en el egreso es muy marcada y va aumentando en los ciclos superiores del sistema educativo. Mientras en primaria el egreso -aunque sea con rezago-, independientemente de los ingresos de los hogares, es prácticamente universal, en la educación media básica se observa una diferencia relevante, que asciende aún más en media superior. Pese a estas marcadas diferencias, entre 2006 y 2015 la brecha en el egreso entre los adolescentes y jóvenes de los hogares del quintil de ingresos más alto y el más bajo se ha reducido en los tres ciclos educativos (INEEd, 2017).

A continuación se presentan datos del Observatorio de la ANEP, dando cuenta de la evolución en el porcentaje de asistencia a centros educativos (2006-2017), así como el porcentaje de asistencia según quintiles, acceso y asistencia al nivel terciario de acuerdo a la ECH 2018. Luego se ofrece la visión de los y las jóvenes, a partir de sus aportes en los talleres de consulta territorial, de donde surgen temas vinculados a: acceso, cobertura y descentralización; brechas existentes y barreras en las instituciones educativas; la inclusión de los y las jóvenes con discapacidad; factores asociados a la desvinculación educativa; incentivos y apoyos para la culminación de ciclos; relación con docentes y convivencia escolar; la vinculación de la educación y el trabajo; la aplicación de las TIC´s; educación sexual; y sistema de cuidados. Tras lo cual, en su ensayo el Mag. Diego Silva Balerio reflexiona sobre la justicia escolar, los procesos de construcción de saberes socialmente valorados, las distintas

formas de ser adolescente, y en consecuencia las distintas formas de habitar las instituciones educativas y las distintas educaciones. Posteriormente se plantean algunas propuestas a desarrollar desde el Estado. Al final de la publicación se plantea el estado de cumplimiento de las acciones previstas en el PAJ 2015-2025.

La Ley General de Educación establece que la educación en Uruguay es un derecho humano fundamental y tiene obligatoriedad desde los 4 años de edad hasta finalizar educación media[13]. En el siguiente gráfico construido a partir de los últimos datos publicados por el Observatorio de la ANEP, se indica la evolución en el porcentaje de asistentes a un centro educativo por tramos de edad.

Gráfico 16. Porcentaje de asistentes a un establecimiento educativo según tramos de edad. Total país (2006-2017) (a)



Fuente: Elaborado por la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

(a) Por modificaciones introducidas en el cuestionario de la ECH 2008 no se considera la información correspondiente al mes de enero.

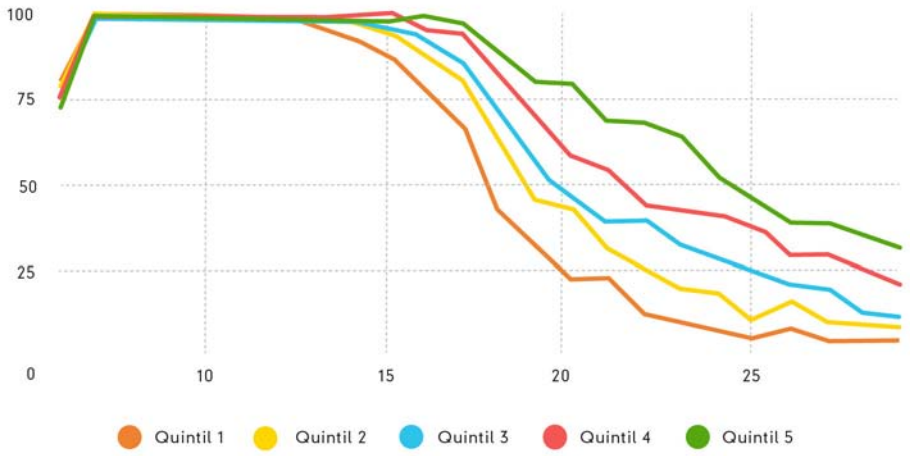
En el primer tramo de edad -tres a cinco años- hay un aumento en la asistencia de 15 puntos porcentuales entre 2006 y 2017. Según datos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la asistencia a clases de niños de tres años pasó de de 43% en 2005 a 75%

13. Ley General de Educación (18.437), Artículo 7.

en 2017. A esto se suma que se universalizó la matrícula de cuatro y cinco años[14]. El otro salto significativo se da en el tramo de 15 a 17 años. Esto se corresponde con una de las metas que se trazó la ANEP dónde se propuso promover la universalización de la educación media básica aumentando el porcentaje de adolescentes de 15, 16 y 17 años que asisten a la educación[15].

Al mirar la asistencia por quintiles de ingreso de los hogares, se puede ver que no existen diferencias en la cobertura educativa durante el ciclo de educación primaria (6 a 11 años). A partir de los 15 años, si bien decrece la participación de los y las jóvenes para todas las edades, se hace notoria la brecha entre los distintos tramos de ingresos. A los 18 años de edad (edad teórica de egreso de la educación formal obligatoria), según datos construidos a partir de la ECH 2018, en los hogares del quintil de ingresos más alto asisten casi 9 de cada 10 jóvenes; en tanto en el quintil de menores ingresos lo hacen 4 de cada 10.

Gráfico 17. Porcentaje de asistencia a algún centro educativo, según quintiles y edades simples. Total país (2018)



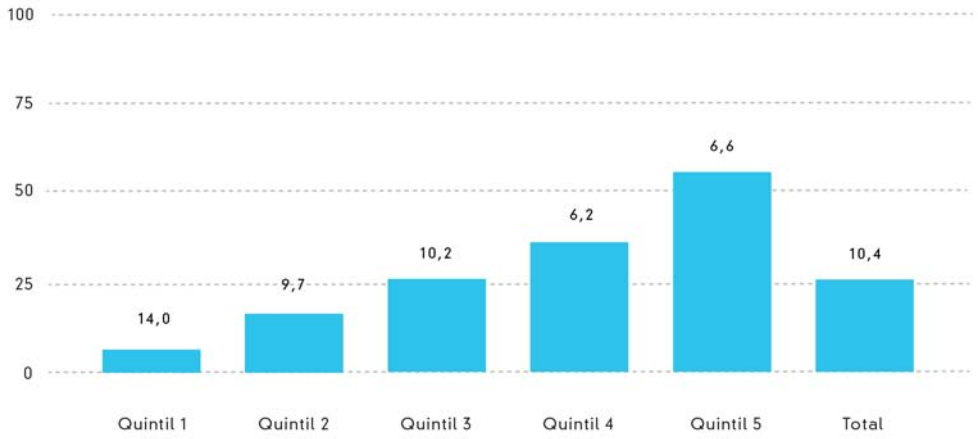
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

En cuanto a la educación terciaria, el 25,7% de los y las jóvenes de entre 19 y 25 años asisten a la educación terciaria[16], un 3,5% más que en 2006. En este punto se hace más visible la brecha de asistencia según los ingresos de los hogares. Cabe mencionar que la educación terciaria comprende a magisterio o profesorado, enseñanza universitaria o similar,

14. https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/educacion-anep-inicial-cobertura-acceso-universalizacion
15. Informe sobre el Estado de la Educación en Uruguay 2015-2016.
16. La variable asistencia a educación terciaria fue construida a partir de la ECH-INE 2018 considerando las siguientes preguntas: Asistencia a un centro universitario; asistencia a centro de magisterio o profesorado; asistencia a un centro de educación terciaria no universitaria; asistencia a un centro de estudios de posgrado

enseñanza terciaria no universitaria y estudios de posgrado. En lo que respecta a enseñanza universitaria, según datos extraídos de la Rendición de Cuentas 2018 de la UdelaR[17], la cantidad de inscriptos en 2018 es casi un 15,9% más alta que en 2015. Un dato a destacar, es que el 52,2% constituyó la primera generación familiar en acceder al nivel terciario de educación.

Gráfico 18. Porcentaje de asistencia a nivel terciario para las personas de 19 a 25 años, según quintiles de ingreso de los hogares. Total país (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

En lo que respecta al acceso a la Educación Terciaria en los y las jóvenes de 25 a 29 años, si bien existe una clara diferencia en el acceso según el quintil de ingresos de la población jóven, es importante observar que el acceso del primer quintil se duplicó entre los años 2006 y 2018 (2,7% en 20016, 5,2% en 2018).

En este sentido, se destaca que la UdelaR viene haciendo una fuerte apuesta a la descentralización, de forma de poder facilitar el acceso a los y las jóvenes en el interior del país. Según datos extraídos de la Rendición de Cuentas 2018 de la Universidad de la República, la oferta académica en el interior de país aumentó de 18 carreras en el año 2000, a 41 en 2007 y a 84 en 2018.

Asimismo, con el fin de fomentar el vínculo con el medio productivo del país y ampliar la oferta terciaria universitaria en el interior del país, en diciembre de 2012 es creada por la Ley 19.043, la Universidad Tecnológica (UTEC). Actualmente, la UTEC cuenta con 1.727 estudiantes que cursan 11 carreras distribuidas en los tres sedes regionales (ITR). Se espera para 2020 alcanzar la meta de 3000 estudiantes matriculados[18].

17. Rendición de cuentas 2018-Informe Cualitativo de la Gestión, UDELAR
18. Memoria Anual UTEC, 2017

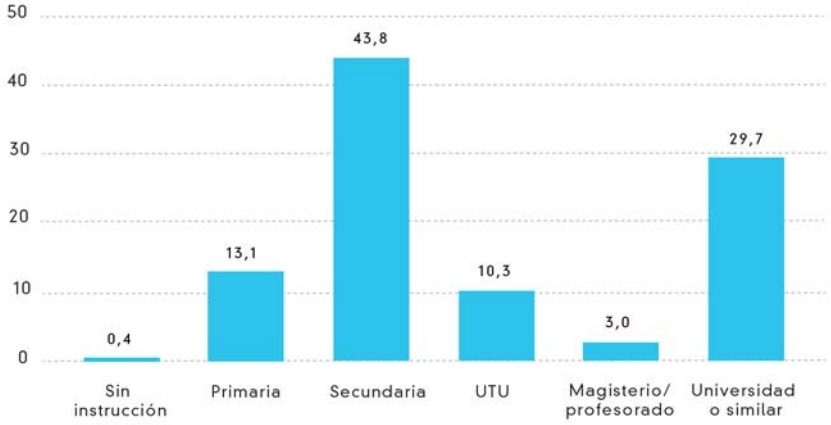
Gráfico 19. Porcentaje de acceso a la educación terciaria de la población de 25 a 29 años, según quintil de ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a ECH-INE 2018 y Rendición de cuentas 2018 UDELAR

En cuanto a la máximo nivel educativo alcanzado, el 98,0% de los y las jóvenes finalizaron educación primaria según datos construidos a partir de la ECH 2018. En secundaria, la proporción de jóvenes de 18 años o más que finalizan este nivel es considerablemente menor, 38,2%. En este nivel, a diferencia de educación primaria, existe una diferencia de 7 puntos porcentuales a favor de las mujeres jóvenes (41,6%) contra un 34,4 % de los varones jóvenes.

Gráfico 20. Distribución porcentual de jóvenes entre 24 y 29 años según máximo nivel educativo alcanzado. Total país (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

Según el último Informe publicado por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineed), sobre el estado de la educación en Uruguay, no solo a medida que avanza la edad disminuye el acceso de los estudiantes al sistema educativo sino que también disminuye la proporción que asiste al grado adecuado para su edad. A los 16 años, apenas el 46,0% de los y las estudiantes asisten al grado esperado para su edad. Estas diferencias se acentúan al clasificar a los hogares por quintiles de ingreso. En el quintil más alto de ingresos, a los 17 años el 76,0% de los y las adolescentes asisten sin rezago. En el quintil más bajo de ingresos este porcentaje desciende a 17,0%.

En cuanto a los y las jóvenes entre 24 y 29 años, el siguiente gráfico muestra cómo se distribuyen según su máximo nivel educativo alcanzado. Un dato a destacar es que en el año 2006, el 19,4% de los y las jóvenes de entre 24 y 29 años habían alcanzado la universidad cómo máximo nivel educativo. Según el gráfico anterior este porcentaje asciende a 28,s7% en 2018, es decir, 10 puntos porcentuales por encima.

Acceso, cobertura y descentralización

En las consultas territoriales los y las jóvenes identifican que en líneas generales existen más oportunidades para acceder a la educación, con mayores posibilidades y opciones para continuar los ciclos educativos, en especial en educación terciaria. Asimismo reconocen la existencia de más carreras universitarias, más especializaciones y más bachilleratos y, que a su vez, los bachilleratos están más conectados con la oferta laboral. De forma reiterada, en todos los departamentos, visualizan como avance la descentralización de la Universidad en el interior del país como un elemento importante para la democratización del conocimiento. Reconocen el mayor acceso y cobertura que existe actualmente en relación a las generaciones anteriores, destacando el hecho de que algunas personas jóvenes son las primeras de su familia en ingresar a la Universidad. En esta línea la población rural joven cuenta con más avances respecto a generaciones anteriores. A su vez la creación de la UTEC y la especialización técnica en el campo genera una estructura de oportunidades mayor para los y las jóvenes en el interior.

A pesar de los avances, se señala la persistencia de algunas dificultades en las que se debe continuar trabajando. Una de ellas es la dificultad de acceso al sistema educativo de las personas jóvenes más pobres. A su vez, en cuanto a educación media se señala la falta de alternativas de bachillerato en algunas localidades. En relación a la UTU plantean que hay "falta de cupos para estudiar lo que nos gusta", lo que provoca que terminen cursando "cosas por descarte" para no quedarse sin estudiar todo el año. Este aspecto se agudiza en las poblaciones rurales donde se ven "obligados y obligadas" a estudiar ciertas carreras u oficios que hay en su localidad por falta de diversidad en la oferta. La población joven que vive en áreas rurales tiene múltiples dificultades para seguir estudiando (traslados, "sacrificios", tiempo a disponer, etc.). Reconocen que el costo de los materiales en las escuelas de oficios de la UTU es un factor que limita el acceso a la educación y proponen que los materiales puedan ser gratuitos. Pensando en la educación terciaria se plantea la necesidad de continuar profundizando en la creación y diversificación de ofertas para la continuidad de estudios, sobre todo en los departamentos donde aún se identifican falta de alternativas.

En cuanto a los programas de inclusión educativa, los y las jóvenes identificaron y valoraron positivamente algunos programas vinculados a la continuidad educativa y a culminación de los ciclos, entre los que se destacan Compromiso educativo, el Programa Uruguay estudia,

Aprender siempre, el programa 3 en 1 (Plan 2009). A su vez la organización de las ferias Expo Educa les permite acceder a información sobre la oferta educativa en el país.

Más allá de esta valoración, se plantea como dificultad que los programas que existen son poco visibles y falta información y difusión para mejorar su acceso. Se propone que se utilicen las redes sociales para generar difusión e información de los programas educativos.

Brechas y barreras en las instituciones educativas

En los distintos departamentos los y las jóvenes identifican diversos factores que condicionan sus trayectorias educativas. Se plantea preocupación por las brechas socioeconómicas que afectan diferencialmente a quienes tiene menos recursos económicos, ya que en muchas ocasiones se ven en la necesidad de trabajar tempranamente y esto limita las posibilidades de culminación y continuidad de sus estudios. Situaciones que se agravan ante la necesidad de cuidados de niños y niñas a cargo para poder estudiar y o trabajar, especialmente las mujeres. Visualizan que quienes tienen un nivel socioeconómico alto tienen muchas más posibilidades de terminar el liceo que los más pobres. Esto determina el acceso a la educación terciaria la cual es considerada aún hoy muy selectiva.

Los y las jóvenes que participaron en las consultas identificaron distintas brechas de género en los centros educativos y en las elecciones que realizan varones y mujeres jóvenes. Se plantea que asisten más varones a UTU y más mujeres al liceo y que esta situación se encuentra asociada a un estereotipo cultural y a un mandato referido al mundo del trabajo, los oficios y la masculinidad. Se visualizan prejuicios y estereotipos de género en las elecciones que realizan mujeres y varones jóvenes en la UTU: en turismo, administración y gastronomía hay más mujeres mientras que en electromecánica e informática son más varones. Se plantea críticamente que esta segmentación de lo que "es para varones y para mujeres que debería romperse y que no haya separación por género". A su vez perciben presiones y sesgos de género del mundo adulto sobre las elecciones de estudio de los y las jóvenes. Esta situación se reproduce también en la ruralidad, "etiquetan a las mujeres jóvenes rurales para que sigan estudiando y los adultos no quieren que sean ellas que continúen con el trabajo en el campo".

En el campo existen estereotipos de género que condicionan las trayectorias de las juventudes, los adultos prefieren que los varones empiecen antes a trabajar y las mujeres sigan estudiando. Identifican esta diferencia a causa del machismo en el medio rural. Se percibe que las mujeres jóvenes del medio rural tiene menos oportunidades que los varones, tanto en el marco laboral como estudiantil, esto se inscribe en que según los y las jóvenes hay mayor desigualdad de género en zonas rurales que en zonas urbanas y en que están "atrapadas en los roles clásicos de género". Se propone impulsar campañas dirigidas a las personas que residen en el medio rural para reducir y erradicar el machismo y así habilitar una educación más inclusiva y concientizar sobre el concepto de que "somos todos y todas iguales".

Se identifica dentro de los centros educativos prácticas discriminatorias tanto entre pares como entre docentes, hacia las personas de acuerdo a su orientación sexual, identidad de género, expresiones de género y a las personas afrodescendientes que no son

problematizadas. Esta fuerte discriminación genera inequidades en el acceso a la educación formal y se plantea que el miedo es una barrera para actuar. Señalan que en muchas situaciones se eluden los problemas de discriminación en el liceo "haciendo oídos sordos y esto nos hace cómplices de la discriminación". Se señala que si bien tienen iguales derechos, no se trabaja para que haya mayor integración. Existen barreras para las personas afro sobre sus propias representaciones e identifican situaciones de endorracismo, "A veces el ser afro hace que ya la persona no crea que puede y se autodiscrimine".

Se visualiza a la educación y a las instituciones educativas como lugares para atacar problemas de discriminación y promover derechos e igualdad de género. Los y las jóvenes consultados reclaman talleres en los centros educativos para combatir las diferentes formas de discriminación (contra las personas con discapacidad, las personas afrodescendientes, las personas trans, etc.). Se plantea generar mecanismos de protección y denuncia de situaciones de acoso y de discriminación de profesores a estudiantes en los centros educativos. Es necesario conocer las herramientas de denuncia a través de las instituciones de derechos humanos para informarse y actuar. Se plantea que debe fomentarse a través de sensibilizaciones una educación en clave de derechos humanos.

Discapacidad y educación

En las consultas un tema recurrente que plantearon los y las jóvenes de todos los departamentos fue la perspectiva de discapacidad y la accesibilidad en los centros educativos.

Si bien se reconocen algunos avances incipientes relacionados a la mejora de la accesibilidad en algunos centros con la incorporación de rampas y baños inclusivos, se plantea que persisten múltiples barreras para avanzar en clave de una educación inclusiva. Estas dificultades van desde la infraestructura en los locales (falta de rampas, ascensores, ubicación de laboratorios, los baños no siempre son accesibles) hasta en los recursos humanos, es decir, la falta de docentes sensibilizados en la temática, "muchos profesores no conocen sobre cómo podrían trabajar con personas con discapacidad", "el mundo adulto no sabe cómo relacionarse con personas con discapacidad". A su vez, se señala que existen muy pocos materiales de estudio inclusivos en las bibliotecas de los centros educativos. Los y las estudiantes sordos encuentran distintas barreras para continuar sus trayectorias educativas, son pocos los liceos que cuentan con intérpretes y esto se acentúa en la Universidad.

Ante estas dificultades las y los jóvenes proponen que los y las docentes se sensibilicen y capaciten para trabajar con personas en situación de discapacidad e incorporen nuevos métodos de enseñanza. Se reclama que haya accesibilidad en los locales educativos (baños inclusivos y rampas) y en la infraestructura vial de las ciudades y localidades. Surge la propuesta de que se enseñe en todos los centros educativos lengua de señas y que tenga un carácter obligatorio.

Factores asociados a la desvinculación educativa

Se reconocen una serie de factores y motivos vinculados a la propuesta pedagógica de los centros educativos. Se plantea que el formato actual de clase no es atractivo para

los y las jóvenes; los métodos muy expositivos que usan algunos y algunas docentes no colaboran a aprender mejor; identifican dificultades para entender la forma de explicar de los y las profesores; las instituciones educativas no se adecúan y los y las estudiantes sienten frustración y se sienten "incapaces de seguir" estudiando. la desmotivación aparece como una constante para la continuación del ciclo educativo; no hay apoyo de las autoridades liceales. Se señala que muchos y muchas estudiantes abandonan porque no entienden y les cuesta pedir ayuda, existe miedo a la risa y la burla de otros compañeros y compañeras; plantean que "no se sienten escuchados o sienten timidez", hay barreras para hablar con los adultos y perciben una actitud defensiva de las autoridades de la educación cuando se plantean estos problemas. Encuentran un nudo en el cambio de la escuela al liceo, "es difícil el primer año de liceo es un mundo nuevo" y visualizan mayor repetición y abandono en el primer ciclo de la educación media. Consideran que en la UTU reciben más apoyo y que cuando se observan dificultades en el proceso educativo de los y las estudiantes se buscan alternativas y apoyos para mejorar. Se plantea que las redes de contención sociales son muy importantes para que las personas jóvenes puedan lograr objetivos laborales y educativos.

Teniendo en cuenta esta perspectiva, se propone la modificación de diversas dimensiones del sistema educativo para fomentar la integración social. Tendría que haber un gran diálogo entre todos los actores que participen en educación para poder acordar qué educación queremos. Se plantea que es necesario buscar formas alternativas de enseñar y contemplar las distintas formas de aprender de los y las estudiantes. A su vez, proponen que se diseñen programas de estudio más didácticos, más diversos en los contenidos que brindan y que se generen programas que garanticen mayor acompañamiento a las trayectorias desde los centros educativos para evitar el abandono.

Incentivos y apoyos para culminar los estudios

En las consultas los y las jóvenes reconocen que hubo un avance significativo en el aumento de becas para estudiantes de secundaria. En este sentido identifican las becas de transporte para estudiantes del interior y los boletos gratuitos para estudiantes como elementos que facilitan la culminación de ciclos educativos. También destacan positivamente en algunos departamentos el acceso a tutorías y clases de apoyo en los centros educativos. Por otra parte, se plantea que las becas de estudio no son suficientes para la cantidad de estudiantes que actualmente están integrados al sistema educativo. Más allá de que se valora el impacto favorable de las becas para los y las jóvenes más pobres, se plantean críticamente las exigencias y requisitos para mantener la beca (en cuanto a las escolaridades) ya que podría contribuir a seguir segmentando entre los y las jóvenes ricos y ricas y pobres.

Se propone que se creen más cantidad de becas de apoyo en todos los niveles de la educación y que se generen mecanismos que promuevan y divulguen los derechos de los y las jóvenes. A su vez, proponen revisar los requisitos de las becas estudiantiles para flexibilizar exigencia y generar mayor acceso y cobertura.

Docencia y convivencia escolar

En relación a los y las docentes identifican que muchas veces "están cansados y no tienen tanta paciencia". A su vez muchas veces no hay receptividad por parte de los docentes hacia los planteos que realizan los y las estudiantes. Se propone que los y las docentes tengan mayor permanencia y radicación en pocos centros educativos, esto permitiría un mayor acercamiento y seguimiento de estudiantes. Es importante que los grupos sean más pequeños. Otro de los temas que surgieron sobre el acompañamiento docente es la importancia en el seguimiento que realizan los adscriptos y las adscriptas.

En muchas ocasiones encuentran distancias generacionales con docentes mayores que "no saben cómo lidiar con problemas de aprendizaje" y con temas complejos que trascienden a su materia o asignatura. Se plantea que existe un "deber ser" en relación a estudiar y que los adultos de las instituciones educativas piensan que es lo único que los y las jóvenes tienen para hacer; no se visualizan otras responsabilidades como las tareas de cuidado que realizan las personas jóvenes.

Las reglas de funcionamiento de los centros educativos son percibidas como exageradas y existen problemas de convivencia en los centros educativos: entre estudiantes y docentes, y entre estudiantes a través de prácticas discriminatorias y agresión física. Desde el mundo docente operan prejuicios sobre los y las jóvenes por usar gorro, capucha o diferentes accesorios de imagen. Los y las jóvenes plantean que la forma en la que estén vestidos no afecta el desempeño educativo por lo que entienden que es necesario flexibilizar algunas normas que permitan la convivencia tolerante, como eliminar la prohibición del uso de gorros en las aulas y las pautas de vestimenta, entre otros. Se entiende que los y las docentes deberían contribuir a mejorar el clima y la convivencia en el aula, a través de acciones como evitar pedir que se saquen el gorro en clase, no dar opiniones estigmatizantes sobre cuestiones vinculadas con la imagen, vestimenta, ya que consideran que no aporta y genera un clima de tensión. Se propone para mejorar la convivencia y el sentido de pertenencia en los centros que existan espacios de participación, plenarios, que no sean extra curriculares, sino que sean parte de la currícula y que formen parte del proceso educativo obligatorio. Se plantea como necesidad sentida que se generen más espacios de diálogos con docentes y que los centros promuevan estos espacios para discutir con los profesores, de igual a igual, en el marco de una relación más horizontal que facilite el diálogo e intercambio. En esta línea, las instituciones educativas deberían fomentar integración entre docentes y estudiantes para generar espacios más amigables y mecanismos que fortalezcan la confianza. Es necesario que haya un clima habilitante en los centros educativos para que no se excluya a las personas jóvenes.

En relación a la educación no formal las personas jóvenes encuentran en los centros juveniles espacios amigables de referencia y de escucha con referentes adultos, donde también se difunden información sobre becas y programas para la continuidad educativa. Se plantea que se generan puentes entre la educación formal y no formal y que incorporen más educadores sociales en los liceos, referentes adultos para generar una escucha más activa.

Se identifica que en los centros educativos faltan equipos técnicos para intercambiar sobre temas de salud mental (suicidio, depresión, etc.) y se propone que existan espacios de diálogo

con educadores y técnicos y técnicas sociales para abordar estas temáticas.

Educación y trabajo

El Programa Yo estudio y trabajo es valorado como un facilitador para conciliar la continuidad educativa con las primeras experiencias laborales. Se plantea que combinar horarios para compatibilizar el trabajo y el estudio es muy complejo, "Trabajar y estudiar es más difícil" y a veces los y las jóvenes dejan de estudiar para salir a trabajar. Se plantea que existen brechas de oportunidad en el acceso a programas como el Yo estudio y trabajo en la capital del país y en el interior y se propone la creación de más cupos para el interior. Se señala que las pasantías laborales aportan "madurez a los jóvenes" ya que pueden organizarse y compatibilizar el trabajo y el estudio; además acerca a las personas jóvenes al mundo laboral en el cual se van a insertar a futuro; generan experiencia de trabajo y son una ayuda para solventar gastos, lo que permite mayores niveles de autonomía juvenil. En esta línea, proponen aumentar las pasantías laborales para jóvenes que estudian teniendo en cuenta que existan facilidades de acceso y flexibilidad horaria.

En las consultas territoriales se reclaman la generación de espacios de orientación educativa y laboral y se proponen acciones de difusión de las ofertas educativas como las Expo Educa y talleres de orientación vocacional pero que no dependan únicamente de los centros educativos.

Tecnologías en la educación

En la mayoría de los departamentos los y las jóvenes señalan la importancia de la inclusión de tecnologías en el ámbito educativo como un elemento dinamizador de aprendizajes. Se visualiza como ventaja que la tecnología facilita el acceso a lugares alejados a través de plataformas virtuales y diversidad de cursos. A su vez, habilita la posibilidad de cursos o clases de forma semipresencial, lo que supone un avance en relación al acceso a la educación de las personas que residen en lugares alejados donde no hay oferta educativa. Se plantea que los cursos semipresenciales facilitan la continuidad en las trayectorias educativas y evitan la desvinculación estudiantil y también facilitan la movilidad ya que no supone costos de traslados. El acceso a internet en los centros educativos rurales es identificado como un avance para el acceso a la información y al conocimiento y se valora el énfasis puesto en el trabajo con las nuevas tecnologías, a partir de la existencia del Plan Ceibal. Destacan que existe más disponibilidad de información y accesibilidad de materiales de estudio través de las webs y blogs de profesores "Antes tener un libro y estudiar era más de ricos". El acceso a la información actual provoca el deseo de conocimiento de los y las jóvenes, y asimismo, el rol activo del cuestionamiento de esta información. En las consultas los y las jóvenes ven como contracara el problema de que hay jóvenes que no saben utilizar los recursos tecnológicos que están disponibles y que el sistema educativo no trabaja de forma conjunta con la tecnología y por lo tanto esta herramienta queda subutilizada. Se propone que los centros educativos puedan contar con más tecnología en todos los salones.

Derecho al saber: entre adolescencias, educaciones, ausencias y obligaciones estatales

Diego Silva Balerio

1. Injusta ausencia

Este texto propone reflexionar en torno al eje integración educativa. Un conjunto de acciones políticas que reafirman el derecho de todos a formar parte del legado cultural. De esto trata la educación, de desplegar acciones de filiación simbólica y humanización, mediante la ampliación de vínculos con la cultura y la sociedad.

Acudí al diccionario (DRAE online) para revisar el verbo integrar. Allí encontré dos acepciones relevantes para este ensayo: a) Hacer que alguien o algo pase a formar parte del todo; b) Completar un todo con las partes que faltaban. Son dos nociones complementarias. Hacer parte a alguien del todo, y completar el todo con alguien que falta. La integración educativa nos transporta a un universo relacional entre: los derechos de los adolescentes, y las obligaciones de las instituciones del Estado.

Cuando en la adolescencia muchos no forman parte de las acciones de distribución cultural institucionalizadas se provoca una doble ausencia. A las instituciones educativas les falta el aporte, la energía y la potencia de quienes no las habitan. Y a las y los adolescentes les falta el vínculo con sus pares, los educadores y esa parte de la cultura que allí se enseña. Desde esta perspectiva la integración educativa es una operación que repara esa doble ausencia: vincular y cultural.

La integración educativa es una operación política de justicia con las nuevas generaciones. Refiere al derecho a la educación, o el derecho a los saberes que conforman un repertorio de bienes comunes, que está injustamente distribuido. Las formas de acceso a los saberes socialmente valiosos sigue la ineluctable trazabilidad hacia la institución escolar. Lo que allí se enseña y la forma en que se hace es un acto de legitimación institucionalizada de transmisión del saber.

2. Saberes (i)legítimos

Somos efecto de múltiples y azarosas interacciones, de decisiones propias, de condicionamientos y determinaciones familiares, sociales, culturales, económicas y políticas. Aprendemos todo el tiempo y en todos lados. La disposición de conocer, entender

y aprehender el mundo está activa desde el primer día de nuestra vida, y nos acompaña hasta la muerte. En la infancia, observamos la avidez por comprenderlo todo, desde los más triviales hechos cotidianos hasta saberes complejos.

Sin embargo, los aprendizajes socialmente valorados son aquellos adquiridos bajo supervisión y control de un otro legitimado para enseñarlos. Cuando reflexionamos sobre educación, en general nos referimos a una práctica de transmisión institucionalizada, a las prácticas escolares. Nuestras formas de pensar lo educativo están limitadas por este parámetro.

La reflexión pedagógica sobre la educación queda casi siempre reducida a pensar las instituciones creadas por el Estado para enseñar; por tanto, las voces autorizadas para hacerlo son las de aquellos profesionales formados para operar en ese ámbito. En muchos casos, más preocupados por el control social y la normalización que por incrementar y cuestionar el acumulado de la cultura.

Esta afirmación sitúa la mirada en las formas de organización del campo educativo como espacio de disputa y puja por porciones significativas de poder. Como hice referencia en un reciente artículo, "la educación no es una carrera por llegar simultáneamente a un mismo saber exigido, sino un tránsito singular, sostenido en deseos, motivaciones e intereses distintos, una relación cualitativa con los saberes adquiridos y aquellos por aprender" (Silva Balerio, 2017a).

3. Ser y estar en adolescencias

El adolescente está en el centro de las preocupaciones educativas actuales, pero ya no podemos hablar de la adolescencia. El plural se torna un requisito para comprender la diversidad de formas de ser y estar adolescente. La psicoanalista Susana Brignoni en *Pensar las adolescencias*, nos propone alterar el molde de lo único y dar lugar a lo heterogéneo. Considera que "cada sujeto pone en juego algo particular y es por eso por lo que en el trabajo profesional es necesario prestar especial atención a los detalles. El detalle, es importante remarcarlo, tiene que ver con lo pequeño, incluso con lo imperceptible, que a veces puede pasar desapercibido". ¿Resulta imposible que la política educativa incorpore como principio algún tipo de preocupación por los detalles? ¿Esa pluralidad de formas de vivir la adolescencia puede ser reconocida de alguna forma?

Estamos ante un conflicto en la trama de relación entre las adolescencias y la educación como derecho. Pero, ¿qué significa que la educación es un derecho? O, ¿qué es el derecho a la educación? En los últimos tiempos pareciera que el derecho a la educación en la adolescencia es ocupar una silla, un salón, una institución educativa, incluso ocupar una estadística de logro de la política educativa. Todos sabemos que no se trata de eso; que los adolescentes ingresen al centro educativo es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el derecho al saber. Derecho que es vulnerado cuando los adolescentes no asisten, cuando son expulsados, pero también cuando los modos de enseñar no conectan con sus singulares formas de aprender.

4. Educaciones

Como establece el artículo 12 de la Ley General de Educación (LGE) la política educativa "tendrá como objetivo fundamental, que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad, a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal." (LGE 18437, 2008)

La LGE establece como principio "la articulación y complementariedad de la educación formal y no formal con el propósito de que ésta contribuya a la reinserción y continuidad educativa de las personas" (Art.37, LGE 18437, 2008). Se trata de una ampliación de lo educativo ya que involucra ámbitos diversos de la vida social, laboral, comunitaria, socio cultural, artístico, científico, deportivo, tecnológico, etc. La ley de educación conciben las prácticas de ambas modalidades de la educación de forma paritaria. Ello significa que los saberes que se ponen a disposición de los adolescentes en las distintas prácticas educativas, deben ser reconocidos y validados.

5. Educación como bien común e inexpropiable

La educación pertenece a la categoría de los bienes comunes. La educación como bien común significa formar parte activa en el intercambio de saberes y conocimiento. Es una relación social entre los sujetos y el saber, alejada de la mercantilización, y se sostiene "en la satisfacción de las exigencias del ser y no sólo del tener" (Mattei, 2011). Ugo Mattei, profesor de derecho de la Universidad de Turín, sostiene que los bienes comunes no son reducibles al concepto de mercancía, y es distinto tanto a la noción de propiedad privada como de propiedad pública. Los bienes comunes existen "sólo en una relación cualitativa. Nosotros no tenemos un bien común [...] Somos, más bien, [partícipes de los] bienes comunes" (Mattei, 2011). Para precisar el concepto desde un ejemplo concreto, el autor sostiene que una plaza, como espacio físico, no es un bien común, pero "lo es como lugar de acceso social y de intercambio existencial" (Mattei, 2011). En el caso de la educación, no se trata de la presencia dentro de una institución educativa, sino de una relación cualitativa entre los adolescentes y el saber. Se concreta en el intercambio y la resignificación de conocimientos, en la circulación en la cultura, con su apropiación, ampliación, enriquecimiento, transformación y transmisión. Un vínculo de afecciones multidireccionales entre el saber, los adolescentes y los educadores.

En el libro *Común*, Laval y Dardot entienden que lo común es aquello que se extrae del mundo del comercio mercantil. Desde la perspectiva de Mattei, se entiende que "la propiedad pública no es una protección de lo común, sino una especie de forma 'colectiva' de propiedad privada, reservada a la clase dominante, que puede disponer de ella a su antojo y expoliar a la población de acuerdo a sus deseos y sus intereses" (Laval-Dardot: 2015). En cambio, la configuración de lo común sólo es posible mediante prácticas colectivas. Como expresan los autores franceses, "ninguna cosa es común en sí o por naturaleza, sólo las prácticas colectivas deciden en última instancia en cuanto el carácter común de una cosa o de un conjunto de cosas" (Laval-Dardot: 2015).

Entendemos que la educación, como bien común, es inexpropiable a las nuevas

generaciones. Por tanto, se tornan imprescindibles las prácticas de reconocimiento de los saberes adquiridos por los adolescentes fuera de lo escolar, y aceptar, como sostiene César Coll, que aprendemos a lo largo y ancho de la vida. Dentro y fuera de las instituciones escolares, y en contacto con los espacios más diversos de la vida social. Por tanto, los adolescentes portan, movilizan y ponen en acto un conjunto de saberes que no son reconocidos por la escuela. Lejos de combatirlo, debemos transformarlos en puntos de anclaje entre las propuestas de las instituciones escolares y la vida, los saberes y aprendizajes de los adolescentes. Dar lugar a los detalles significa aceptar y promover trayectos de aprendizaje disímiles, con tiempos y contenidos educativos diversos, ajustando los énfasis a las preferencias de los sujetos. Como ya dijimos, la educación no es una carrera por llegar simultáneamente al mismo sitio, sino un proceso singularizado, donde caso por caso, adolescente por adolescente va movilizando sus capacidades en función de deseos y preferencias singulares. De esa forma, se va tramando una relación cualitativa con los saberes, con los sujetos y las instituciones.

6. Apoyos e incentivos para la integración y sostenibilidad de las trayectorias educativas

La polifonía de voces de las y los adolescentes que emergen en la consulta da cuenta de saberes relevantes sobre las políticas y prácticas en la educación. La incidencia de la pobreza de niñas, niños y adolescentes en las trayectorias educativas es reconocida por todos. La discriminación por factores sociales, económicos, étnicos, de género o identidad sexual acumulan restricciones al ejercicio del derecho a la educación. Todos sabemos de la fragmentación y parcialidad de las políticas de estímulo y promoción de la educación. Está claro que se necesitan: más y mejores becas económicas, más y mejores figuras y espacios de apoyo a los procesos de aprendizaje, más y mejores figuras y estrategias de acompañamiento social y educativo. Se requiere de la construcción de condiciones básicas para que los saberes que se ponen a disposición en las diferentes prácticas educativas se transformen en bienes comunes para los adolescentes.

Por último, los distintos programas de MIDES -tanto Jóvenes en red, Cercanías, los proyectos educativos de la División Socioeducativa y los proyectos laborales- tienen que asumir la tarea política y la responsabilidad pública de explicitar los contenidos educativos, los saberes seleccionados, que se ponen en juego en las prácticas que desarrollan. La articulación entre las prácticas de educación formal y no formal es imprescindible, pero solo es posible si se inician procesos de acreditación de los saberes que las personas adquieren por su participación en estos proyectos.

Bibliografía

BRIGNONI, S. 2012. *Pensar las adolescencias*. Barcelona: UOC

COLL, C. 2013. *El currículo escolar en el marco de la nueva ecología del aprendizaje*. Aula 219 Febrero 2013 | pp. 31-36

LAVAL, C. Y DARDOT, P. 2015. *Común, ensayo sobre la revolución del siglo XXI*. Barcelona.

Gedisa

MATTEI, U. 2013. Bienes comunes, un manifiesto. Madrid. Trotta

SILVA BALERIO, D. 2017a. *Común e inexpropiable: adolescencia y la educación como derecho*. Montevideo: La Diaria Educación. https://educacion.ladiaria.com.uy

SILVA BALERIO, D. 2017b. *La red es una forma de ser: prácticas educativas y subjetivación cartográfica*. Montevideo: La Diaria Educación. https://educacion.ladiaria.com.uy

Desafíos y propuestas

Del proceso de diálogo y consultas territoriales surgen un conjunto de propuestas, entre las que se pueden destacar: la creación de más centros educativos en el interior (tanto liceos, UTU, como Universidad), para así mejorar las posibilidades de acceso y profundizar el proceso de descentralización, diversificación y expansión de la educación en el interior; la creación y difusión de mecanismos de protección y denuncia ante situaciones de acoso y de discriminación en los centros educativos; actividades de sensibilización y capacitación para docentes para trabajar con personas con discapacidad, así como asegurar la accesibilidad en todos los centros educativos; generar mayor difusión, acceso y cobertura de las becas de apoyo socioeconómico; asegurar la presencia de equipos técnicos multidisciplinarios en todos los centros educativos y la generación de espacios de intercambio con los docentes, más allá del aula; generación de espacios de orientación educativa y laboral y mayor difusión de los existentes; que los centros educativos cuenten con infraestructura de TIC´s en todos los salones; crear más espacios de cuidados para hijos e hijas de los y las estudiantes durante el horario de clase.

En su ensayo el Mag. Diego Silva establece que la integración educativa debe entenderse como una operación política de justicia con las nuevas generaciones; justicia referida al acceso a saberes que conforman un repertorio de saberes injustamente distribuidos. También que el acceso a centros educativos es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el derecho a la educación; y se pregunta si la pluralidad de formas de ser adolescente puede ser reconocida de alguna forma por las instituciones. Pone énfasis en la ampliación de la idea de lo educativo que se plasma en la Ley General de Educación, involucrando ámbitos diversos de la vida social, laboral, comunitaria, socio-cultural, artística, científica, deportiva, tecnológica, entre otras. Expresa que es imprescindible el reconocimiento de los saberes adquiridos por los y las adolescentes fuera de la institucionalidad educativa tradicional. Finalmente establece que se requieren mayores apoyos e incentivos para la integración y sostenibilidad de las trayectorias educativas, a través de más y mejores becas económicas, figuras y espacios de apoyo a los procesos de aprendizaje y estrategias de acompañamiento social y educativo.

De la relectura de las propuestas planteadas en la matriz del PAJ 2015-2025, y su estado de avance, surge la necesidad de: insistir en la incorporación en la estructura curricular los conocimientos, las herramientas y las experiencias ligadas con el fomento de la convivencia

escolar; fortalecer la línea de creación de espacios de cuidados para jóvenes estudiantes de secundaria con hijos e hijas de estudiantes de secundaria; universalizar acciones de promoción del protagonismo y participación juvenil, a través de actividades de distinta naturaleza y la apertura a temáticas no presentes en la caja curricular, mediante formatos novedosos; fortalecer las opciones de inclusión de los jóvenes con discapacidad en la enseñanza común; apoyar la transición entre el nivel primario, la enseñanza media y las opciones de inserción laboral; fortalecer el sistema de becas socioeconómicas en todo el Sistema Nacional de Educación Pública.

Concluyendo, y tomando en cuenta los diversos aportes recibidos durante este proceso de revisión, desde INJU se considera necesario impulsar el fortalecimiento de espacios no disciplinares en los centros educativos, en donde se fomente la convivencia a través de actividades culturales, artísticas, deportivas, recreativas y de involucramiento con la comunidad. Por otra parte, en concordancia con los planteos efectuados, resulta necesario volver efectivo y eficiente al Sistema Nacional de Becas, lo que presupone una mejora a nivel de recursos para la oferta de mayor cantidad de becas y con mejores prestaciones, e implica la mejora en la coordinación de la oferta de las distintas instituciones, así como para la correcta difusión de las mismas. Asimismo, plantear la creación de un Sistema Nacional de Orientación Vocacional y Ocupacional, a partir del cual en todos los centros educativos de enseñanza media pueda trabajarse en forma sistemática y permanente en estas temáticas.


EMANCIPACIÓN

Trabajo

Tanto el empleo como la educación y el acceso a la vivienda, son considerados elementos constitutivos de la emancipación y la inclusión social. La forma en la que interactúan estas dimensiones determinan las condiciones en las que los y las jóvenes transitan al mundo adulto y se traducen en la reproducción social de privilegios y desventajas (PAJ 2015-2025).

La inserción en el mercado de trabajo suele ser uno de los momentos más importantes en la trayectoria de vida de los y las jóvenes. Esta inserción no sólo influye en el bienestar material, sino que también juega un rol importante en el desarrollo de redes y capital social, a la vez que brinda las posibilidades de integración y participación en espacios colectivos (Cuadernos temáticos de la ENAJ. N°2, 2015).

Uno de los elementos prioritarios es promover el empleo decente para los y las jóvenes, se considera el trabajo decente como: i) trabajo productivo y seguro, ii) con respeto a los derechos laborales, iii) con ingresos adecuados, iv) con protección social, y iv) con diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación (Cinterfor, 2009).

En Uruguay, los y las jóvenes se encuentran en clara situación de desigualdad con respecto a los adultos y las adultas en el acceso al trabajo decente. En esta realidad influyen varios factores económicos, sociales y culturales entre los que se incluyen la estigmatización, discriminación y la desventaja social, así como las tendencias cíclicas y estructurales del mercado laboral. Ello impacta en el proceso de transición a la vida adulta, el desarrollo de capacidades y el bienestar de los y las jóvenes.

En este sentido el PAJ 2015-2015 dentro del Eje temático Emancipación definió como objetivos específicos la ampliación del acceso a la orientación laboral, ocupacional y vocacional, la generación de ofertas de capacitación laboral de calidad y la promoción del acceso de los y las jóvenes a oportunidades de trabajo decente, especialmente a través de la aplicación de la Ley de Empleo Juvenil en sus distintas modalidades e instrumentos. Propuso además fortalecer el proceso de intermediación laboral para la inserción de jóvenes en empleos de calidad.

A continuación, se presentan datos de la ECH y de la Unidad Estadística del Trabajo y la Seguridad Social del MTSS sobre la inserción de los y las jóvenes en el mercado laboral. En un siguiente apartado, se presenta la visión de los y las jóvenes recogidas en las consultas territoriales. Luego, Federico Araya, arroja su visión sobre los principales problemas para

el acceso de los y las jóvenes al mercado laboral: desempleo, informalidad, subempleo, etc. A su vez, expone los principales avances y desafíos en materia de programas y leyes laborales para jóvenes. Mas adelante, se exponen algunas propuestas que el Estado podría desarrollar para cumplir con los objetivos planteados. Al final del capítulo, se hacen algunas consideraciones sobre el emprendedurismo y políticas públicas. En el cierre de la publicación, se rinde cuentas sobre las acciones programadas en el PAJ 2015-2015 y cómo ha sido su desarrollo.

Diagnóstico y balance del empleo juvenil

Federico Araya
Mariana Ferrer
Unidad Estadística del Trabajo y la Seguridad Social del MTSS

La población juvenil enfrenta grandes restricciones en el mercado laboral: las altas tasas de desempleo y de informalidad son más la regla que la excepción, y esto no es algo coyuntural sino que se trata de un problema estructural de larga data en el mercado de trabajo uruguayo.

La inserción de los y las jóvenes en el mercado laboral de los últimos 15 años parecería estar atada a los vaivenes de la economía. Es decir, la contratación de mano de obra juvenil y las condiciones en las que ella ocurre parecería ser una variable de ajuste ante los cambios que se procesan tanto a nivel de producción como de trabajo.

En los años de fuerte crecimiento económico, la tasa de ocupación de los y las jóvenes entre 14 y 29 años, pasó de 45,6% en 2006 a 51,1% en 2014, lo que implica en términos relativos un aumento de 12%. Este incremento se explica principalmente por el comportamiento de jóvenes entre 19 y 24 años que pasaron de una tasa de ocupación de 55,3% a 61,4% en 2014, es decir, un incremento de seis puntos porcentuales, mientras que la tasa de empleo de los y las adolescentes presentó un descenso de 2,5 puntos, lo cual es entendido como algo positivo dado que incorporarse al mercado laboral en edades tempranas suele estar asociado a las necesidades de paliar la falta de ingresos del hogar. A la vez, la tasa de empleo de los y las jóvenes-adultos (entre 25 y 29 años) se incrementó también siete puntos porcentuales pasando de 73,4% en 2006 a 80,3% en 2014.

A partir de 2015, con la desaceleración económica presente (el PIB entre 2015 y 2018 creció en promedio 1,6% acumulativo anual) la situación para las personas jóvenes se iba a volver más compleja. La tasa de ocupación de las personas entre 14 y 29 años presenta un marcado descenso y se ubica en 2018 en 44,6%, esto es un punto por debajo de lo que era en el año 2006. Si bien el descenso en las tasas de ocupación de los y las adolescentes (que fue de cuatro puntos) puede considerarse como algo positivo, dado lo mencionado anteriormente, esta caída también se registra para jóvenes entre 19 y 24 años, que cae siete puntos y medio a partir de 2015. A la vez, para jóvenes adultos también se observa una caída, aunque menor, de 80,3% a 77,7%.

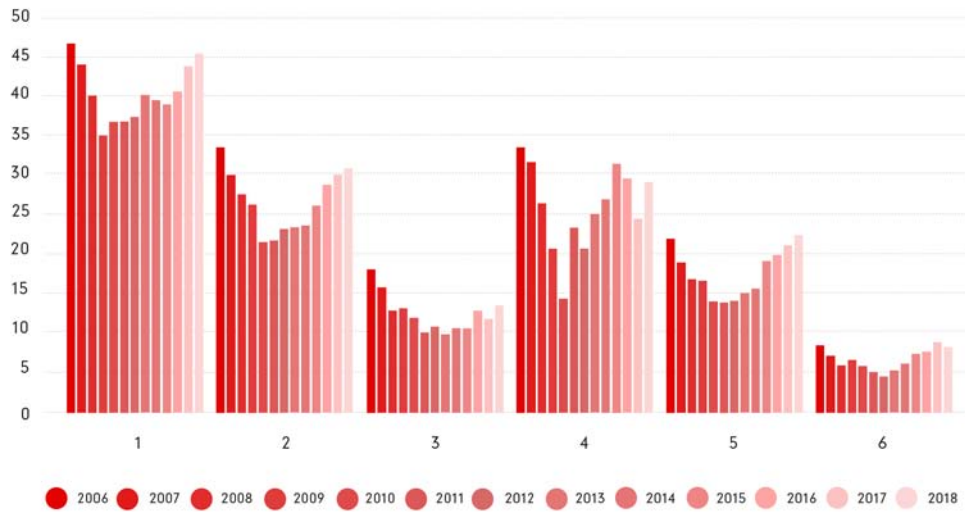
Por el contrario, para las personas de 30 y más años, los vaivenes en la ocupación no son tan pronunciados, principalmente en períodos de desaceleración. La tasa de empleo para

las personas entre 30 y 64 años, presentaron un aumento de su ocupación de 5 puntos y medio entre 2006 y 2014. A partir de 2015, si bien la ocupación para esta población ha disminuido, el descenso ha sido solamente de un punto porcentual, mucho menor a la caída de siete puntos que registran las personas menores de 25 años.

Al comparar por género si bien se aprecian diferencias significativas entre hombres y mujeres, se observa que en los años de crecimiento económico (2006-2014) son estas últimas quienes aumentan sustancialmente la tasa de ocupación (siete puntos para las mujeres de 19 a 24 años y diez puntos para las mujeres de 25 a 29 años), en tanto que para los varones el crecimiento es menor (cinco puntos para los jóvenes de 19 a 24 años y tres puntos para jóvenes de 25 a 29 años). No obstante, a partir de 2015 la desaceleración parece haber afectado por igual tanto a los varones de 19 a 24 años como a las mujeres. Los primeros presentan una caída de diez puntos entre 2014 y 2018, mientras que las segundas vuelven a ubicarse con tasas de empleo similares a las registradas en 2006. En tanto que las mujeres y los varones de 25 a 29 años presentan una caída menor (1,4 puntos y tres puntos respectivamente).

Su contracara, claro está, es el comportamiento de la desocupación. El descenso del desempleo para las jóvenes entre 14 y 24 años en el período de crecimiento económico es notorio, pasando de 27,9% en 2006 a 18,1% en 2011, lo que representa una caída de casi diez puntos porcentuales. Este descenso se explica tanto por la caída del desempleo adolescente, como por la caída de la desocupación de los y las jóvenes entre 19 y 24 años. Asimismo, los jóvenes entre 25 y 29 años presentaban un descenso de cinco puntos porcentuales en el desempleo (de 12,3% en 2006 a 7,2% en 2011).

Gráfico 21. Evolución de la tasa de desempleo para jóvenes por tramo de edad según sexo (2006-2018). Total País



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH

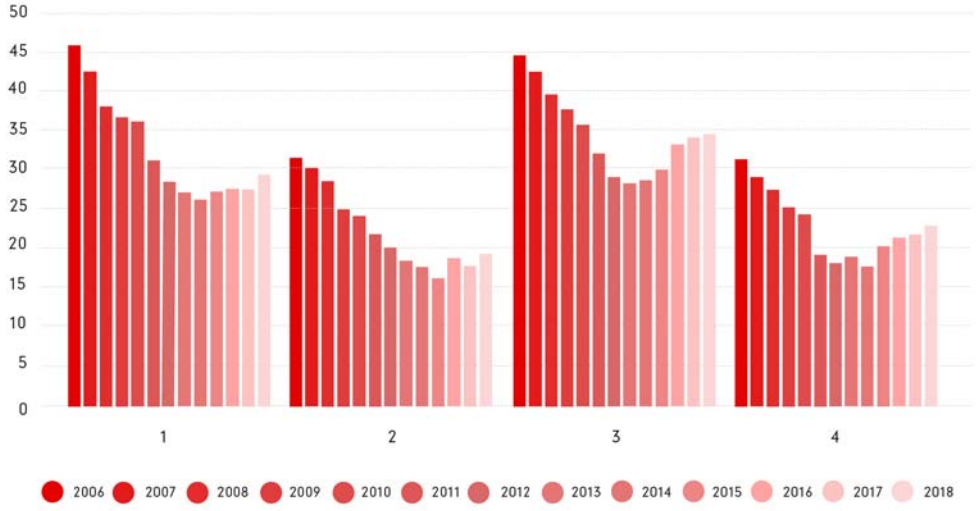
A partir de allí, la desocupación para los y las jóvenes comienza a incrementarse. Entre 2011 y 2014, el aumento es relativamente leve: cuatro puntos para jóvenes entre 14 y 18 años; un punto para los y las jóvenes de 19 a 24 años y 0,5 puntos para las personas entre 25 y 29 años. No obstante, a partir de 2015, el crecimiento del desempleo juvenil se acentúa. Para adolescentes, la tasa de desempleo pasa de 31,3% a 37,4%; para los la población joven entre 19 y 24 años la variación es incluso mayor, de 16,5% en 2014 a 23,9% de desocupados en 2018, y para jóvenes de 25 a 29 años, la tasa de desocupación se incrementa tres puntos (de 7,7% en 2014 a 10,5% en 2018). Las personas de 30 y más años, si bien presentan un aumento del desempleo a partir de 2015, este incremento es notoriamente inferior (apenas un punto porcentual).

Comparando entre varones y mujeres nuevamente se aprecia que los mayores problemas de desempleo lo presentan las mujeres y en particular las más jóvenes. Asimismo, se observa que la brecha de género se reduce a medida que aumenta la edad.

Una variable relevante asociada a la calidad del trabajo es la informalidad, medida a través del no registro a la seguridad social. Para los y las adolescentes, la informalidad pasa de 83,1% en 2006 a 69,2% en 2014, lo que representa una notoria caída de 14 puntos porcentuales. Similar comportamiento muestran los y las jóvenes de 19 a 24 años. En 2006 el 43% de esta población ocupada era informal, mientras que en el 2014, el registro descendía a 26% (una caída de 17 puntos porcentuales). Para la población joven-adulta también se verificaba una caída muy fuerte de 13,5 puntos, pasando de 31,5% de informalidad en 2006 a 18% en 2014. No obstante, a partir de 2015 ese descenso en la informalidad se revierte y comienza a marcar una tendencia al alza. La población adolescente marca un registro de no aporte a la seguridad social del 72,3% en 2018, mientras que para jóvenes de 19 a 24 años el crecimiento de la informalidad ha sido de cinco puntos porcentuales en los últimos cuatro años, ubicándose la tasa en 30,7% en el 2018. Finalmente, para los jóvenes de 25 a 29 años la informalidad ha aumentado más de tres puntos. Esta reversión de la tendencia no se verifica para las personas mayores de 30, las cuales incluso han mantenido su comportamiento a la baja. De todas formas, vale destacar que comparando punta a punta el período (2018 vs. 2006) los y las jóvenes presentan un descenso de más de diez puntos.

Analizando por género, es interesante señalar que en 2006 tanto varones y mujeres jóvenes presentaban niveles similares de no aporte a la seguridad social, mientras que en 2018, las mujeres presentan menores registros. Por lo tanto, el descenso de la informalidad en el período, si bien alcanza a toda la población joven, en las mujeres ha sido más profundo.

Gráfico 22. Evolución del porcentaje del no aporte a la seguridad social para jóvenes por tramo de edad según sexo (2006-2018). Total País



Fuente: Elaboración propia a partir de ECH

A la vez, para tener un panorama más general, conviene analizar en qué ramas de actividad se desenvuelve la población joven. Existe un mayor peso de las actividades terciarias, vinculadas principalmente a los servicios. A modo de ejemplo, una de cada tres personas adolescentes ocupadas se desempeña en el sector "Comercio, restaurantes y hoteles", misma cifra corresponde para jóvenes entre 19 y 24 años y entre los jóvenes de 25 a 29 años, la proporción es uno de cada cuatro. Asimismo, las actividades administrativas, servicios de apoyo, artes, servicios de recreación y otros servicios pesan 15% entre adolescentes, 12% entre las personas jóvenes de 19 a 24 años y 9% para jóvenes adultos. Las actividades secundarias pesan alrededor de un 11% y no se observan grandes diferencias según tramos de edad. Finalmente, un aspecto interesante a destacar es que los sectores de actividad mayormente regulados por el Estado como, la Administración Pública, la Enseñanza, la Salud, presentan un peso creciente con la edad, lo que una vez más evidencia la dificultad de la población joven para acceder a trabajos que, dada la regulación del Estado, suelen contar con mejores condiciones.

Ante esta situación, el gobierno ha intentado algunas medidas para favorecer el empleo juvenil y a la vez lograr que la inserción en el mercado laboral sea en condiciones decentes y no obstaculice el avance en el estudio. En este sentido, se han impulsado programas y leyes que favorezcan el empleo juvenil. Por un lado, el programa Yo Estudio y Trabajo es un programa de empleo destinado exclusivamente a jóvenes entre 16 y 20 años que se encuentren estudiando. Tiene como objetivo brindar una primera experiencia laboral formal y a la vez lograr el desarrollo de competencias transversales que sirvan para el futuro laboral de esta población. Además de la beca laboral, el programa desarrolla dos

componentes centrales: talleres de orientación educativo-laboral a cargo del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP); y acompañamiento durante el desarrollo de la experiencia de trabajo en la empresa a cargo de orientadores laborales.

Los principales resultados que se han obtenido a partir de las evaluaciones de las distintas ediciones, reflejan que el programa logra incrementar la probabilidad de que en el futuro, jóvenes consigan un trabajo formal. Asimismo, también se observan efectos positivos sobre la probabilidad de que las personas jóvenes continuen insertos en el sistema educativo, principalmente en el año en el que se llevan adelante la beca.

Por otra parte, la Ley de Empleo Juvenil (LEJ) se aprobó en Uruguay en el año 2013, y fue reglamentada y puesta en marcha durante el 2015. Tiene por objeto promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales.

En este sentido, la ley prevé distintas herramientas que buscan dar respuesta a este objetivo:

a. Estímulos a la contratación en el sector privado
b. Contratación en el sector público
c. Prácticas formativas
d. Promoción del estudio

Al año 2018 más de 8000 jóvenes que han pasado o están transitando por un trabajo o por prácticas formativas que utilizan los herramentales de la LEJ. Dos de cada tres jóvenes son mujeres, y tres de cada cuatro son de Montevideo. Asimismo, es interesante destacar el crecimiento del uso de la LEJ en los últimos años. En este sentido, las contrataciones realizadas en la LEJ pasaron de 436 en 2015 a 2.500 y 3.747 en 2017 y 2018 respectivamente. A la vez, la modalidad de Trabajo Protegido Joven que es la más utilizada (40% de las contrataciones) cuenta con la particularidad de estar destinada a personas entre 15 y 29 años que se encuentren desempleados y residen en hogares en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se encuentra actualmente trabajando sobre la evaluación y los resultados de esta Ley.

Los esfuerzos de política pública en materia de empleo juvenil si bien parecerían tener resultados positivos, son insuficientes, dado que llegan a un porcentaje menor de la población juvenil. Para revertir la situación estructural de desempleo e informalidad juvenil se requieren redoblar esfuerzos que involucren a todas las partes, en busca de que la población juvenil cuente con las mismas oportunidades laborales que la población adulta.

Trabajo juvenil en el territorio

Los y las jóvenes que participaron en las consultas identifican múltiples problemas para acceder al trabajo decente, encuentran contradicciones entre la promoción de derechos para las personas jóvenes y las limitaciones o falta de oportunidades con las que se enfrentan. Entre las dificultades percibidas se destaca la informalidad donde la inestabilidad y las múltiples formas de precarización laboral afectan directamente a los y las jóvenes. Eso influye directamente en el acceso a la vivienda, los y las jóvenes que participaron en las consultas plantean que es difícil acceder a un trabajo fijo con ingresos suficientes para hacerse cargo de todos los gastos de la vivienda. La falta de experiencia laboral es otra de las dificultades presente a la hora de conseguir trabajo, muchas veces no cuentan con ese requisito por su breve o nula experiencia laboral. En cuanto al trabajo de personas menores de edad, visualizan que son quienes tienen menos posibilidades para conseguir un empleo debido a que los empleadores y empleadoras tienen que contratar con una carga horaria menor y además deben tramitar el permiso en INAU. Acerca de la primera experiencia laboral, quienes participaron en las consultas plantean que la forma más fácil de acceder es a través de conocidos y conocidas o a través de las redes sociales. Otra problemática identificada está asociada a que el mundo adulto subestima el potencial de los y las jóvenes para el trabajo.

Visualizan que en el interior del país hay menos oportunidades laborales. Además, se señalan como problema que las condiciones para el acceso a un trabajo en el interior implican salarios menores a los de la capital y mayor discrecionalidad de los empleadores y las empleadoras para despedir a los y las jóvenes, muchas veces contraviniendo la legislación vigente. Identifican pocas ofertas laborales, académicas y de esparcimiento para los y las jóvenes en el campo, lo que genera que algunos y algunas jóvenes se vayan del medio rural.

En las consultas surgen cuestionamientos de que en el currículum se deba adjuntar foto y de los estereotipos vinculados al requisito de “buena presencia”, debido a que da lugar a la discriminación en la selección de personas a contratar.

Las propuestas que los y las jóvenes realizaron sobre el acceso al mercado de trabajo son: la exigencia de mayores oportunidades laborales para no tener que trabajar en cosas que no quieren para “sobrevivir”, la generación de estímulos o incentivos para que las personas mayores se jubilen y haya más oferta laboral para los y las jóvenes. Para eliminar

el requisito de la experiencia laboral en los y las jóvenes, se propone como alternativa que se contraten personas jóvenes como ayudantes para aprender oficios o que se puedan desarrollar talleres de orientación vocacional que permitan explorar qué áreas son de interés para estudiar o trabajar, estos talleres podrían ser instancias de capacitación que sustituyan el requisito de la experiencia laboral. Con respecto a la situación de los y las jóvenes en el medio rural, reconocen avances en las políticas públicas en esos territorios (FIJ, Somos de acá, políticas vinculadas al acceso a tierras) sin embargo, entienden que necesitan más oportunidades para proyectarse, más posibilidades de estudio, de acceso a la vivienda y de inserción en el mercado laboral.

Otro tema abordado en las consultas territoriales es sobre las becas estudiantiles. Se reconoce que las becas facilitan que las personas cursen educación terciaria, pero ven como dificultad que están orientadas sólo para los y las jóvenes que estudian y la escasa cantidad de cupos de las becas existentes. Sobre este tema los y las jóvenes plantean que existan mayor cantidad de becas y que se incluya a los y las estudiantes de bachillerato. También propone generar pasantías para una mayor preparación y experiencia en el mercado de trabajo.

Los y las jóvenes que participaron en las consultas reconocen los avances y desafíos de políticas públicas orientadas al trabajo juvenil, el programa Yo estudio, yo trabajo y el programa Primera Experiencia Laboral (PEL) son reconocidos como una pasantía que permite conciliar los horarios de trabajo con los horarios de estudio. Se reconoce que la ley de empleo juvenil otorga posibilidades de pasantías remuneradas en el ámbito privado y que incentiva a que se contraten jóvenes y personas con discapacidad. A su vez la ley de empleo juvenil otorga la posibilidad de contar con más licencia por estudio para los y las jóvenes que estudian y trabajan. Quienes participaron en las consultas consideran que aún hace falta mayor difusión de esta ley. El programa Uruguay Trabaja (UT) es identificado como una buena experiencia, se plantea que la integración a programas de empleo protegido permite la generación de emprendimientos colectivos.

Respecto a la formación orientada al trabajo, se valora positivamente la oferta de formación de UTU que permite la inclusión laboral en oficios productivos. A su vez, identifican a UTEC como un gran avance para formarse y acceder a carreras tecnológicas y a una formación que vincula la oferta educativa con las demandas del mercado laboral. Los y las jóvenes que participaron en la consulta enfatizan el rol que tiene UTU como espacio articulador entre el mundo educativo y el laboral, además identifican que permite conciliar la vida laboral y estudiantil. Dentro del tema de la formación orientada al trabajo, visualizan como dificultad la falta de talleres y espacios de orientación vocacional para los y las jóvenes. También encuentran que la formación de los y las docentes junto con los planes educativos están desactualizados y no se ajustan a las demandas y necesidades del mundo actual. Proponen que se incorporen nuevas materias, incorporando cuestiones vinculadas a la educación y al empleo y que la oferta educativa esté vinculada con el desarrollo local de los departamentos, articulando la oferta educativa con posibilidades reales de trabajo.

Sobre la conciliación del estudio y el trabajo, puntualizan que los y las jóvenes del interior del país tienen mayores dificultades para conciliar el trabajo y el estudio, eso opera como un factor que determina en muchas ocasiones la desvinculación educativa. La conciliación

de estos dos temas a nivel universitario es aún un gran desafío pendiente; los horarios de las facultades muchas veces no se adaptan a los horarios de las personas que trabajan, lo que genera rezago estudiantil entre las personas que deben conciliar ambas tareas y luego las posibilidades de acceder a un empleo disminuyen. Por ende, proponen que se generen alternativas para compatibilizar al mundo laboral con el mundo estudiantil generando fuentes laborales para jóvenes que dialoguen con los horarios de los centros educativos.

Acerca de los trabajos diferenciados por género, señalan que encuentran cambios culturales en lo que refiere a la aceptación de varones y mujeres en las diferentes ramas de trabajo. Antes existían trabajos que eran solo para varones y trabajos solo para mujeres, ahora se está cambiando y la educación tiene que adaptarse a estos cambios que se dan en el mundo laboral. Surge como propuesta en relación a este tema que por ley se incorpore lenguaje inclusivo en los avisos clasificados de trabajo.

Otro tema referido al trabajo considerado por los y las jóvenes que participaron en las consultas fue el egreso de la privación de libertad adolescente. Si bien se reconoce como avance el programa de egreso para dar acompañamiento a las personas jóvenes privadas de libertad en el ámbito laboral, entienden que hay algunos jóvenes y algunas jóvenes que al contar con antecedentes penales tienen mayores dificultades para acceder al mundo laboral aunque hayan estudiado. A su vez, existen prejuicios, desconfianza y exclusión hacia las personas que estuvieron privadas de libertad; en el mercado laboral opera muy fuerte la discriminación hacia ellos y ellas. En las consultas surgieron debates vinculados en relación a si los y las adolescentes que se encuentran privados de libertad tienen sus necesidades básicas solucionadas o tienen vulnerados sus derechos.

En cuanto al transporte y a la conectividad los y las jóvenes entienden la facilidad de traslado para los y las estudiantes del interior da mayores posibilidades para acceder a la oferta educativa y a más fuentes laborales. Sin embargo existen algunas problemáticas vinculadas al precio de los pasajes del transporte colectivo interdepartamental, resulta cara la conectividad dentro del mismo departamento. Al mismo tiempo, identifican que los y las jóvenes rurales cuentan con mayores dificultades para acceder a propuestas educativas o laborales y el transporte colectivo no tiene horarios que se adapten con los estudios.

Los y las jóvenes que participaron en la consulta señalan que las personas trans tienen mayores dificultades para la búsqueda de empleo y que acceden a trabajos en los que se encuentran invisibilizados e invisibilizadas. Por ejemplo, no acceden a trabajos de atención al público. Producto de la invisibilización y de la falta de oportunidades laborales vinculadas a la discriminación, muchos y muchas trans terminan desempeñándose como trabajadores y trabajadoras sexuales. Se propone se generen más capacitaciones y sensibilizaciones con perspectiva de derechos LGTBI a empresas u organismos que contraten a personas trans.

Acerca de las personas con discapacidad, señalan que tienen mayores dificultades para poder acceder a ofertas laborales que reconozcan sus potencialidades. La ley que obliga a que las y los empleadores públicos contraten a un porcentaje de personas con discapacidad se identifica como un avance, pero identifican dificultades en la implementación de la ley.

En cuanto al emprendedurismo, se realizaron diversas propuestas sobre el tema: formación y capacitación para aprender a trabajar de forma independiente como emprendedores y emprendedoras; generar más planes de apoyo para los emprendimientos

juveniles; que el Banco República tenga una línea de préstamos para emprendimientos juveniles. Por otro parte señalan la necesidad de que existan campañas que hagan visible la productividad de la juventud en todas las dimensiones y no sólo en el ámbito económico. Reclaman mayor capacitación, formación y facilitades para las personas jóvenes que quieran iniciar un emprendimiento, generando proyectos de empresas juveniles que fomenten la independencia y la creatividad. Identifican que hay muchos y muchas jóvenes que tienen emprendimientos juveniles y que es necesario potenciar su trabajo y desarrollo. También consideran importante fomentar los emprendimientos juveniles en el medio rural.

Para finalizar este apartado, los y las jóvenes identifican en las consultas que el trabajo es generador de identidad más allá de la dimensión económica, y de generar ingresos que aseguren la subsistencia, señalan que también genera sentido de pertenencia. A su vez plantean que hay falta de orientación para que las personas jóvenes se preparen emocionalmente para la transición a la adultez. Se reclama que el trabajo no remunerado de los y las jóvenes sigue siendo invisibilizado y hay falta de reconocimiento sobre las tareas de cuidados que realizan. Otras propuestas que los y las jóvenes realizaron, tienen que ver con la necesidad de que en los centros educativos se trabaje sobre herramientas para la administración personal, cómo "autoadministrarse" para que sea más fácil la independencia de las personas jóvenes.

Jóvenes y mercado de trabajo: Un desafío para encarar con seriedad

Federico Araya

El diagnóstico sobre la situación de losy las jóvenes y el mercado laboral muestra a las claras las dificultades que enfrenta esta población para el acceso a puestos de trabajo decente. El desempleo, la informalidad, el subempleo y las restricciones para compatibilizar con el tiempo dedicado al estudio, parecería ser la regla más que la excepción entre la población joven, y dentro de ella, las mujeres enfrentan aún mayores dificultades.

Si bien en los años de crecimiento económico se lograron importantes avances en la reducción de las brechas de desempleo e informalidad con las personas adultas, a partir de 2015 la desaceleración económica ha tenido un fuerte impacto en materia laboral para la población juvenil, la cual ha sido la principal afectada.

El hecho de que las condiciones de trabajo de las personas jóvenes estén sujetas a las volatilidades que se registran en materia económica y laboral, parecería no ser una cuestión propia de Uruguay, sino que también se registra en países con similar estructura poblacional, donde el envejecimiento es la característica que sobresale (Dolado, et al, 2015). Esta problemática del envejecimiento poblacional, que se está abordando con mucho más énfasis en los años recientes en el país (y que va a sentirse cada vez más a medida que transcurra el tiempo), no puede pensarse aislada de las restricciones que enfrentan los y las jóvenes en el mercado laboral.

Si por ejemplo, la informalidad que hoy afecta a uno de cada tres jóvenes de 18 a 24 años lograra reducirse al nivel de personas adultas (una de cada cinco), entonces los aportes con los que contaría el sistema de seguridad social serían notoriamente mayores y coadyuvaría a alivianar la carga fiscal y a financiar las necesidades de cuidados que el envejecimiento poblacional trae consigo.

Esta es sólo una de las aristas de la importancia que reviste el tema y de cómo se vuelve fundamental lograr que más jóvenes accedan a puestos de trabajo decente, que cuenten con las mismas oportunidades que las personas adultas y que a la vez, no obstaculice el avance en los estudios.

El gobierno consciente de la problemática ha impulsado programas y leyes que favorezcan el empleo juvenil. Por un lado, el programa Yo Estudio y Trabajo destinado exclusivamente

a jóvenes entre 16 y 20 años que se encuentren estudiando, tiene como objetivo brindar una primera experiencia laboral formal y a la vez lograr el desarrollo de competencias transversales que sirvan para el futuro laboral de estos jóvenes. Además de la beca laboral, el programa desarrolla dos componentes centrales: talleres de orientación educativo-laboral a cargo del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP); y acompañamiento durante el desarrollo de la experiencia de trabajo en la empresa a cargo de orientadores laborales.

Los principales resultados de las distintas evaluaciones, reflejan que el programa logra incrementar la probabilidad de que en el futuro los y las jóvenes consigan un trabajo formal, en especial para aquellos y aquellas que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica (Araya y Rivero, 2016). También se observan efectos positivos sobre la probabilidad de que la persona joven continúe inserto en el sistema educativo, principalmente en el año en el que se lleva adelante la beca. Asimismo, haber sido participante del programa es valorado muy positivamente por la población, el contar con un antecedente de trabajo formal, de un año de duración y en una institución pública hace que los participantes a la hora de salir a buscar un nuevo trabajo se sientan en mejores condiciones (UETSS-DINEM-INJU, 2016).

Por otra parte, la Ley de Empleo Juvenil (LEJ) se aprobó en Uruguay en el año 2013, y fue reglamentada y puesta en marcha durante el 2015. Tiene por objeto promover el trabajo decente de las personas jóvenes, vinculando el empleo, la educación y la formación profesional desde la perspectiva de los derechos fundamentales.

En este sentido, la ley prevé distintas herramientas que buscan dar respuesta a este objetivo.

a. Estímulos a la contratación en el sector privado
b. Contratación en el sector público
c. Prácticas formativas
d. Promoción del estudio

Al año 2018 más de 8000 jóvenes han pasado o están transitando por un trabajo o por prácticas formativas que utilizan los herramentales de la LEJ. Dos de cada tres jóvenes son mujeres, lo que muestra que la incorporación de la mujer al mercado de trabajo ya es un fenómeno que se extiende a todas las edades, aunque las brechas por género siguen existiendo. Asimismo, tres de cada cuatro jóvenes son de Montevideo, lo que marca la necesidad de expandir este instrumento al resto de las regiones del país, con el objetivo de que los jóvenes que no residen en la capital también cuenten con las mismas oportunidades.

Los esfuerzos de política pública en materia de empleo juvenil si bien parecerían tener resultados positivos, son insuficientes, dado que llegan a un porcentaje muy menor de la población juvenil. A modo de ejemplo, en el programa "Yo Estudio y Trabajo" se inscriben alrededor de 30.000 jóvenes por edición y solamente se encuentran disponibles entre 700 y 800 puestos de trabajo. Es decir, que prácticamente uno de cada cinco jóvenes que se encuentran en condiciones de participar del programa se anota para hacerlo, lo que demuestra las ganas y las motivaciones que tienen estas personas para poder acceder a

un trabajo en condiciones decentes que les permita a la vez continuar con los estudios. Sin embargo, la oferta pública de trabajo destinado a jóvenes resulta escasa, en tanto que la privada parecería recién en el último año comenzar a reaccionar ante los estímulos otorgados por el gobierno para la contratación de personas jóvenes.

Para revertir las restricciones estructurales que enfrentan los jóvenes en el mercado de trabajo se requieren redoblar esfuerzos que involucren a todas las partes, con un fuerte impulso liderado por la política pública, que a la vez le permita al sector privado incrementar la demanda de mano de obra juvenil en condiciones decentes, en busca de que la población joven no sea discriminada y cuente con las mismas oportunidades laborales que la población adulta.

Bibliografía

ARAYA, F. & J. RIVERO (2016) "Impact of a work-study programme for teenagers: evidence from a randomized controlled trial". Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Documento de Trabajo.

DOLADO, J. (2015) "No country for young people? Youth labor market problems in Europe". Center for Economic Policy Research. CEPR. Press.

UETSS-MTSS, DINEM-MIDES, INJU-MIDES (2016) "Evaluación del programa Yo Estudio y Trabajo"

Síntesis y propuestas

A modo de cierre, se realizan algunos aportes concretos surgidos del proceso de intercambio y consulta que se exponen en el cuerpo del capítulo. En cuanto a las propuestas que surgieron de las consultas territoriales, los y las jóvenes señalaron la necesidad de contar con mayores oportunidades de empleo de calidad, que se generen estímulos o incentivos para el ingreso al mercado laboral de más jóvenes. Por otra parte, proponen mayor cantidad de pasantías remuneradas para una mayor preparación y experiencia en el mercado de trabajo. Por último, demandan la creación de nuevas materias en la educación formal, que vinculen la educación y el mundo del trabajo, que dialoguen con las realidades de los departamentos y su desarrollo local.

En cuanto al ensayo escrito por Federico Araya, encontramos propuestas entorno a la ampliación de cupos en los programas dirigidos a la población juvenil, por ejemplo: Yo estudio y trabajo para cubrir la demanda de los y las jóvenes que se inscriben a esas convocatorias. Por otra parte, es necesario aumentar la oferta pública de trabajo destinado a jóvenes, en tanto que la privada parecería recién en el último año comenzar a reaccionar ante los estímulos otorgados por el gobierno para la contratación de personas jóvenes. Por último para revertir las restricciones estructurales que enfrentan los y las jóvenes en el mercado de trabajo se requiere una fuerte articulación entre todas las partes, liderado por el Estado que permita incrementar la mano de obra juvenil en condiciones decentes.

Acerca de las acciones presentadas en el PAJ 2015-2025 y reflejadas en la matriz, sería importante hacer énfasis en los siguientes puntos: profundizar el trabajo de coordinación interinstitucional con actores de la educación formal, no formal y del mundo del trabajo. En cuanto a negociación colectiva y juventudes, es necesario abordar la promoción de espacios de diálogo y sensibilización sobre la perspectiva de juventudes con los actores vinculados a las rondas de negociación colectiva de los consejos de salarios, impulsar cláusulas generales vinculadas al reconocimiento de los derechos de las personas jóvenes trabajadoras y la promoción de la inserción laboral juvenil. Acerca de las cláusulas específicas es necesario que se garantice el cumplimiento de los derechos establecidos en la Ley de Empleo Juvenil Nº 19.133, que se promuevan medidas para la conciliación de las trayectorias educativas y laborales de los y las jóvenes y que se consideren las necesidades de cuidados de jóvenes.

Por último, desde INJU se entiende que la informalidad es uno de los principales problemas que enfrentan los y las jóvenes, por lo que resulta necesario regular legislativamente las

plataformas digitales, garantizando a quienes trabajen en ellas, lo hagan en condiciones de trabajo con todos los derechos laborales. Además, se debe hacer un fuerte énfasis en la difusión y aplicación de la ley de empleo juvenil, mediante una campaña de difusión dirigida a empresarios, empresarias y a los y las jóvenes. Por último, como se desprende de la puesta a punto de la matriz del PAJ 2015-2025, se debe hacer énfasis en la promoción de la incorporación de cláusulas generales y específicas sobre juventudes en las rondas de negociación colectivas en el marco de los consejos de salarios.

Emprendedurismo: algunos elementos para pensar las políticas públicas

La noción de emprendedurismo ha cobrado un importante impulso en los últimos años, instalándose en la opinión pública y haciéndose cada vez más presente en las políticas públicas. Sin embargo, se trata de un concepto relativamente ambiguo cuya definición no está saldada, ya que los marcos conceptuales no son lo suficientemente sólidos como para consolidar una única interpretación. De ahí reside la dificultad de operacionalizar dicho concepto para medirlo como fenómeno social.

El concepto de emprendedor fue utilizado por primera vez a mediados del siglo XVIII y se ha ido nutriendo de la influencia de diversos autores que otorgan diferentes perspectivas. Haciendo un breve resumen de la historia del concepto, los primeros en escribir sobre el tema fueron los economistas clásicos, que asociaban el emprendedurismo exclusivamente al ámbito del mercado, a procesos de desarrollo y crecimiento económico. Lo cierto es que estas perspectivas sobre emprendedurismo tienden a ser primordialmente individualistas y asociadas al fin del lucro, dejando al contexto social e institucional ausente. En torno a esta cuestión giran las principales discusiones sobre la naturaleza del concepto de emprendedurismo, proponiéndose otras perspectivas que enfaticen en los comportamientos, las interacciones sociales con otros agentes, los fines no necesariamente asociados al lucro y en la importancia de los contextos concretos donde las personas desempeñan sus vínculos.

Desde INJU se reconoce al emprendedurismo como una realidad, sobre todo en las personas jóvenes, por lo que se desarrollan diferentes programas destinados a apoyar e impulsar iniciativas emprendedoras en las y los jóvenes, así como generar conocimiento pertinente sobre el tema.

El espacio Germina es un ejemplo de ello. Este espacio, destinado a jóvenes de entre 18 y 29 años, es una plataforma de promoción de la cultura emprendedora y de la innovación juvenil. Brinda acompañamiento y formación para jóvenes que emprendan o que tengan una idea para desarrollar. A su vez, se fomenta el trabajo en red, el intercambio de saberes y el trabajo colaborativo.

Otro programa que cabe mencionar es la feria Germina, que posibilita la generación de

un mercado, facilitando un punto de venta que brinde la oportunidad de comercialización y visibilización de los productos y servicios creados por jóvenes. Los emprendimientos que participan de la feria germina cuentan, de forma gratuita, con el espacio para la exhibición y comercialización de los diferentes productos, así como la difusión de la misma.

Por otra parte, en las consultas territoriales, se hicieron presentes en reiteradas oportunidades algunas propuestas de parte de las y los jóvenes sobre emprendedurismo. Entre ellas la demanda de formación y capacitación para aprender a trabajar de forma independiente, iniciar emprendimientos y fomentar la creatividad. También se planteó generar más planes de apoyo para los emprendimientos juveniles, que el Banco República, por ejemplo, tenga una línea de préstamos para emprendimientos de personas jóvenes. Asimismo, identifican que hay muchos y muchas jóvenes que ya tienen emprendimientos juveniles y que es necesario potenciar su trabajo y desarrollo. También consideran importante fomentar los emprendimientos juveniles en el medio rural.

Desde INJU se elaboró un documento llamado "Emprendedurismo, políticas públicas y juventud. Algunos apuntes preliminares", a cargo de Rodrigo Arim, Mauro Costa y Noemí Katzkowicz, en donde se propone problematizar y discutir el concepto de emprendedurismo y su vinculación con las políticas públicas asociadas a la juventud. En este documento, se pone de manifiesto una visión crítica a las bases individualistas del concepto de emprendedor. El eje de la discusión se traslada al análisis de conductas emprendedoras, es decir, el emprendedurismo como una actividad inminentemente social, desprendiéndose de la concepción de emprendedor como sujeto individual que de forma autónoma e independiente de sus trayectorias laborales, educativas o familiares obtiene éxito o fracaso.

A través de la experiencia de América Latina y el Caribe, el documento advierte que la proliferación de emprendimientos no es deseable en sí misma ya que no siempre se emprende por vocación, sino por necesidad, ante la ausencia de alternativas. Por tal motivo, la aparición de nuevos emprendimientos no debe concebirse necesariamente como un síntoma de un fuerte espíritu emprendedor, de innovación y de oportunidad de desarrollo, sino que en algunos casos puede ser un resultado patológico, producto de disfuncionalidades del entretejido económico.

La innovación como concepto clave a la hora de hablar de emprendedurismo, tampoco es exclusiva del ámbito privado. El rol complementario del Estado es en muchos casos el origen del cambio tecnológico y la innovación en tanto genere investigaciones, asuma cierta corresponsabilidad en la asunción de riesgos y facilite para que empresas u organizaciones capitalicen.

Por último, la promoción del emprendedurismo por parte del Estado a la hora de elaborar políticas públicas para jóvenes debe tener suma cautela en no generar estímulos desafortunados que arriesguen la permanencia y avance de jóvenes en el sistema educativo. Es decir, la educación y el emprendedurismo no deben ser vistos como sustitutos, sino como complementarios.

Vivienda

El problema de acceso a la vivienda está plasmado en el PAJ 2015-2025, si bien la problemática es transversal a todas las franjas etarias, es posible identificar algunos elementos que profundizan este tema en la población jóven.

Los y las jóvenes tienen numerosos problemas en el acceso y permanencia en la vivienda, los modelos de compra o arrendamiento de propiedades no están adaptados a la población joven, ya sea por restricciones en los ingresos económicos o en los requisitos que se exigen para el acceso a las diversas modalidades.

El usufructo de una vivienda puede darse principalmente de dos formas: a través de la propiedad o del inquilinato, ambas opciones se pueden considerar soluciones habitacionales, a pesar de que las dificultades asociadas a una u a otra forma de acceso son bien distintas, por lo que las herramientas que se pueden utilizar desde la política pública también serán diferentes. El ensayo de este capítulo aporta en la revisión de algunos avances de la política pública. Se han llevado adelante propuestas como: la garantía de alquiler, el subsidio de alquiler, la posibilidad del alquiler con opción a compra, préstamos para la compra de vivienda usada o nueva, viviendas de MEVIR o comodatos en la regularización de asentamientos.

Para afrontar el problema de acceso a la vivienda por parte de jóvenes, el PAJ 2015-2025 plantea dentro de la línea de emancipación un Plan Integral de Vivienda para Jóvenes. Esta línea estratégica propone generar procesos de creciente autonomía por parte de los y las jóvenes. Las propuestas presentadas incluyen: facilitar la promoción de ahorro para la posterior compra, así como mejorar los sistemas de garantía, crear mayor disponibilidad de viviendas para jóvenes en situación de vulnerabilidad, promover la presencia de jóvenes en la conformación de cooperativas de vivienda y subsidios al alquiler para jóvenes que desarrollan su actividad en el medio rural.

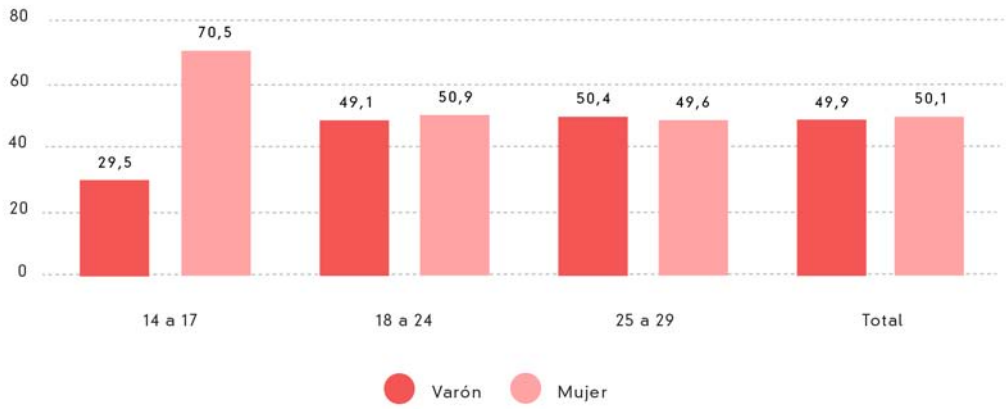
Las diversas formas de usufructo de una vivienda pueden pensarse de forma articulada desde un enfoque de trayectorias habitacionales, en la que los y las jóvenes van cambiando de vivienda con el tiempo y pueden usar varios instrumentos a lo largo de su trayecto vital. A su vez, este enfoque obliga a pensar un abanico de respuestas para que cada joven tenga la posibilidad de ampararse en la trayectoria que estime deseable.

A continuación, se presentan datos de la ECH y la ENAJ sobre la composición del hogar y

vivienda, los y las jóvenes jefas y jefes de hogar y su relación con la tenencia de la vivienda. Luego, se presenta la visión de los y las jóvenes recogidas en las consultas territoriales sobre temáticas vinculadas a la vivienda. Mas adelante, las asesoras de la Dirección del Departamento de Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo, Mag. Adriana Berdía y Mag. Beatriz Rocco, nos introducen a un análisis nacional de los desafíos para incorporar a los y las jóvenes a las políticas habitacionales. En un siguiente apartado, se exponen algunos desafíos y propuestas que se podrían impulsar desde el Estado para alcanzar los objetivos planteados. A su vez, al cierre de la publicación, se rinde cuentas sobre las acciones programadas en el PAJ 2015-2025 y cómo ha sido su desarrollo.

Según los datos de ECH 2018, la proporción de hogares que tienen como jefa a una persona joven (hogares jóvenes o jefatura joven) es de 8,7%. Esta proporción es mayor en Montevideo con 9,9% que en el interior del país donde la misma es del 7,9%. A su vez, la proporción de jefaturas jóvenes es mayor en las mujeres que en los varones (9,8% frente a 7,9%), sobre todo en el tramo de 14 a 17 años, en donde la jefatura jóven corresponde un 70,5% a las mujeres y sólo el 29,5% a varones.

Gráfico 23. Porcentaje de hogares con jefatura joven por tramo de edad y sexo



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

La jefatura joven tiene mayor representación en el primer quintil, con un 15,1%. Esta proporción desciende a medida que aumenta el quintil hasta llegar a un 6,2% de hogares jóvenes en el quinto quintil.

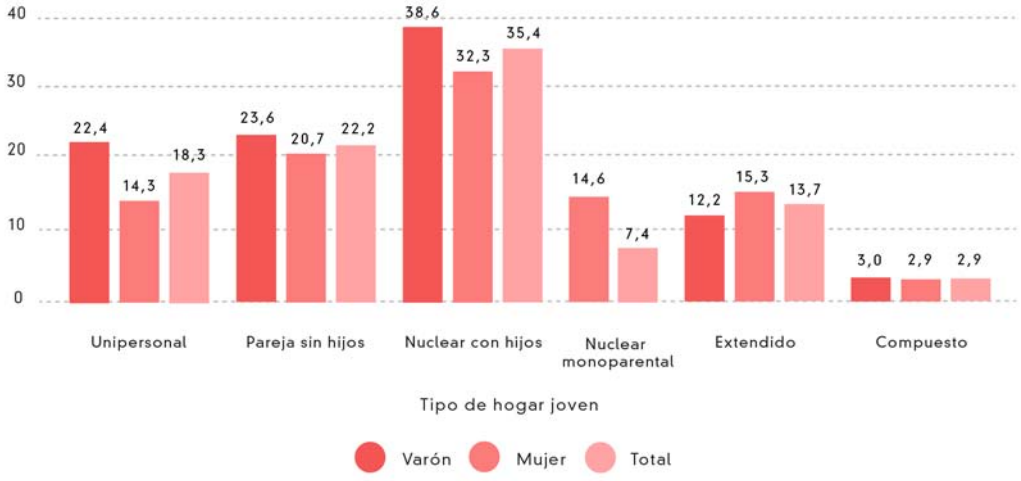
Gráfico 24. Porcentaje de hogares con jefatura joven por quintil de ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

El tipo de hogar que tiene mayor prevalencia entre los hogares de jefatura joven es el nuclear con hijos o hijas (35,5%). A su vez, éste es mayor en los varones que en las mujeres (38,6% en varones y 32,3% en mujeres).

Gráfico 25. Porcentaje de hogares según el tipo, con jefatura joven por sexo



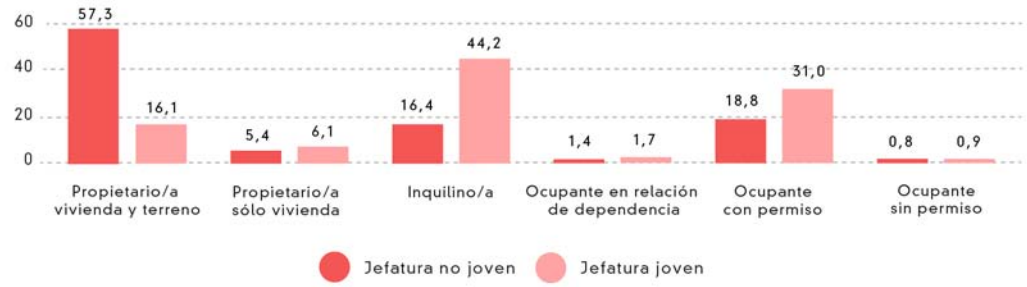
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

Luego, le siguen los hogares conformados por pareja sin hijos con una proporción del

22,2% de los hogares jóvenes. Los hogares unipersonales son más comunes entre los varones jefes de hogar que entre las mujeres (22,4% frente a 14,3%) mientras que en la proporción de hogares "Extendido" y "Compuesto" es similar entre ambos sexos, con una proporción de 13,7% y 2,9% respectivamente entre los tipos de hogar. Por último, los hogares jóvenes nucleares monoparentales no son significativos entre los varones mientras que en las mujeres jefas representa el 14,6%.

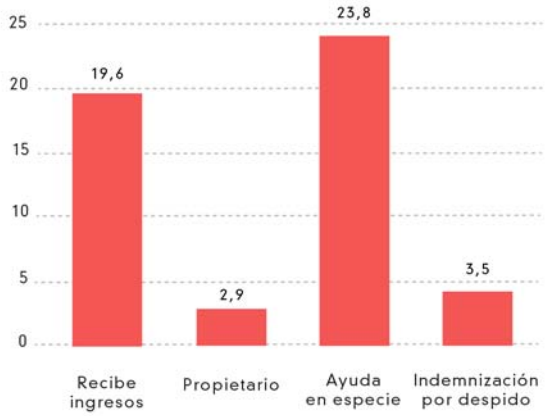
La tenencia de vivienda de hogares jóvenes es por mayoría en calidad de inquilina, con 44,2%, mientras que para los hogares con jefatura no jóven esta proporción baja al 16,4%. El 16,8% de los hogares jóvenes son propietarios de la vivienda y del terreno, el 6,1% lo son sólo de la vivienda y el 31,0% son ocupantes con permiso. Finalmente, los hogares con jefatura jóven que ocupan sin permiso no resultan significativos.

Gráfico 26. Porcentaje según de tenencia de vivienda, comparación entre hogares con jefatura joven y no joven



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

Gráfico 27. Porcentaje de hogares con jefatura joven que reciben ayuda externa, según tipo de ayuda



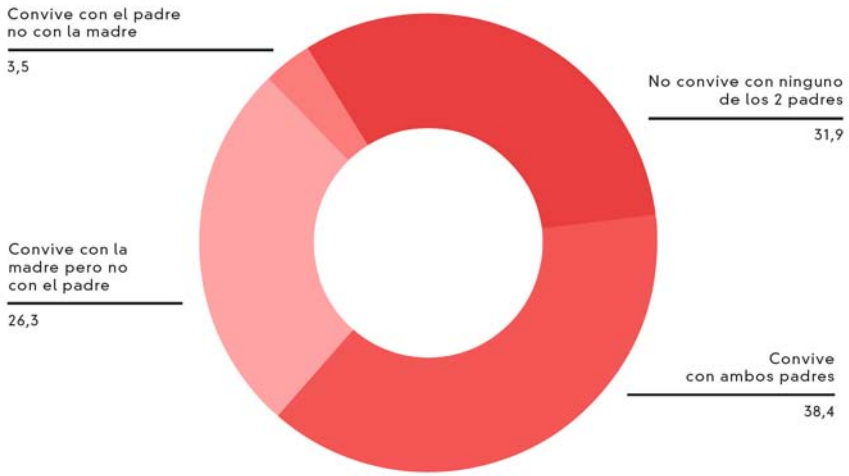
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

La estructura es similar en Montevideo respecto del interior. La mayor diferencia se presenta en la proporción de inquilinos/as ya que para Montevideo este tipo de tenencia de vivienda en hogares jóvenes representa un 54,5% y en el interior es el 35,1%.

En cuanto a los hogares con jefatura joven que reciben algún tipo de ayuda externa, la que tiene mayor impacto es la ayuda en especie con un 23,8%. Luego, el 19,6% de los hogares con jefatura joven recibe ingresos de algún familiar o de otro hogar, desde el país o del extranjero. Un 2,9% de los hogares jóvenes reciben ingresos por ser propietarios de otra vivienda o de un local y el 3,5% reciben ingresos por indemnización por despido. Existen otras fuentes de ingresos pero no son significativas para los hogares jóvenes.

Según ENAJ 2013 un 38,4% de los y las jóvenes convive con ambos padres. En el otro extremo, el 31,9% no vive con ninguno de los dos padres y el 26,3% vive con la madre pero no con el padre.

Gráfico 28. Porcentaje de jóvenes según convivencia con padre o madre



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Quienes participaron en las consultas abordaron diversos temas asociados a la vivienda. En cuanto a los hogares estudiantiles, visualizan como avance las becas para hogares o residencias estudiantiles, la ampliación de hogares en Montevideo, así como también la accesibilidad edilicia en los hogares para la inclusión de personas con discapacidad. Acerca de las problemáticas vinculadas a los hogares estudiantiles, visualizan que no siempre son "amigables" y no todos están en buenas condiciones, la convivencia a veces resulta complicada y hay poco conocimiento del funcionamiento de estos lugares. Respecto a las propuestas, hacen hincapié en que los hogares estudiantiles generen espacios para intercambiar y resolver de forma grupal situaciones de convivencia. Identifican la necesidad de que existan becas para cubrir el alojamiento en Montevideo y que se habiliten residencias para estudiantes durante los días de la semana.

En cuanto al acceso a la vivienda los y las jóvenes señalan que existen algunos planes y programas de vivienda, también existen avances relacionados a acciones concretas (realojos, soluciones habitacionales a través de MIDES) sin embargo no están inscriptas en políticas o programas específicamente para jóvenes. Respecto a las limitantes para el acceso a la vivienda plantean que el costo de los alquileres y los múltiples requisitos para acceder a garantías de alquiler son barreras importantes para el acceso al arrendamiento de una vivienda. Esas barreras se acentúan en los y las jóvenes del interior que vienen a vivir a Montevideo, los requisitos de los alquileres son más difíciles de cumplir (por ejemplo, los depósitos, los requerimientos de las garantías, etc). Los y las jóvenes identifican que se dificulta emanciparse cuando los y las jóvenes ayudan económicamente a su familia, tienen que generar estrategias para solucionar ese tema previo a emanciparse.También identifican diversas estrategias para el acceso a la vivienda, muchas veces es limitado porque primero ayudan a la familia con la que viven para luego poder emanciparse, una de las estrategias es construir en el terreno donde está su casa familiar para encontrar una solución de bajo costo. Sin embargo, las limitantes también se asocian a la falta de acceso a trabajos de calidad, la precarización laboral tiene vínculo directo con el acceso a la vivienda. Según los y las jóvenes, para acceder a una vivienda deben contar con garantías para alquilar, ayuda familiar y/o trabajo estable. También visualizan que el acceso a la vivienda es un problema que trasciende a los y las jóvenes, sin embargo es donde se acentúa más por las particularidades mencionadas.

A su vez, señalan que los y las jóvenes que quieren emanciparse y no tienen un núcleo familiar a cargo tienen mayores dificultades para acceder a la vivienda, por otra parte hay viviendas que se ofrecen en alquiler que no tienen condiciones mínimas de habitabilidad, la oferta de vivienda no está adaptada para que vivan y circulen personas con discapacidad. Hay que generar incentivos para que las viviendas sean accesibles para jóvenes con discapacidad. En relación a la compra de viviendas, ven difícil generar ahorro cuando los salarios de los y las jóvenes no permiten generar ingresos suficientes.Se propone promover mayores oportunidades para que los y las jóvenes accedan a la compra de viviendas.

Otras de las propuestas que plantean incluyen combatir la discriminación y la segregación residencial, regular los alquileres para los y las jóvenes, facilitar los requisitos para acceder a garantías de alquiler para jóvenes y generar alternativas para alquilar entre amigos y amigas. En este sentido, proponen que existan “casas de familia” u otras estrategias como alternativas a las pensiones u hogares estudiantiles, fomentar cooperativas de vivienda para jóvenes que trabajan y estudian, etc. Otra propuesta es generar una modalidad de alquiler por parte del estado para los y las jóvenes que se trasladen a estudiar a Montevideo, que el pago sea progresivo y que en los primeros meses no se cobre el alquiler, de manera de dar un tiempo de adaptación a las dinámicas laborales, económicas, académicas y sociales de la vida en la capital.

Los y las jóvenes que participaron en las consultas señalan que el acceso a la vivienda para las personas jóvenes en el campo tiene mayores limitantes que en las ciudades, proponen planes de vivienda y garantías de alquiler flexibles que se adapten a las particularidades de los y las jóvenes rurales, fomentando desde el Estado el empleo en el ámbito rural, especialmente en área de la agricultura.

Desafíos para incorporar a los y las jóvenes en la política habitacional

Adriana Berdía
Beatriz Rocco
Departamento de Desarrollo Urbano
Intendencia de Montevideo

El departamento de Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo trabaja orientado a la construcción de una ciudad democrática, participativa, redistributiva, igualitaria y sostenible, promoviendo un desarrollo a escala humana que contribuya a mitigar las desigualdades, las exclusiones y a mantener el patrimonio colectivo.

Para poder dar cuenta de la complejidad del tema que nos convoca, los desafíos para incorporar a los/as jóvenes en la política habitacional, resulta importante poder situar, en primer lugar, las transformaciones que a nivel de la región se visualizan en materia de población, configuración de hogares y que traducen las ciudades.

Las mismas, se expresan con ciertas particularidades en nuestro país y afectan de forma particular a los/as jóvenes, análisis que debe ser transversalizado teniendo en cuenta situaciones de clase, género, etnia e inscripción territorial.

A partir de estas consideraciones, teniendo en cuenta la experiencia que viene siendo desarrollada desde el Departamento de Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo, el presente documento sitúa los desafíos que se encuentran a la hora del diseño e implementación de políticas habitacionales destinadas a los/as jóvenes, teniendo en cuenta lo ya transitado y las posibles innovaciones en la materia.

Características sociodemográficas en América Latina y su expresión en Uruguay

En América Latina, teniendo en cuenta los cambios que comienzan a tener lugar a nivel global fundamentalmente en relación a la fecundidad, trascienden lo observado en el concepto clásico de "transición demográfica", se plantea la existencia de una "segunda transición demográfica" (Chackiel, 2004).

A diferencia de la primera transición demográfica, dada por las tendencias de la fecundidad y la mortalidad, la segunda muestra una relativa estabilidad en ambas variables demográficas (a niveles muy bajos, en particular una fecundidad colocándose incluso en

niveles inferiores al de reemplazo), pero con transformaciones profundas en materia de nupcialidad, del calendario de la fecundidad y de formación, consolidación y estructuración a largo plazo de los arreglos familiares (Lesthaeghe y van de Kaa, 1986).

Las razones de esta tendencia se explicarían porque las personas jóvenes, con alguna comodidad económica, tienden cada vez más a vivir una temporada sola antes de consolidar una relación estable. Asimismo, el aumento de los divorcios y separaciones, así como la decisión de un número creciente de personas a no establecer ningún tipo de relación conyugal, se refleja en el aumento de estos hogares. Por último, el crecimiento de las personas que enviudan y no vuelven a establecer una relación de pareja, fundamentalmente en el caso de las mujeres.

Nuestro país se caracteriza por un temprano proceso de transición demográfica muy avanzada (tasa de crecimiento anual de 0,8% para el mismo período) que ha llevado a una población no solo envejecida, sino que ofrece pocas oportunidades a los/as jóvenes.

De hecho, Uruguay es uno de los países más envejecidos de la región (aproximadamente un 17% de mayores de 60 años para el año 2000), fenómeno que se produce al detentar una baja fecundidad y mortalidad por un período prolongado de tiempo.

A pesar de lo señalado, cabe destacar que las mujeres uruguayas presentan dos patrones bien diferenciados en lo que respecta a las formaciones familiares:

- En mujeres con estudios universitarios: Tardío inicio de la vida conyugal y de la maternidad y retrasan también la llegada del primer hijo, siendo el promedio de edad 26,9 años (Bucheli et al, 2002).
- En mujeres con educación primaria: Inicio temprano de la vida conyugal y va junto con la etapa de procreación siendo el promedio de edad 21,5 años (Butcheli et al, 2002).

En lo que refiere a la conformación de los hogares, ya desde mediados de los años 80 comienza a visualizarse en el país la tendencia a un aumento de los hogares unipersonales y parejas solas, cambios en la unión y disolución de las uniones, comportamientos diferenciales entre los hogares pobres y no pobres (Filgueira y Pieri, 2004; Cabella, 2004; Parades, 2003). Con respecto a este último punto, aquellos hogares que se encuentran por encima de la línea de pobreza tienden a ser hogares unipersonales, envejecidos y con baja fecundidad. Por debajo de la línea de pobreza, el 90% de los hogares suelen incluir hijos (sean nucleares, monoparentales o extendidos), su tamaño promedio presenta 1,7 personas más en hogares por debajo de la línea de pobreza. Finalmente cabe destacar que si bien la monoparentalidad es similar en hogares pobres y no pobres, en los primeros el 75% tiene a cargo al menos un menor de 18 años (Cabella, 2007).

La segregación socio-urbana desde la perspectiva etaria

En la mayoría de las ciudades latinoamericanas, los cambios en la estructura económica vinculados fundamentalmente al auge del sector financiero y la acentuada desindustrialización tuvieron su impacto geográficamente diferenciado dentro de la ciudad.

Más allá de los cambios socioeconómicos, las modificaciones en la regulación de la renta urbana tendrán impactos cruciales en el espacio social. En este sentido, la liberalización de alquileres aplicada en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas, y el consiguiente restablecimiento de la renta diferencial ha llevado a que grandes sectores de la población deban trasladarse a zonas (por lo general periféricas) donde el precio del suelo es drásticamente menor, impera el desarrollo urbanístico ilegal y se desarrollan soluciones habitacionales por la vía de la autoconstrucción (Borja y Muxi, 2003).

De la mano con el cambio en la regulación de la vivienda se favorece culturalmente el concepto de la vivienda propia y se transforma la estructura del crecimiento físico de la ciudad. Sin embargo, el marcado crecimiento desconcentrado de la ciudad no solamente se debe a un cambio en la renta de monopolio, sino que tienen un papel central en este sentido las políticas públicas desarrolladas en cada país.

En nuestro país la distribución de los hogares también es diferencial en la ocupación del territorio. Mientras las áreas centrales y la costa concentran el menor número de integrantes (hogares unipersonales sin hijos o con baja natalidad) en las periferias y algunos núcleos de pobreza en la ciudad consolidada es donde crecen los hogares jóvenes y con mayores niveles de natalidad. Es decir, es en estos espacios donde se conforman los hogares más jóvenes, coincidiendo a la vez con un mayor crecimiento poblacional, densificando la población ocupante de asentamientos precarios.

En lo que refiere al acceso a la vivienda, las dificultades de acceso que se han presentado para toda la población, pero especialmente para la población joven, tiene un correlato con la ocupación precaria territorial.

A modo de ejemplo, esto se manifiesta en 11% de las familias con jefatura joven (de 14 a 29 años) que encuentran como medio para su solución habitacional la ocupación irregular (INE-PIAI, 2006). A la vez, el 29,4% de la población adolescente y joven reside en viviendas precarias, y casi un 30% de esta población integra hogares en condiciones de hacinamiento.

Por otro lado, a diferencia de los adultos que tienden a vivir mayoritariamente en viviendas propias (61,1%), la modalidad de tenencia de vivienda de mayor peso relativo en jóvenes es el alquiler (40,1%) seguido de propietarios (32,2%). Es decir, el doble de hogares con jefatura joven alquila y la mitad es propietario de su vivienda. Por otro lado, mientras en los hogares con jefatura de mayores de 29 años, 17,1% es usufructuario u ocupante, en los hogares jóvenes esta cifra asciende al 24,6%. FInalmente, se destaca que porcentaje de hogares con jefatura joven que vive en cooperativas de vivienda es casi la mitad para hogares con jefatura mayor de 29 (Calvo, 2014).

Por otra parte, en los sectores jóvenes de mayor poder adquisitivo se da una tardía independencia del hogar familiar o incluso la conformación de un nuevo hogar que comparte el hogar de origen generándose familias compuestas.

Las dificultades de los/as jóvenes en el acceso a un empleo con una remuneración que permita su sustento, así como las situaciones de precarización o subempleo, sumado al aumento del valor de la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, hacen de este un sector especialmente vulnerable.

La significación de estos temas en el diseño de la política habitacional

La construcción de la política habitacional actual establece que el mayor problema se ubica en el acceso y la permanencia antes que en un déficit cuantitativo. Teniendo en cuenta esto, el diseño de las políticas debe poder contemplar diversas modalidades que faciliten el acceso y permanencia, así como a todos los sectores contemplando sus necesidades y posibilidades a la hora de efectivizar este derecho.

Estudios actuales demuestran a su vez que el acceso es cada vez más tardío y que a mayor edad mayor número de propietarios. Así, como fuera mencionado, mientras nuestra población crece en aquellos sectores con menores posibilidades, población más joven en comparación con la media del país, es allí donde las dificultades de acceso a ingresos, a la vivienda digna y a la ciudad se encuentran sobrerrepresentados.

Todo lo mencionado obliga a poder pensar diferentes modalidades de política pública que habiliten a los/as jóvenes el acceso y permanencia a una vivienda de calidad y a la ciudad, a un hábitat adecuado y a habitar con dignidad.

Este camino se ha comenzado a transitar desde el sistema público de vivienda con ejemplos como el cooperativismo de vivienda, la garantía de alquiler para jóvenes, el subsidio de alquiler, la posibilidad de acceso a alquiler con opción a compra, préstamos para la compra de vivienda nueva o usada, el acceso a viviendas por medio de MEVIR el acceso a titularidad o comodatos en caso regularización o relocalización.

Sin embargo, a la hora de pensar nuevos desafíos en materia de vivienda y juventud, se trata de políticas que, por todo lo dicho, deben incorporar en su diseño los cambios a nivel de los hogares, la necesidad (o no) de una permanencia en una residencia a largo plazo, la posibilidad (o no) de pensar estrategias de cohabitación, subsidiadas (total o parcialmente), promovidas o reguladas, y, en todos los casos, capaces de trascender la idea de la propiedad privada como único acceso seguro a la vivienda.

Algunas líneas rectoras de dichas políticas deberían ser:

- Promoción de la integración social en el territorio
- Priorizar la intervención urbana y habitacional en territorios en donde la pobreza, la infancia y la juventud se ven sobrerrepresentadas
- Coordinación y vinculación de las políticas del MVOTMA con otras políticas públicas (empleo fundamentalmente)
- Incorporación de la perspectiva étnico/racial y de género en el diseño de las políticas

Como medidas concretas, además de las que ya se vienen implementando y que fueron señaladas, es importante pensar en nuevas modalidades y herramientas, destacándose a modo de ejemplo:

- Diseño de plan piloto de alquiler protegido que incorpore la posibilidad de acceso a jóvenes

• Diseño de nuevas formas de habitar dirigidas a jóvenes (co-housing)[19]
• Préstamos blandos y asesoramiento para mejora en viviendas deterioradas insertas en la trama urbana
• Asegurar diversas formas de acceso y tenencia seguras que trasciendan la propiedad privada (propiedad colectiva, regulación estatal, derecho a uso y goce)

No existe una única juventud, una única manera de vivirla, una única posibilidad de satisfacer las necesidades, existen condicionantes que se expresan en transversalidades que hacen a la clase, al género, la etnia y la inscripción territorial.

Esto coloca el desafío y la necesidad de contemplar diferentes programas de vivienda, en tanto, lo que puede ser una solución, que contemple necesidades, dinámicas productivas y reproductivas vinculadas a la vida cotidiana y de fácil acceso para algunos/as seguramente no contemplen a otros/as tantos. Esto porque sus necesidades, momentos vitales, dinámicas y necesidades sean seguramente otras. La juventud es un grupo, como se dijo, diverso y desigual según las transversalidades antes mencionadas.

En materia de vivienda y de juventud se trata entonces también del diseño de políticas capaces de construir desde una diversidad que a su vez contribuya a la igualdad y esto, sin dudas, requiere diseños integrales, novedosos y plurales.

Bibliografía

BAYONA OROZCO, M. J. (2009). *Conociendo Bogotá y sus localidades: Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos.* Bogotá Distrito Capital, Colombia: Alcaldía Mayor de Bogota - Secretaría Distrital de Planeación. Mimeo.

BORJA, J., & MUXI, Z. (2003). *El Espacio Público: Ciudad y Ciudadanía. Barcelona: Diputación de Barcelona*, Grupo Editorial Electa.

BUCHELI et al (2002). *Sistematización de resultados. Encuesta sobre Situaciones Familiares y Desempeños Sociales de las mujeres en Montevideo y el Área Metropolitana, 2001.* CONVENIO DE COOPERACIÓN ENTRE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA Y EL FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. En https://www.unicef.org/uruguay/spanish/uy_media_transformaciones_familiares_informe.pdf

CABELLA, W. (2007) *El cambio familiar en Uruguay: una breve reseña de las tendencias recientes.* UNFPA. TRILCE. Montevideo.

CABELLA, W., PERI, A. y STREET, C. (2004) "¿Dos orillas y una transición? La segunda transición demográfica en Buenos Aires y Montevideo en perspectiva biográfica." Trabajo presentado en el I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Caxambú, MG, Brasil, del 18 al 20 de setiembre

19. Tanto en propuestas de alquiler protegido como en nuevas formas de uso se viene avanzando mediante el Proyecto Fincas de la IM (http://www.montevideo.gub.uy/noticias/vivienda/se-presento-el-proyecto-fincas)

CALVO, J. (2014) (Coord). *Atlas Sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay. Jóvenes en Uruguay, demografía, educación, mercado laboral, emancipación*. Instituto Nacional de Estadística. En http://www.ine.gub.uy/documents/10181/34017/Atlas_fasciculo_4_jovenes.pdf/c19f7b00-c004- 4e35-ace5-8d38ded573dd

CHACKIEL, J. (2000). *El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de de- pendencia favorable?* Santiago de Chile, Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía CELADE - División de Población. CEPAL. Naciones Unidas.

Cuidados

Los cuidados son en tanto un derecho como una función social e implica la promoción de la autonomía personal, la atención y la asistencia a las personas en situación de dependencia. La ley N°19.353 aprobada en el año 2015 declara "la promoción del desarrollo de la autonomía de las personas en situación de dependencia, su atención y asistencia, mediante la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), como un conjunto de acciones y medidas orientadas al diseño e implementación de políticas públicas que constituyan un modelo solidario y corresponsable entre familias, Estado, comunidad y mercado".

Algunos de los objetivos de SNIC están vinculados a: impulsar un modelo de prestaciones de cuidados integrales basado en políticas articuladas; promover la participación articulada y coordinada de prestadores de servicios y cuidados públicos y privados; promover la optimización de los recursos públicos y privados de cuidados; promover la regulación de todos los aspectos relativos a la prestación de los servicios públicos y privados de SNIC; profesionalizar las tareas de cuidados a partir de la promoción de la formación y capacitación de las personas que presten servicios de cuidados; propiciar el cambio de la actual división sexual del trabajo incorporando el concepto de corresponsabilidad de género y generaciones e impulsar la descentralización territorial, contemplando las necesidades específicas de las comunidades y territorios.

Desde INJU se considera relevante hacer foco en la intersección entre juventudes y cuidados y en las especificidades que de esto se desprende. Visibilizar los problemas y demandas específicas de esta franja etaria nos interpela en relación a las restricciones y limitaciones que pueden tener los y las jóvenes asociada a la carga de cuidados. Garantizar la participación juvenil, el acceso al esparcimiento, la continuidad educativa y la inserción en el mercado laboral de los y las jóvenes representa un desafío.

A su vez, son los y las jóvenes quienes generalmente asumen los cuidados de las personas en situación de dependencia. Las tareas de cuidados de personas dependientes limitan e impiden a los y las jóvenes participar de actividades educativas, laborales o recreativas, esto limita la posibilidad de desarrollo de los y las jóvenes y la construcción de proyectos de vida.

A continuación, se presentan datos de la ENAJ sobre los y las jóvenes que realizan

cuidados. En un siguiente apartado, se presenta la opinión de los y las jóvenes recogidas en las consultas territoriales. Luego, el director de la Secretaría Nacional de Cuidados (SNIC) Julio Bango, arroja su visión sobre la formación y servicios de cuidados que se han implementado en el Uruguay. Más adelante, se ensayan algunas ideas que desde el Estado se podrían desarrollar para cumplir con los objetivos y desafíos planteados.

En Uruguay, el 37% de los y las jóvenes realizan tareas de cuidado. Este dato surge del procesamiento de la pregunta realizada en la Encuesta Nacional de la Adolescencia y Juventud 2013 en el módulo de Cuidados. "Cuidar implica realizar las siguientes actividades: brindar apoyo en actividades de la vida diaria, comer, beber, acostarse, levantarse, bañarse, ir al baño, dormir. Acompañar al caif/jardín/escuela/liceo/universidad/centro diurno/centro de empleo. Acompañar a servicios de habilitación y rehabilitación (fisioterapia, terapia ocupacional, fonoaudiólogo,etc) o al médico"[20].

Al hacer una apertura por sexo, las tareas de cuidados -entendidas como la atención y asistencia a personas dependientes-, es mayor en jóvenes mujeres (46,1%) que en jóvenes varones (28,1%). Al dar una mirada por tramos de edad, el peso relativo de los y las jóvenes que cuidan va aumentando al interior del tramo conforme aumenta la edad (47,0% para el tramo de 25 a 29 años; 31,6% para el tramo de 14 a 17 años).

Gráfico 29. Porcentaje de jóvenes que cuidan por tramos de edad



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

20. ENAJ 2013, Módulo cuidados

En el gráfico que sigue se observa la participación de los cuidados por tramos de edad según sexo. Las tareas de cuidados tienen mayor peso en las mujeres en todos los tramos de edad, particularmente en el tramo de 18 a 24 años la brecha es de 30 puntos porcentuales respecto a los jóvenes varones que realizan tareas de cuidados.

Gráfico 30. Porcentaje de jóvenes que cuidan por tramos de edad, según sexo



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

En la siguiente tabla se ve cómo las personas jóvenes que cuidan, lo hacen principalmente a niños y niñas. En ambos tramos de cuidados (0 a 3 años) y (4 a 12 años), el peso recae en mayor proporción en las mujeres.

Cuadro 7. Porcentaje de cuidados según población que cuidan los y las jóvenes, según sexo

	Varones	Mujeres	Totales
Cuidan	28,2	46,0	37,1
Solo cuidan a personas mayores	2,5	2,6	2,6
Solo cuidan a niños de 0 a 3 años	10,1	14,8	12,4
Solo cuidan a niños de 4 a 12 años	9,4	15,2	12,3
Solo cuidan a personas con discapacidad	*	*	*
Cuidan a más de una población	6,2	13,9	9,8
No cuidan	71,8	54,0	62,9

* No hay casos suficientes

Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

En la tabla que sigue, se presenta cómo se distribuyen las tareas de cuidados según población que cuidan las personas jóvenes por tramos de edad. A edades mas avanzadas, las responsabilidades de cuidados son mayores. El 47,0% de las personas jóvenes de 25 a 29 años realizan tareas de cuidados en tanto en el tramos de edad de 14 a 17 años el 31,6% lo hace. Según estudios a partir de la ENAJ 2013[21], los cuidados que proveen los y las adolescentes lo hacen principalmente a los y las hermanos, primos y sobrinos. En los tramos de edad más altos, los y las jóvenes cuidan más a sus hijos e hijas.

Cuadro 8. Porcentaje de cuidados según población que cuidan los y las jóvenes por tramos de edad

	14 a 17	18 a 24	25 a 29	Total
Cuidan	31,6	33,7	47,0	37,0
Solo cuidan a personas mayores	3,0	2,4	2,3	2,6
Solo cuidan a niños de 0 a 3 años	8,8	14,1	13,3	12,4
Solo cuidan a niños de 4 a 12 años	13,2	9,0	16,2	12,3
Solo cuidan a personas con discapacidad	*	*	*	*
Cuidan a más de una población	6,6	8,1	15,1	9,8
No cuidan	68,4	66,3	53,0	63,0

* No hay casos suficientes

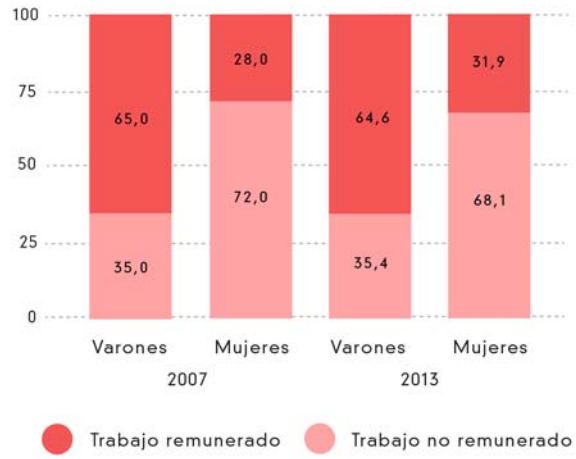
Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Considerando al total de la población (jóven y no jóven), el 50,0% del trabajo que se realiza en Uruguay corresponde a trabajo no remunerado. Al dar una mirada por sexo a la interna de la distribución, dos tercios del trabajo de las mujeres es dedicado al trabajo no remunerado, mientras que en los varones esta relación es inversa, un tercio del tiempo se dedica al trabajo no remunerado.[22]

21. Informe de la Tercera Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud –ENAJ 2013, Cuidados

22. Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay - Informe INE 2013.

Gráfico 31. Distribuición porcentual de la carga total de trabajo (remunerado y no remunerado) por sexo. Total país (2007 y 2013)



Fuente: Sistema de Información de Género, Inmujeres, MIDES, en base a módulo EUT 2013 – INE

El trabajo de cuidados es junto al trabajo doméstico, las dos actividades que mayor peso tienen en el tiempo dedicado al trabajo no remunerado, considerando al total de la población uruguaya. Las mujeres dedican en promedio 22,4 horas semanales a las tareas de cuidados, en tanto los hombres dedican 16,8 horas. Al considerar las actividades que componen el trabajo no remunerado, la tasa de participación de las mujeres en las tareas de cuidados es de 35,1% y la de los varones 24,3%. Cabe destacar que las tareas de cuidados junto con las tareas domésticas del hogar, son en las que más se hace visible la brecha de género.[23]

Al considerar a la personas jóvenes, cuando se miran los cuidados según el quintil de ingreso al que pertenecen los y las jóvenes que cuidan, vemos una clara brecha entre los estratos más bajos (51% primer quintil de ingresos), y los estratos más altos (14% quintil más alto de ingresos). Esta desigualdad también es posible visualizarla a nivel de género. En el quintil de ingresos más bajo, las jóvenes casi duplican las tareas de cuidados que proveen los varones.

Dedicar tiempo a las tareas de cuidados en cualquiera de sus formas (remunerada o no remunerada) implica postergar otras actividades que pueden tener consecuencias importantes en el desarrollo de la vida de los y las adolescentes y jóvenes (tardía inserción al mundo laboral, tiempo dedicado al estudio, tiempo de ocio y recreación), entre otras. Saber si los y las jóvenes dejan de realizar otras actividades para realizar las tareas de cuidados es un insumo importante para el diseño y rediseño de política pública.

23. Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay – Informe INE 2013

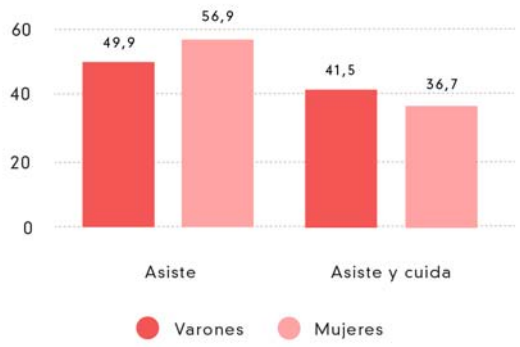
Cuadro 9. Distribución porcentual de cuidados según quintil de ingresos, por sexo

Quintiles de ingresos de los hogares	Varones	Mujeres	Total	Brecha
Bajo	34,7	66,2	51,1	31,5
Medio bajo	33,5	48,7	41,0	15,1
Medio	28,6	35,3	31,8	6,6
Medio alto	16,3	27,5	21,8	11,1
Alto	13,5	15,3	14,3	1,8
Total	28,1	46,1	37,0	18,0

Fuente: Elaboración propia en base a la ENAJ 2013

Finalmente, en el siguiente gráfico vemos que el porcentaje de mujeres jóvenes que asisten a algún centro educativo (56,9%) es mayor que el de los varones jóvenes (49,9%). Sin embargo, esta configuración cambia cuando consideramos a mujeres y varones jóvenes que asisten a algún centro educativo según realizan tareas de cuidados. El 41,5% de los varones jóvenes que cuidan, asisten a algún centro educativo; en tanto un 36,7% de las mujeres jóvenes que cuidan asisten.

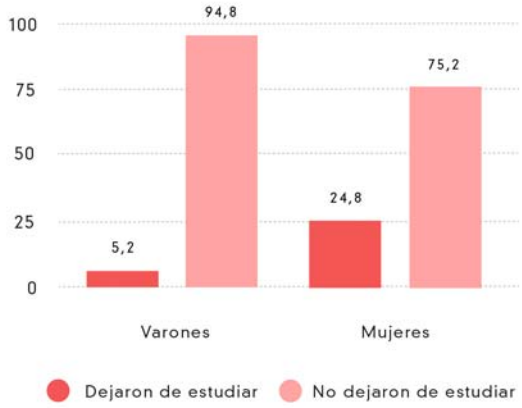
Gráfico 32. Porcentaje de personas jóvenes que asisten a algún centro educativo, según si cuidan, por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

En el siguiente gráfico, queda aún más en evidencia la brecha de género. La desvinculación del sistema educativo por realizar tareas de cuidados es sustantivamente mayor en las mujeres que en los varones.

Gráfico 33. Porcentaje de jóvenes cuidan y dejaron de estudiar o trabajar para hacerlo, por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Quienes participaron en las consultas encuentran que las tareas de cuidados se perciben como trabajo remunerado, si es bajo contrato por ejemplo: niñera o niñero, de lo contrario se invisibilizan las tareas de cuidados dentro del núcleo familiar. Visualizan como problema que existen barreras relacionadas a la carga de cuidado de las mujeres jóvenes que tienen menores a cargo, esta brecha se profundiza en el medio rural donde hay menos oferta de cuidados para niños y niñas. La falta de oportunidades laborales para las mujeres jóvenes en el medio rural profundiza esta inequidad respecto a los varones.

Los y las jóvenes que participaron en las consultas encuentran que para poder acceder al trabajo o estudio hay que tener solucionados los cuidados de menores a cargo, las mujeres jóvenes cuidan más que los varones. Se identifica que hay mayores dificultades para conseguir trabajo y reinsertarse o continuar en sistema educativo luego de ser madre o padre jóven. La conciliación del trabajo remunerado y los cuidados de los niños y niñas a cargo es un desafío muy grande, se propone mejorar el acceso al mercado laboral y la calidad de los empleos de los y las jóvenes que tienen menores a cargo, para tener una menor carga horaria y contar con un sueldo digno. En las consultas se manifestó que exista más igualdad de género para que los varones "aprendan a cuidar", por ejemplo mediante planes desde la primera infancia para educar a niños y a niñas para compartir las tareas de cuidados.

Acerca del vínculo entre los cuidados y el sistema educativo, los y las jóvenes consultados plantean que los espacios de cuidado para hijos e hijas de estudiantes en los centros educativos son una gran contribución para quienes son madres y padres y desean continuar estudiando. Identifican positivamente algunas campañas del sistema nacional de cuidados que buscan cuestionar los estereotipos de género en la división de tareas domésticas y de cuidado. Si bien se reconoce que es un tema en el que se avanzó, la oferta no satisface la demanda existente de servicios de cuidados y esto representa una dificultad para dar continuidad a las trayectorias educativas y laborales de los y las jóvenes.

En las consultas se manifiesta claramente la dificultad para conciliar cuidados y tiempos de estudio ya sea en el ámbito secundario como en el terciario. Se identifica que el reparto desigual de la cargas de cuidado afecta más a las mujeres jóvenes para seguir estudiando. Se plantea que los horarios de los servicios de cuidado no se ajustan a los horarios de liceos y UTU; falta mayor difusión de los servicios existentes y, existe poco apoyo para las

estudiantes jóvenes que tienen hijos o hijas, quienes en muchos casos deben dejar de estudiar por este motivo.

Para dar respuesta a estos problemas, los y las jóvenes plantearon crear más espacios de cuidados en centros educativos para los hijos y las hijas de los y las estudiantes, en especial para que las madres jóvenes puedan culminar sus estudios. Se plantea la ampliación de los Bonos de Inclusión Socio Educativos y de asistentes personales para atender las situaciones familiares de personas dependientes que requieran cuidados.

La revolución de los cuidados

Julio Bango
Secretaría Nacional de Cuidados

En noviembre de 2015 la totalidad de los partidos políticos uruguayos entendieron que nuestro país debía reconocer a los cuidados como un derecho. La aprobación de la Ley de Cuidados significó la cristalización del esfuerzo sostenido de diversos actores del mundo social y académico que instalaron el tema en la agenda pública.

El cuidado es considerado tanto un derecho como una función social e implica la promoción de la autonomía, la atención y la asistencia a las personas en situación de dependencia. Constituye el conjunto de acciones que la sociedad lleva a cabo para procurar el desarrollo integral y el bienestar cotidiano de quienes se encuentran en situación de dependencia y necesitan la ayuda de otras personas para realizar actividades de la vida diaria. Se trata de una protección que parte del principio de corresponsabilidad entre familias, Estado, comunidad y mercado.

Históricamente Uruguay estructuró la protección social de sus ciudadanos y ciudadanas sobre la base de un modelo -tributario de los implentados en la Europa continental- con extendidas políticas de seguridad social vinculadas a los trabajadores formales (al varón gana pan); y en el resto de la familia, muy en particular en las mujeres, recaían las tareas relativas a la reproducción social, entre ellas las de cuidado. Ese modelo, que fue contemporáneo al modelo de sustitución de exportaciones en nuestro país, incluyó a la amplia mayoría de la población.

Ese régimen de bienestar partía de una cuestión básica que era la diferenciación de roles basada en el género. El Estado uruguayo, que era un Estado progresista en materia de asegurar los derechos sociales, tomaba esa división de género y la volvía estructural, adscribiendo roles de cuidado a las mujeres.

Actualmente la sociedad uruguaya experimenta un creciente déficit en la capacidad de brindar cuidados y ello está asociado a profundos cambios demográficos, en el mercado de trabajo y a nivel sociocultural.

Entre las transformaciones vinculdas al mercado de trabajo, hay que destacar el crecimiento de la tasa de actividad femenina que es esperable que se mantenga, si se crean las condiciones adecuadas. Paralelamente, como muestran numerosos estudios, son las mujeres las que en mayor medida se hacen cargo de las actividades no remuneradas de los hogares y ello, sumado al mayor involucramiento en el mercado laboral, lleva a que un

importante número de mujeres tengan doble y triple jornada laboral.

Estos cambios laborales se deben a saludables procesos emancipatorios por parte de las mujeres y que generan repercusiones en la vida social y en los arreglos familiares, es decir que generan una menor oferta "tradicional" de provisión de cuidados.

Además de estas modificaciones en situaciones laborales hay que agregar diversas mutaciones en la dinámica demográfica del país, fundamentalmente en lo que refiere al creciente envejecimiento de la población y el aumento del número de personas mayores, que lejos de ser un problema constituye un indicador de desarrollo de nuestra sociedad. Según estudios prospectivos realizados por la Oficina de Planificación y Presupuesto, al año 2050 las personas mayores pasarán del 14% actual a alrededor de un 25% de la población[24].

Resulta sustantivo considerar la distribución inequitativa en las tareas de cuidado y su potencial impacto en la sustentabilidad del modelo económico de largo plazo. La situación actual genera diferentes tipos de desigualdades: unas entre quienes tienen arreglos familiares y/o capacidad de compra para las tareas de cuidado y las personas que no disponen de estas posibilidades; pero también entre quienes llevan adelante esta función de cuidar -de manera no remunerada- y quienes no. Y cuando hablamos de personas que cuidan debemos mirar con atención a qué está pasando en nuestro país con las y los jóvenes respecto al trabajo no remunerado en cuidados.

Como ya lo mostraba la tercera Encuesta Nacional de Juventud (y seguramente lo ratificará la cuarta edición), las tareas de cuidado no remunerado que recaen en las familias son en muchos casos realizadas por jóvenes. En el año 2013 el 35,8% de jóvenes de 12 a 29 años realizaban tareas de cuidado. Pero además de esa constatación del estudio se extraían algunas conclusiones: "los varones cuidan menos, aquellos que cuidan le dedican menos horas y además dejan de trabajar y/o estudiar en menor proporción que las mujeres, las cuales modifican estas actividades de manera más importante. Se observa entonces una desigualdad de género fuerte, que confirma que la carga del cuidado es una barrera real a las oportunidades de las jóvenes mujeres"[25].

La encuesta también indaga sobre las opiniones de los jóvenes respecto a la división sexual del trabajo. Respecto a algunas afirmaciones relativas a las representaciones sociales de los roles de género, en 2013 la mitad de adolescentes y jóvenes no estaba de acuerdo con la afirmación de que la crianza de los hijos debe ser tarea primordial de las mujeres, pero un 32% aún se manifestaba de acuerdo con dicha afirmación. Un dato interesante que revelaba el estudio tiene que ver con que el 88,6% de los varones y el 96,7% de las mujeres declaraba estar de acuerdo con que las mujeres deberían compartir las tareas del hogar con los hombres para desarrollarse dentro y fuera del hogar. Si bien existen varios indicios positivos respecto a las representaciones sociales de las generaciones más jóvenes resepacto al cuidado, aún persisten representaciones que son un llamado de atención y confirman la necesidad deseguir trabajando en necesarios cambios culturales en nuestra sociedad. En este sentido, ante la consulta de si "Las mujeres deberían elegir carreras que

24. Ver documentos en: https://www.opp.gub.uy/docplanificacion

25. Encuesta Nacional de Juventud: https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/570

no interfieran con un futuro proyecto de familia" aunque casi la mitad de los adolescentes y jóvenes no compartían la afirmación, un 30% estaba de acuerdo. En términos generales, se observava que "en el interior del país, a mayor edad y menor nivel de ingreso per cápita del hogar persiste un mayor apego a los roles tradicionales de género"[26].

Vemos entonces cómo la puesta en marcha de una política como el Sistema de Cuidados puede ser determinante para las trayectorias educativas y laborales de nuestros jóvenes. La creación del Sistema de Cuidados rompe definitivamente con esta lógica , pues mediante la provisión de servicios que alivien la carga de cuidados de las mujeres y de las familias, genera las condiciones materiales para romper con esta división sexual del trabajo.

Uno de los objetivos que se planteó el SNIC en lo que a servicios se refiere tiene que ver con un fuerte y sostenido aumento de la oferta de atención a la primera infancia. Este aumento se traduce en la ampliación y creación de nuevos centros en INAU, el aumento de cupos de nivel 3 en escuelas y jardines de infantes de ANEP, y las becas en servicios privados regulados por MEC o ANEP.

En lo que refiere al incremento de la oferta de servicios de atención a la primera infancia en INAU[27], la apertura de centros nuevos puede llevarse a cabo a través de la construcción de nueva infraestructura edilicia, o a través de la utilización de infraestructura existente con la realización de refacciones y adaptaciones. A su vez, se realizaron en el período, cambios en el modelo de gestión de muchos centros CAIF, lo cual implicó, entre otros elementos, un sustantivo aumento en la cobertura y un aumento relativo de la modalidad de atención diaria frente a la modalidad de estimulación oportuna.

Todas estas acciones llevadas adelante implicaron la realización de importantes inversiones en infraestructura, así como un aumento en el presupuesto destinado para el funcionamiento de los centros.

A su vez, la oferta de Centros INAU se complementa con otros servicios de atención a la primera infancia. Por un lado, a partir del año 2016 se implementa el Programa Becas de Inclusión Socioeducativa (BIS). A través de este programa se brindan servicios de cuidado y educación a niños y niñas de 0 a 2 años (excepcionalmente 3), pertenecientes a familias integradas a los programas de Acompañamiento Familiar del MIDES (como UCC, Cercanías, Jóvenes en Red) e INAU, que residan en zonas con insuficiencia de oferta de servicios públicos de cuidados y educación infantil. A diciembre de 2018 se contaba con 141 centros BIS registrados.

Por otro lado, en 2017 comenzó a funcionar la primer Casa Comunitaria de Cuidados (CCC). Las CCC constituyen un servicio de cuidado, que depende de INAU, desarrollado por una persona cuidadora autorizada, que desarrolla su labor en el hogar (CCC en domicilio) o en un espacio físico comunitario habilitado (CCC en territorio). Estos centros se dirigen a niños/as entre los 45 días de edad y los 12 meses, aunque se puede contar con el servicio hasta los 2 años de edad y en casos excepcionales y justificados hasta los 3 años.

---

26. www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/570

27. En los centros INAU se incluyen los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), Centros de Atención a la Primera Infancia (CAPI) y Nuestros Niños

Con el objetivo de propiciar la continuidad educativa de madres y padres estudiantes de enseñanza media, en el marco del Sistema Nacional de Cuidados y de la línea de protección de las trayectorias educativas desarrollada por ANEP, fue conformado un grupo de trabajo por CODICEN, MIDES (Secretaría Nacional de Cuidados y Dirección Nacional de Promoción Socio Cultural) e INAU, para diseñar una HOJA DE RUTA que facilite la búsqueda de soluciones específicas a situaciones de jóvenes con hijos/as. Esta Hoja de Ruta contiene cinco estrategias complementarias -no excluyentes- que constituyen una serie de opciones mediante las cuales es posible encontrar soluciones para estudiantes embarazadas y madres o padres de niños y niñas hasta cinco años:

- Orientación educativa vía telefónica
- Orientación educativa personalizada en el centro educativo
- Adaptación y flexibilización de la propuesta curricular
- Becas para estudiantes de educación media
- Ingreso de niñas y niños a diferentes espacios de educación y cuidados (CEIP, CAIF, CAPI y otros)

En el marco de esta hoja de ruta se inscriben los Espacios de Cuidado y Educación para hijos/as de estudiantes. Se trata de servicios socioeducativos cercanos a centros de enseñanza media de ANEP, con cobertura en horario nocturno (hasta las 21.30 hs) orientados a hijos/as de madres y padres estudiantes de enseñanza media que concurren en horario de la noche al centro de estudio. El servicio busca brindar cuidado de calidad a los niño/as, apoyando la continuidad educativa de sus madres y padres.

A su vez, en 2018 comenzaron a funcionar los servicios de cuidado educativo vinculados a empresas y sindicatos. Los Centros de Educación y Cuidados en acuerdo con Sindicatos y/o Empresas (SIEMPRE), atienden niño/as de hasta 12 años, con prioridad en la primera infancia. Buscan, además de brindar cuidados de calidad, brindar elementos para una mejor conciliación la inserción laboral de madres/padres con las responsabilidades de cuidados. Este servicio puede estar abierto hasta 12 horas por día, promoviendo que cada niño/a no permanezca más de 8 horas diarias en el centro. Con estos servicios se busca favorecer el desarrollo integral de niñas y niños, así como la promoción y ejercicio de sus derechos, teniendo en cuenta la situación ocupacional (trabajo/estudio) de sus familias, generando diálogo entre el mundo ocupacional y las necesidades específicas de la primera infancia.

También forman parte de la oferta los centros públicos de primera infancia regulados por CEIP- ANEP (Jardines de Infantes, Escuelas Comunes con Nivel 3 Escuelas Rurales que atienden a niños de Nivel 3) y los centros privados de primera infancia (jardines y colegios) habilitados por el MEC.

Respecto a la cobertura de centros de primera infancia, la meta prevista al finalizar el quinquenio es la de ampliar en 28.000 niños la asistencia a centros educativos y de cuidado, lo cual implicaría una tasa de cobertura del 65% de los niños de 0 a 3 años.

De este modo, se puede ver un aumento continuo en la cobertura pública de servicios de cuidados para la primera infancia. Este aumento implica un esfuerzo sustantivo en

términos presupuestales, de infraestructura, así como en la formación en primera infancia de cuidadores y educadores que trabajan en estos servicios.

Si bien la participación de jóvenes en tareas de cuidado a personas en situación de dependencia es sustancialmente más baja que en el cuidado a niños/as, los servicios de cuidado que se vienen desplegando para estas poblaciones pueden constituir también una posibilidad de disminuir la carga de tiempo dedicada a estas tareas. Los servicios del SNIC de atención a la dependencia abarcan aquéllos ofrecidos a personas con discapacidad y en situación de dependencia severa, y personas mayores en situación de dependencia: Asistentes Personales, Teleasistencia en casa, Centros de Día y Centros de Larga Estadía.

Pero más allá del despliegue de Servcios, el Sistema de Cuidados pretende operar sobre los necesarios cambios culturales que permitan consolidar un modelo corresponsable entre Estado, familias, comunidad y mercado. En este sentido desde el Sistema de Cuidados se viene trabajando a la construcción de un nuevo sentido común en materia de cuidados que contribuya al reconocimiento del derecho, que promueva la responsabilidad compartida entre varones y mujeres en las tareas de cuidados y que valorice la tarea del cuidado remunerado y no remunerado.

La actual administración decidió comenzar a instrumentar un cuarto pilar en el régimen de bienestar uruguayo. En definitiva y para hablar en clave de derechos, desde que el gobierno definió esta apuesta a partir de la Ley y el Plan Nacional de Cuidados 2016 - 2020, estamos incluyendo en la matriz de bienestar el ejercicio de un nuevo derecho que será reclamado en los futuros decenios. Hablamos del derecho de las personas a tener la mayor autonomía posible desde etapas tempranas hasta el final de su vida. Y supone también autonomía para las personas que cuidan al liberar parte de su tiempo para desarrollar otras áreas y roles de su proyecto vital.

Desafíos y propuestas

A modo de cierre, algunos de los aportes concretos surgidos del proceso de intercambio y consulta están expresados a lo largo del apartado. En cuanto a las propuestas que emanaron de las consultas territoriales con los y las jóvenes se destacan educar a niños y niñas sobre las tareas de cuidados y así atender la demanda de que los "varones aprendan a cuidar". Por otra parte, entienden necesaria la extensión de los centros de cuidados en los centros educativos para los hijos e hijas de estudiantes. Por último, reclaman más Bonos de Inclusión Social (BIS) y asistentes personales para las personas que requieren cuidados específicos.

A partir del ensayo de Julio Bango surge la necesidad de fortalecer la formación de cuidadores, cuidadoras, educadores y educadoras que realizan tareas de cuidados en las múltiples modalidades y rangos etarios. Otro desafío, es ampliar la tasa de cobertura en los centros educativos y de cuidados de los niños y las niñas de cero a tres años. Por último, el fortalecimiento de las estrategias interinstitucionales para atender a las estudiantes embarazadas y padres o madres de niños y niñas hasta cinco años, mediante las diversas acciones que propone la hoja de ruta.

Acerca de las acciones que se plantean en la matriz del PAJ 2015-2025, sería importante incorporar en los espacios de articulación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la situación de jóvenes que realizan tareas de cuidado remunerado. A su vez, aumentar los cupos para jóvenes que trabajan o desean trabajar en tareas de cuidado, expandir los centros de cuidado para la primera infancia en espacios vinculados a centros de estudios, fomentar la ampliación de la oferta y la regularización de centros destinados al cuidado de adultos mayores y personas con discapacidad.

Por último desde INJU se propone que si bien a partir de la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados los servicios de cuidado para primera infancia han aumentado significativamente, la demanda excede a la oferta y las realidades laborales y educativas demandan flexibilización de los servicios existentes, en particular en lo que refiere a compatibilizar horarios para garantizar el acceso al mercado laboral y la continuidad dentro del sistema educativo de los y las jóvenes.

Otra de las necesidades identificadas y que se presenta como una línea de acción a explorar tiene que ver con la formación de recursos técnicos para el cuidado atendiendo a las especificidades de cada una de las poblaciones dependientes. Esto supone, capitalizar

y profesionalizar una tarea que de hecho muchos y muchas jóvenes realizan de forma no remunerada para transformarla en una alternativa de formación, capacitación e inserción al mercado laboral. Es necesario contar con espacios de cuidados para niños y niñas en los lugares donde circulan los y las jóvenes, para INJU este también es un tema muy importante, atender esta necesidad implica que los lugares donde los y las jóvenes concurren, puedan tener un lugar físico que cuente al menos con un espacio amigable para niños y niñas.

SALUD INTEGRAL Y CALIDAD DE VIDA

Cobertura, uso y acceso

En el año 2007 se aprueba la ley 18.211[28] que crea el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), ley que marca el inicio de la reforma de la salud en nuestro país, la cual buscó generar un cambio cualitativo en la forma de estructurar el sistema de salud y en la manera en que el sistema responde ante las demandas de salud de la población uruguaya. Dichos cambios suponen un proceso gradual de transformación de las políticas de salud del país que tienen como principal objetivo promover que toda la población uruguaya tenga acceso a una atención integral y de calidad en salud.

En el actual período de gobierno, MSP identificó una serie de problemas críticos que presenta la población uruguaya que se denominaron: Objetivos Sanitarios Nacionales (OSN). Dichos objetivos fueron identificados en función de criterios de magnitud y relevancia, y tienen como principal objetivo oficiar como hoja de ruta general, que orienta y organiza el accionar de todos los actores involucrados. Dentro de los 15 problemas críticos identificados se encuentran: la incidencia del suicidio y los problemas vinculados a la salud mental y el embarazo no intencional en adolescentes. Ambos temas se identifican como prioritarios en la agenda de gobierno, y a su vez representan los principales emergentes que surgen en las consultas con jóvenes de todo el país.

A continuación se presenta la estructura general que cada capítulo de puesta a punto de los ejes temáticos específicos tiene: introducción, diagnóstico, consultas, ensayos y desafíos. En el diagnóstico sobre cobertura en salud en nuestro país se presentan los principales datos que arroja la ECH 2018. Se buscó hacer especial énfasis en la población joven para poder ahondar en las necesidades específicas que presenta la misma, con el objetivo de poder identificar aquellos nudos críticos que pese a la reforma de la salud y los cambios implementados aún persisten. Además, se presenta un breve análisis sobre el uso de los servicios de salud desagregado por subsector (privado o público) y por lugar de residencia. Por último, en este primer apartado se presentan datos extraídos de la ENAJ 2013 en relación al uso que las personas jóvenes hacen de los servicios de salud en función de los motivos de consulta por los que los y las jóvenes concurren a los centros de salud. En la sección que sistematiza las consultas realizadas con personas jóvenes de todo el territorio

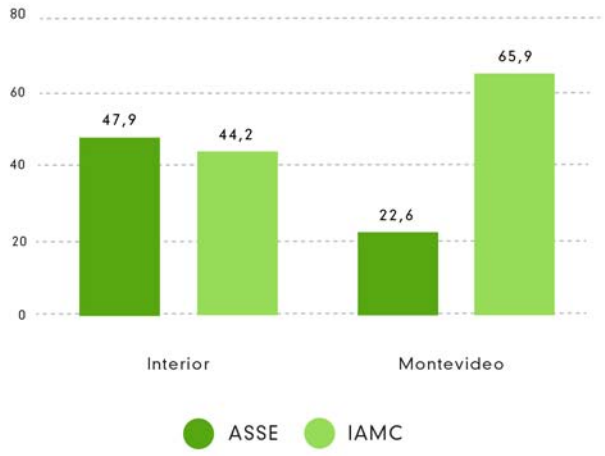
28. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18211-2007/61

nacional se presentan las principales inquietudes, necesidades, problemas y propuestas que los y las jóvenes que participaron de las diferentes instancias de consulta manifestaron en relación a cada tema propuesto.

A continuación de las consultas, se presenta el ensayo realizado por la Dra. Silvia Graña Responsable del área Programática de Salud de Adolescencia y Juventud del MSP. Por último, en la sección sobre desafíos y recomendaciones se presentan las posibles acciones que se desprenden del proceso de elaboración del presente balance, que parte del diagnóstico realizado, de la puesta a punto de las acciones, de las consultas realizadas con los y las jóvenes y de lo que las y los expertos pudieron plasmar en los ensayos temáticos.

La cobertura de salud en uruguay es prácticamente universal. El Sistema Nacional Integrado de Salud creado en 2007 reglamenta el derecho a la protección de la salud que tienen todos los habitantes del país. Según la ECH 2018 el 97,5% de las personas jóvenes cuenta con cobertura de salud ya sea a través de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMCS), en la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) o en otros prestadores de salud[29].

Gráfico 34. Porcentaje de jóvenes afiliados a ASSE y IAMCS según área geográfica



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

29. Dentro de otros prestadores de salud se incluye seguro médico privado, hospital policial/militar, área de salud del BPS, policlínica municipal y una categoría residual que a su vez agrupa otros servicios de salud.

Si se analiza el tipo de cobertura de las personas jóvenes se observa que poco más del 90% tienen cobertura de salud por IAMCS o ASSE. En Montevideo el 22,6% tiene cobertura a través de ASSE y el 65,9% en IAMCS al tiempo que en el interior los porcentajes son de 47,9% y 44,2% respectivamente. De esta forma se observa una diferencia por área geográfica, siendo la cobertura por IAMCS la más utilizada en Montevideo mientras que en el Interior la cobertura de salud se reparte entre las IAMCS y ASSE.

El análisis por tramos de edad muestra el efecto que tiene el SNIS sobre el tipo de cobertura que tienen las personas jóvenes. El acceso a la asistencia a través de mutualista depende en gran parte de que algún miembro del hogar esté trabajando formalmente. Para el tramo de 18 a 24 años se observa una caída de 8 puntos porcentuales en el porcentaje de jóvenes que se atienden a través de las mutualistas en comparación con el tramo de 14 a 17 años, esto se puede asociar a que pierden el derecho a través del FONASA por ser hijo/a de un/a trabajador/a formal. El tramo de 25 a 29 años es el que presenta mayor tasa de asistencia a través de mutualistas debido a que acceden al derecho a través del trabajo formal propio o de su pareja o cónyuge.

Gráfico 35. Porcentaje de jóvenes afiliados a ASSE y IAMC según tramos de edad



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

Si se analiza el uso de los servicios de la salud, según la ENAJ 2013 se observa que el 85,4% de adolescentes y jóvenes han realizado por lo menos una consulta médica en el último año.

Si se desagrega el porcentaje según sexo, se observa que el 92,3% de las mujeres jóvenes realizó una consulta médica en el último año mientras que para los jóvenes varones ese porcentaje desciende al 78,6%. Sin embargo, existen niveles de consulta muy similares en función del lugar de residencia: Montevideo 86,1% e interior del país 84,7%. En el análisis por quintiles de ingreso del hogar, la diferencia entre quintiles es baja: 82,0% para el primer

quintil ascendiendo hasta llegar al 88,5% en el quinto quintil.

Si se analiza este dato en función del motivo de consulta: el 14,9% de jóvenes consultaron por lo menos una vez al psicólogo en el último año y el 5,2% consultó con psiquiatra. Este porcentaje es mayor para las mujeres que para los varones y a su vez disminuye a medida que avanza la edad.

Por otra parte, el 18,3% de las personas jóvenes declaró haber realizado al menos una consulta en un centro de salud sobre temas relacionados con la sexualidad. En lo que refiere a salud bucal el 71,6% de las personas jóvenes concurrieron al dentista en el último año. Por su parte, el porcentaje de mujeres jóvenes que consultaron al ginecólogo alguna vez en su vida es de 76,1%.

Consultas territoriales

En lo que refiere al acceso y uso de los servicios de salud, los y las jóvenes consultados plantean que las principales dificultades se encuentran referidas a que los servicios de salud no son amigables para personas jóvenes y que existen dificultades referidas a que los técnicos o profesionales de la salud están muchas veces desactualizados en lo que refiere al abordaje de la salud mental y de la sexaulidad. Ambos temas fueron los emergentes que más aparecieron a lo largo de las consultas realizadas en todos los departamentos del país. Cabe destacar que los y las jóvenes demandan servicios de salud que se adapten a sus necesidades, y que existan espacios en donde puedan plantear sus problemas en un marco de confianza donde no se sientan juzgados y sean contenidos.

Otro de los aspectos señalados en las consultas tiene que ver con el vínculo que se establece en la relación médico-paciente. Los y las Jóvenes conusltados y consultadas plantean que es un vínculo vertical y unidireccional que frecuentemente pasa por la prescripción de tratamientos o medicamentos sin informar a las y los consultantes de las razones de esta evaluación. Además los y las jóvenes identifican que desde el personal de la salud algunas veces operan determinados prejuicios sobre temas como salud sexual y reproductiva, o consumo, que representa un obstáculo a la hora de consultar.

Servicios de salud para adolescentes

Silvia Graña
Área Adolescencia y juventud
Ministerio de Salud Pública

> "Una revolución silenciosa finalmente ha traído reconocimiento a la importancia de la salud en el cuarto de la población mundial que son adolescentes y adultos jóvenes.
> Tres décadas de llamamientos a la acción sobre la salud de los adolescentes en la política y en publicaciones académicas han aumentado sustancialmente... La razón es simple: los adolescentes son fundamentales para cada desafío importante actual en la salud global..."[30]

Los notables logros de salud pública para reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud y el bienestar de los niños y niñas en todo el mundo han dado como resultado un aumento de la supervivencia y una creciente población de jóvenes de 10 a 24 años[31]. Las tendencias demográficas indican que en la actualidad hay aproximadamente 1.800 millones de jóvenes, es la cifra más grande registrada en la historia. Sin embargo hay una escasez de recursos para satisfacer efectivamente las necesidades de salud de los y las adolescentes y jóvenes a nivel mundial. El creciente reconocimiento de las personas jóvenes como sujetos de derecho, con diferentes roles y lugares en las diferentes culturas, sociedades y contextos, ha impulsado un movimiento mundial que busca atender las necesidades de dicha población. Crear una fuerza laboral global efectiva de profesionales de la salud de adolescentes y jóvenes altamente calificados que puedan comprender y atender las características biológicas, psicológicas, sociales que afectan la salud de dicho grupo poblacional representa un salto cualitativo que redundará en mejores servicios de salud para adolescentes y jóvenes.

En este contexto, Uruguay viene transitando un proceso que comenzó hace más de 30 años con la atención de adolescentes en forma diferenciada, sin embargo dicha iniciativa no formaba parte de una política de salud dirigida a la población joven, sino que quedaba a criterio del personal de la salud. Por otra parte, desde el Estado a partir del año 2003

30. George C Patton,David A Ross,John S Santelli,Susan M Sawyer,Russell M Viner.Sabine Kleinert Publicado: 01 de febrero de 2014 DOI: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)60039-8 Próximos pasos para la salud de los adolescentes: una Comisión Lancet

31. Int J Adolesc Med Health. 1 de agosto de 2016; 28 (3): 233-43. Doi: 10.1515 / ijamh-2016-5003. El estado de la medicina del adolescente: construir una fuerza laboral mundial de adolescentes. Disponible en https://www.ncbi.nlm.nih.gov pubmed/?term=Lee+L%2C+Upadhya+KK%2C+Matson+PA%2C+Adger+H%2C+Trent+ME.

se empezó a promover proyectos interinstitucionales, fundamentalmente focalizados en la salud sexual y reproductiva. En 2005 el Ministerio de Salud Pública (MSP) impulsó la creación del Programa Nacional de Salud de Adolescencia actualmente Área Programática de Adolescencia y Juventud. Esto constituyó un hito en la atención de la salud de los y las adolescentes, dado que no solo se elaboró una política sanitaria para la atención, sino que se identificó la necesidad de capacitación de los profesionales de la salud para lograr un cambio en el modelo de atención. Para ello, se tomaron en cuenta las especificidades de esta franja etaria y la importancia de la promoción y prevención en salud para la adquisición de hábitos y conductas saludables, esto generó que se hiciera especial énfasis en el primer nivel de atención, como el nivel privilegiado para el desarrollo de estas acciones.

El enfoque desde el cual se capacitó resultó ser innovador para la mayoría de los y las profesionales de la salud, ya que se brindaron herramientas para el abordaje integral partiendo de un enfoque de derechos, género y generaciones, que se enmarca en el cambio del modelo de atención. Además se buscó promover el trabajo interinstitucional con otros sectores. En estos años la Universidad de la República, también acompañó este proceso e incorporó en la formación de pregrado esta capacitación en las diferentes carreras de profesionales de la salud. Sin embargo, esta formación, está acotada a cursos optativos o en el caso de la formación de posgrado, se focaliza en salud sexual y reproductiva, salud mental, entre otras. Sin embargo, no existe formación apropiada a nivel nacional, para lograr este objetivo es necesario que las y los tomadores de decisión en políticas educativas visibilicen la adolescencia y la juventud como una etapa fundamental del curso de vida y se incluya esta franja etaria como una especialidad a nivel académico.

En lo que refiere a los servicios de salud, el Programa Nacional de Salud de Adolescencia del MSP en coordinación con el Programa Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) crearon 30 espacios diferenciados para la atención de adolescentes en el sector público llamados: Espacios Adolescentes. Dichos espacios contaron con la formación de un equipo interdisciplinario básico integrado por un técnico del área médica y uno del área psicosocial. Los “espacios adolescentes” se fueron expandiendo en todo el territorio nacional, llegando a constituirse 108 servicios en todo el país. Actualmente, según lo declarado por los prestadores de Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), existen 70 espacios. Estos espacios adolescentes son declarados como tal por cada prestador de salud, pudiendo corresponder a policlínicas diferenciadas que funcionan en horario diferente y están a cargo de médicos de familia, pediatras o médicos generales que en su mayoría son los médicos de referencia de adolescentes en el sistema. También pueden ser ginecólogos dado que al inicio estos espacios tuvieron una fuerte impronta en salud sexual y reproductiva. A este respecto cabe aclarar que hay que diferenciarlos de los servicios de salud sexual y reproductiva (SSyR), cuya universalización se consagra en la Ley N° 18.426/2008, que atienden a todas las mujeres sin especificidad de edad. Sin embargo, en algunos casos los profesionales que integran los equipos de SSyR comparten parte de la carga horaria de su cargo con los “espacios adolescentes”.

Actualmente y según declaración de los 42 prestadores de salud del SNIS, 31 cuentan con al menos una policlínica diferenciada para adolescentes. Dentro del subsector público, ASSE cuenta con al menos una policlínica diferenciada por departamento y en el Área

Metropolitana, son 14 los servicios de salud para adolescentes. El Hospital Policial cuenta con una policlínica diferenciada, mientras que los seguros privados solo 2 de 8 cuentan con policlínica diferenciada.

El funcionamiento de espacios adolescentes en sus inicios, tuvo un fuerte componente de promoción y prevención, siguiendo los lineamientos trazados por OPS-OMS y UNFPA a través de lo que se conoce como la estrategia de "espacios amigables" para mejorar la calidad de atención en el primer nivel. Una de las características relevantes de esta estrategia tiene que ver con la alianza salud-educación para realizar talleres sobre los principales temas que hacen a la salud de adolescentes y jóvenes en centros educativos.

La identificación de situaciones complejas, dadas por: contextos de violencia, vulneración de derechos, necesidades básicas insatisfechas, desescolarización y exclusión social, que afectan el bienestar y salud de muchos adolescentes, sumado a las desigualdades en la provisión de servicios y dificultades en la accesibilidad que van desde lo cultural a la materialidad, hicieron que el área programática propusiera un cambio en los conocidos Espacios Adolescentes que pasaron a ser llamados: Servicios de Atención para adolescentes. Esto supone además un cambio en el rol y en la organización del servicio, no se pretende que sean únicos ni exclusivos, sino que formen parte de una red que permita la continuidad de la atención en todos los niveles, siendo referencia y referente para éstos.

Actualmente se está trabajando en la implementación de los estándares globales de calidad para mejorar los servicios de salud para adolescentes. La implementación de los mismos, es un proceso que permitirá evaluar la atención que se brinda identificando brechas para realizar ajustes y mejoras en pos de lograr una atención de calidad centrada en las personas.

En este sentido, Uruguay presenta una situación privilegiada en la región, ya que la cobertura en atención en salud es universal. La reforma del sistema de salud incorpora además un elemento clave: la participación de los usuarios como agentes activos en el cambio de modelo de atención. De esta manera, la participación de adolescentes y jòvenes en los servicios de salud representa un factor clave a la hora de garantizar una atención de calidad. Sin embargo, representa uno de los mayores desafíos que tiene el sistema actualmente. Quienes trabajamos con adolescentes y jóvenes cualquiera sea el lugar o sector al que pertenezcamos deberíamos realizar el máximo esfuerzo, para hacer posible su participación en los diferentes ámbitos promoviendo de esta forma el ejercicio de la ciudadanía.

Bibliografía

GEORGE C PATTON, et al, (2014). "Próximos pasos para la salud de los adolescentes: una Comisión Lancet." Disponible en: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)60039-8

INT J ADOLESC MED HEALTH. (2016). "El estado de la medicina del adolescente: construir una fuerza laboral mundial de adolescentes." Disponible en: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/?term=Lee+L%2C+Upadhya+KK%2C+Matson+PA%2C+Adger+H%2C+Trent+ME.

KATZMAN DK, FRAPPIER JY, GOLDBERG E. (2008). "Medicina para adolescentes: una nueva

subespecialidad pediátrica." Salud infantil pediátrica, Canadá. Disponible en: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2528813/

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, (2006). "La escasez de trabajadores de salud y la respuesta al sida. Ginebra: OMS; 2006. Sistemas y servicios de salud de la OMS." Disponible en: https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=Health+worker+shortages+and+the+response+to+AIDS&publication_year=2006&

MSP. DIRECCIÓN NACIONAL DE SALUD (2009). *Guías para el Abordaje de la Salud de Adolescentes en el Primer Nivel de Atención.* Disponible en: http://www.mysu.org.uy/wp-content/uploads/2015/07/2009-Abordaje-Adolescentes.pdf

MYSU (2017). *Estado de situación de los de servicios de salud sexual y reproductiva y aborto legal en 10 de los 19 departamentos del país. Sistematización de resultados. Estudios observatirio MYSU 2013-2017. Montevideo.* Disponible en https://issuu.com/mujerysaludenuruguay/docs/informe_observatorio_2017_10de19_we

UNFPA (2016). *Estándares de calidad para mejorar los servicios de salud sexual y reproductiva para adolescentes en América Latina y el Caribe, 2016.* Disponible en: https://www.msh.org/sites/msh.org/files/asrh_standards_lac-spanish.pdf

VINER RM, OZER EM, DENNY et al. (2012) "La adolescencia y los determinantes sociales de la salud." Disponible en: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22538179

Desafíos y recomendaciones

A modo de cierre, en esta sección se presentan algunos aportes concretos que surgen del diagnóstico realizado, en donde se observa que pese a la implementación de los cambios que propone la reforma de la salud, aún persisten algunos problemas relacionados con la cobertura a través de FONASA para la población comprendida entre los 18 y los 24 años. De esta manera surge la necesidad de poder extender la cobertura por FONASA para este tramo de edad que como se señala en el diagnóstico representa el grupo poblacional que más desfavorecido queda al perder la cobertura que tenían a través del FONASA por aporte de algún adulto referente al cumplir los 18 años. Resulta necesario extender la edad de la cobertura por FONASA, en un escenario de máxima lo ideal sería poder cubrir hasta los 24 años, ya que es la edad estimada en la que las personas jóvenes masifican su ingreso al mercado formal de trabajo y pueden comenzar a realizar los aportes FONASA.

Por otra parte, en función de las acciones presentadas en el PAJ 2015-2025 y reflejadas en la matriz, se identifica la necesidad de continuar fortaleciendo los Espacios Adolescente en los servicios de salud tanto privados como públicos. La implementación de este tipo de dispositivo destinado a la atención de personas jóvenes ha sido evaluado de forma positiva por MSP y forma parte de las metas prestacionales que representan un incentivo para los prestadores de salud que busca priorizar la atención especializada y de calidad para adolescentes y jóvenes.

A partir del proceso de intercambio que se realizó en las diferentes instancias de consulta con jóvenes de todo el país, surge la necesidad de disponer de espacios por fuera de los servicios de salud, en los lugares por donde los y las jóvenes transitan, como por ejemplo en los centros educativos. En este sentido, sería importante disponer de una figura de nexo entre las personas jóvenes y los servicios de salud, que pueda estar disponible en los ámbitos y espacios en los que las y los jóvenes se encuentran.

Por otra parte, en función de lo planteado en el ensayo escrito por la Dra. Silvia Graña se identifica la necesidad de contar con profesionales de la salud especializados en adolescencia y juventud. A nivel de formación profesional Uruguay presenta un rezago en materia de políticas educativas que se especialicen en el abordaje de la población adolescente y joven, esto representa un claro desafío a ser abordado. Disponer de profesionales con formación específica es un factor clave para poder brindar una atención de calidad que se adapte a las características y necesidades específicas que presenta la población joven uruguaya.

Por último, desde INJU se entiende necesario fortalecer el acceso a la información de calidad y accesible para jóvenes que contribuya a la toma de decisión por parte de los mismos en lo que refiere a su salud y calidad de vida. Para ello, es necesario fortalecer el Servicio de Información a la Juventud (SIJ) para poder brindar un servicio que se ajuste a las demandas y necesidades de las personas jóvenes en esta materia.

Derechos sexuales y reproductivos

La nueva agenda de derechos que incluye los derechos sexuales y reproductivos muestra avances y retrocesos a nivel regional. En nuestro país, en los últimos años se evidenció un giro en el marco normativo de los derechos sexuales y reproductivos dentro de los cuales se destacan: dentro de la ley General de Educación Nº 18.437[32] se incluye la educación sexual[33] como una línea transversal; la aprobación de la ley N°18.987[34] de interrupción voluntaria del embarazo en el año 2012; la ley N° 19.075[35] de matrimonio igualitario en el año 2013; la ley N° 19.167[36] de regulación de las técnicas de reproducción asistida en el año 2013; y la recientemente aprobada ley N° 19.684[37] denominada ley integral para personas trans en el año 2018.

Los derechos sexuales y reproductivos deben garantizar el libre ejercicio de la sexualidad a todas las personas, en este sentido, se deben atender diversos niveles que pasan por el acceso universal a información de calidad, a servicios de salud sexual y reproductiva (acceso a métodos, IVE y a orientación y atención especializada, etc.), a poder decidir cuándo ser madre o padre y cuántos hijo o hijas tener, a vivir una sexualidad libre de violencia. Asegurar a toda la población la cobertura de salud sexual y reproductiva, garantizar la calidad y privacidad en la atención, asegurar el respeto a los derechos sexuales y reproductivos, considerando a la persona desde un punto de vista integral. Capacitar a educadores en el ejercicio de estos derechos, impulsar en la población la adopción de medidas de promoción de la salud y de prevención de enfermedades y estimular la atención institucional de los temas más importantes en salud sexual y reproductiva. Fomentar el intercambio de información entre instituciones y redes sociales. Dar a conocer y proteger los derechos de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas en materia de información y servicios

32. http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008
33. En el Artículo 40 de la ley General de Educación, literal H, Numeral 8 se plantea que: "la educación sexual tendrá como propósito proporcionar instrumentos adecuados que promuevan en educadores y educandos, la reflexión crítica ante las relaciones de género y la sexualidad en general para un disfrute responsable de la misma."
34. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18987-2012
35. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19075-2013
36. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19167-2013
37. https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu2407966501359.htm

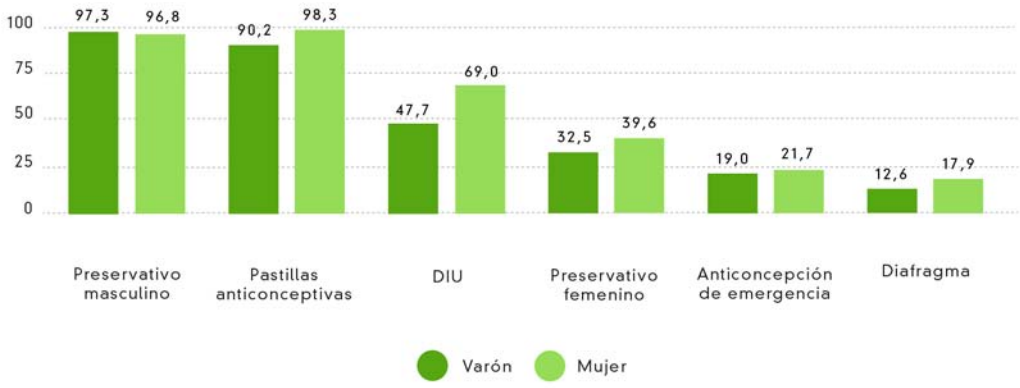
de salud sexual y reproductiva.

A continuación, en la sección de diagnóstico se presenta información relevante extraída de la ENAJ 2013 referida a la edad de inicio de las relaciones sexuales, sobre conocimiento y uso de métodos anticonceptivos, sobre con quiénes hablan de sexualidad, etc. Además se presentan datos aportados por el MSP sobre IVE donde se analiza por tramo de edad la evolución para el período comprendido entre 2013 y 2018. Luego se presenta la sección que sistematizan las consultas realizada con jóvenes de todo el país donde se plasman sus principales inquietudes, necesidades y propuestas en torno a la temática. Luego se presenta el ensayo realizado por la experta Lucía Pérez quien realiza un recorrido sobre los avances y desafíos de las políticas relacionadas con los derechos sexuales y reproductivos en nuestro país. Por último, en la sección de desafíos y recomendaciones se presenta un análisis crítico que articula los aportes que emergen de los apartados anteriormente mencionados para construir posibles líneas de acción en la materia.

Según la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ 2013), las personas jóvenes inician sus relaciones sexuales en promedio a los 16 años, los varones a los 15,3 años y las mujeres a los 16,5.

Asimismo, el 97,1% de las personas jóvenes declara conocer el preservativo masculino como método anticonceptivo, siendo el único método más conocido por los varones que por las mujeres. El siguiente método más conocido son las pastillas anticonceptivas con 94,2%. No obstante, las mujeres muestran mayor conocimiento en los restantes anticonceptivos consultados en la encuesta. Se debe resaltar que si bien los métodos anticonceptivos están diseñados en su mayoría para aplicar sobre el cuerpo de las mujeres (DIU, Diafragma, Pastilla anticonceptiva, Anticoncepción de emergencia, entre otras), llama la atención la diferencia en su conocimiento entre varones y mujeres.

Gráfico 36. Porcentaje de jóvenes que conocen los siguientes métodos anticonceptivos, según sexo[38]



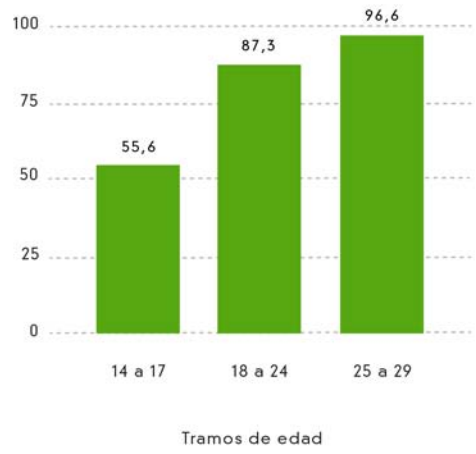
Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

38. Se grafican los datos más representativos. No están presentes "método natural", "coito interrumpido" y "otro método anticonceptivo". Para calcular el porcentaje no se considera el no sabe/no contesta.

El 88,6% de las personas jóvenes utilizan habitualmente métodos anticonceptivos durante sus relaciones sexuales. Los dos métodos anticonceptivos más utilizados por ellos y ellas (y que además, son los únicos estadísticamente representativos) son las pastillas anticonceptivas (46,8%) y el preservativo masculino (47,8%).

En relación a las consultas ginecológicas, existe un aumento significativo en la asistencia a consultas a partir de los 18 años (de 55,6% entre los 14 y los 17, a 87,3% en las mujeres de 18 a 24 años). Es importante observar que, casi la totalidad (96,6%) de las mujeres jóvenes han realizado al menos una consulta ginecológica al final de su juventud (a pesar de que a mayor edad es mayor la probabilidad de haber consultado, la consulta existió).

Gráfico 37. Porcentaje de mujeres que consultaron al ginecólogo, según tramos de edad



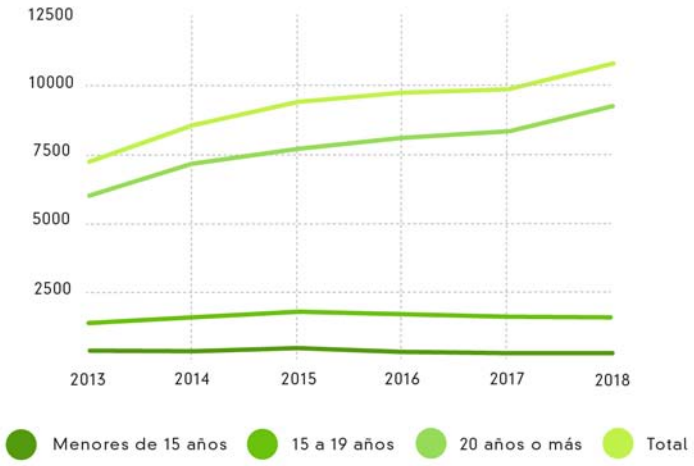
Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Por otra parte, según cifras del Ministerio de Salud Pública[39], los casos de Interrupción voluntaria del embarazo (legal desde el año 2012[40]) han mostrado cifras relativamente constantes en las mujeres menores de 20 años. Las mujeres mayores de 20 años han mostrado aumento en los últimos años y además, representan más del 80% de las interrupciones para cada año.

39. Se subraya que en este apartado no se respetan los tramos de edad asignados en todo el documento, ya que la información disponible fue generada por el Ministerio de Salud Público cuyos grupos de edad siguen la línea conceptual del propio Ministerio. Asimismo, se destaca que el primer y el último tramo de edad superan a la población comprendida por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU)

40. La ley 18.987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo se aprobó en el año 2012 en Montevideo, Uruguay

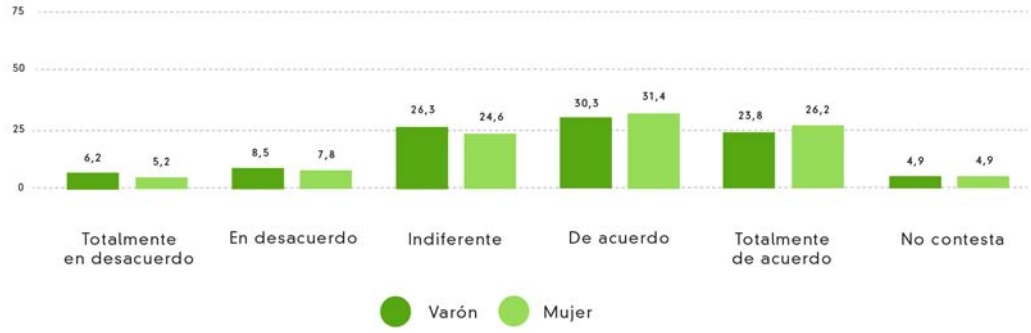
Gráfico 38. Número de IVE por año, según tramos de edad



Fuente: Ministerio de Salud Pública

Más de la mitad de las personas jóvenes están de acuerdo o totalmente de acuerdo sobre temas de sexo y relaciones sexuales con su padre o madre, siendo su principal fuente de información, especialmente en mujeres. Sensiblemente los varones muestran mayor indiferencia frente a la opinión de su padre o madre (27,6% frente a 25,9%) junto con jóvenes de 24 a 29 años, (30,5%), quienes contrastan con las y los de 14 a 17 años, que señalan total acuerdo (31,4%).

Gráfico 39. Porcentaje de acuerdo con padre, madre o los responsables sobre temas de sexo y relaciones sexuales[41]



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

41. La pregunta en la ENAJ 2013 es: ¿Cuán de acuerdo estás con tus padres o los responsables de tu tenencia sobre temas de sexo y relaciones sexuales?

No obstante, cuando se pregunta directamente si hablan regularmente sobre temas de sexo y relaciones sexuales con ellos o ellas, el 58,9% responde que no. Son las mujeres jóvenes quienes declaran mayor conversación sobre el tema; sin embargo, a medida que aumenta la edad este valor disminuye. La segunda fuente de información principal es la escuela o universidad con 34,5%, fuente que mayormente eligen los varones.

Es así: ESI
(Educación Sexual Integral)

Lucía Pérez Chabaneau
Amnistía Internacional

Desde hace tres años, INJU y Amnistía Internacional hemos estado trabajando fuertemente en el desarrollo de capacidades y promoción del liderazgo de adolescentes y jóvenes para defender y promover los derechos sexuales y reproductivos. Este ha sido un proceso de conocimiento mutuo y de generación de una agenda compartida; en la que se van articulando los objetivos institucionales y se va abriendo paso a la incorporación de nuevos temas y abordajes.

El proyecto *Mi Decisión*[42] fue la forma que nos dimos para hilvanar esta propuesta de talleres de sensibilización y profundización sobre diversos temas (MACyP[43], diversidad sexual, enfoque de género y derechos humano, embarazo adolescente, interrupción voluntaria del embarazo). Estas instancias fueron muy potentes y llegaron a más de 600 jóvenes en todo el país. El rol de los equipos Impulsa fue clave en el anclaje territorial de la propuesta, convocando y dándole sentido local a las inquietudes que se generaban luego de cada instancia. Fueron más de 20 los talleres de réplica que los/as participantes de la formación se animaron a llevar adelante, en sus entornos, barrios o centros educativos. Solicitaron materiales, buscaron información, plantearon la necesidad de profundizar sobre algunos conceptos y fortalecerse en habilidades para facilitar instancias grupales.

Como respuesta, se concretó un encuentro nacional de jóvenes defensores/as y promotores/as de los derechos sexuales y reproductivos; ampliando las temáticas a trabajar: discapacidad y sexualidad, violencia de género (en especial la violencia en el noviazgo), nos detuvimos en recorrido institucional de los/as adolescentes por los servicios de salud y fuimos por más MACyP.

Para seguir potenciando el interés y las ideas creativas, los Fondos de Iniciativas Juveniles (FIJ) promovieron iniciativas que se enfocarán en los derechos sexuales y reproductivos. Al mismo tiempo, se generó un laboratorio de proyectos *Mi Decisión*, que sigue apostando al desarrollo de capacidades en este campo. Varias de las propuestas que se presentaron son

42. www.midecision.org
43. Métodos anticonceptivos y de protección

de personas que han sostenido su entusiasmo por el tema a lo largo del tiempo.

De alguna forma, *Mi Decisión* condensa un esfuerzo conjunto por darle "una vuelta más de tuerca" a la agenda de derechos sexuales y reproductivos por parte de INJU, y por aterrizar esta temática a través de una estrategia de educación en derechos humanos por parte de Amnistía.

Entonces, ¿cuáles son las principales reflexiones que surgen de este recorrido de los derechos sexuales y reproductivos que hemos hecho juntos/as?; además de los logros, ¿qué pendientes quedan?

En este proceso de tres años hemos podido identificar algunos puntos clave o temas principales de preocupación para los/as adolescentes y jóvenes con relación a la sexualidad. Tal vez el primero que asoma con rapidez tiene que ver con los mitos e interrogantes sobre los MACyP: la falta de información sobre la oferta disponible, las condiciones y formas de uso de cada método. La interrupción voluntaria del embarazo, la incorporación de una perspectiva de diversidad sexual en la atención a la salud y en la educación sexual, el abordaje de situaciones de violencia en el noviazgo y la sexualidad en situación de discapacidad son algunos de los temas sobre los que volvimos en varias ocasiones porque la demanda de información era grande y las ganas de discutir sobre estos temas, aún más fuerte.

En 2019, nos propusimos concentrar los esfuerzos en promover una agenda que incluya a la ESI[44] como un eje central la formación de cualquier persona, en todos los niveles educativos.

> "La educación integral en sexualidad, o EIS, es un proceso de enseñanza y aprendizaje basado en planes de estudios que versa sobre los aspectos cognitivos, psicológicos, físicos y sociales de la sexualidad. Su propósito es dotar a los niños y jóvenes de conocimientos basados en datos empíricos, habilidades, actitudes y valores que los empoderarán para disfrutar de salud, bienestar y dignidad; entablar relaciones sociales y sexuales basadas en el respeto; analizar cómo sus decisiones afectan su propio bienestar y el de otras personas; y comprender cómo proteger sus derechos a lo largo de su vida y velar por ellos" (UNESCO, 2019, p. 2)[45].

La educación sexual integral implica una mirada de la sexualidad como dimensión fundamental de la vida de las personas, que se desarrolla a lo largo de toda la trayectoria vital.

Desde este punto de vista, la sexualidad es entendida desde una perspectiva de derechos humanos, lo que significa "ampliar" la mirada: incluyendo distintos enfoques que permiten

---

44. En el marco de la campaña regional Niñas No Madres y de la campaña global Valiente, Amnistía Internacional Uruguay, junto con otras secciones de la región, está impulsando una línea de acción para promover la educación sexual integral en los países, buscando que esta pueda hacerse efectiva no sólo en los centros educativos, sino también en espacios de educación no formal y en la salud.

45. UNESCO (2019) Orientaciones técnicas internacionales sobre educación integral en sexualidad. Un enfoque basado en evidencia.

complejizar los recorridos de las personas según su identidad de género, orientación sexual, ascendencia técnico-racial, situación de discapacidad y su nivel socioeconómico. Es importante reconocer que las desigualdades sociales atraviesan la vida de las personas y que impactan de maneras distintas en sus recorridos vitales; la sexualidad, es uno de estos aspectos, pero no el único. ESI abarca aspectos que tienen que ver con la cultura, la vida familiar, los roles de género, las relaciones sexo-afectivas, la violencia sexual, la autonomía y la toma de decisiones. Por sobre todas las cosas, la ESI es una herramienta importantísima para el empoderamiento de las personas, en general, y en particular, de los/as adolescentes y jóvenes, en la medida en que les permite conocer y apropiarse de sus derechos, tomar decisiones de manera informada y más libre; así como también, les permite desarrollar su autoestima en una etapa clave.

En ese sentido, la educación sexual integral debe:
• Fomentar el respeto por los seres humanos y la diversidad
• Estimular las aptitudes de pensamiento crítico y la participación de los y las jóvenes en la toma de decisiones
• Promover actitudes que fomenten la igualdad de género y la inclusión
• Adaptarse según la edad, la cultura y las necesidades de los y las jóvenes
• Comunicar un enfoque positivo de ciclo de vida sobre la sexualidad
• Constar de información científicamente precisa
• Ofrecer un entorno de aprendizaje seguro y saludable
• Incorporar métodos de enseñanza participativos para ayudar a fortalecer las aptitudes de comunicación y la capacidad de toma de decisiones
• Enfrentar la desigualdad de género, las vulnerabilidades, la exclusión y las violaciones de los derechos humanos, incluidas la violencia de género y el abuso sexual (UNFPA, 2010)[46].

La Convención de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente de 1990 y la Conferencia de Población y Desarrollo de 1994 y han sido marcos internacionales sustantivos para elaborar una agenda país que incluyera a la salud y los derechos sexuales y reproductivos en su agenda. En 2008, Uruguay aprueba la Ley N° 18.437 General de Educación, que consagra en su artículo 40 la educación sexual como una de las líneas transversales que el Sistema Nacional de Educación debe contemplar. El mismo año, la Ley N°18.426 de la Defensa al Derechos a la Salud Sexual y Reproductiva abre un camino interesante hacia la problematización del concepto de autonomía progresiva de los/as adolescentes a la hora de tomar decisiones sobre su vida sexual y reproductiva, que se sigue ampliando a posteriori con la Ley N° 18.987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo, aprobada en 2012, y en 2018, la Ley N 19.684 Integral para Personas Trans (decisiones sobre anticoncepción y protección, sobre la interrupción de un embarazo, sobre la hormonización frente a un

46. UNFPA (2010) Comprehensive Sexuality Education: Advancing Human Rights, Gender Equality and Sexual and Reproductive Health improved.

cambio de identidad de género).

La ESI es un asunto de derechos humanos, importa considerarlo en su cabalidad y desarrollar estrategias para que se materialice como tal: en todos los centros educativos, en todos los niveles, en todos los ámbitos, de manera transversal.

En 2013, tuve la posibilidad de facilitar los espacios de trabajo con adolescentes y jóvenes durante la consulta territorial que realizó INJU. Allí las preocupaciones sobre la sexualidad giraban en torno a los siguientes ejes: anticoncepción, educación sexual, embarazo adolescente, discriminación y explotación sexual. La falta de información sobre MACyP y la prevención de embarazos no intencionales e ITS[47] eran los nudos principales. En una segunda línea de preocupaciones, aparecía la educación sexual. Aquí se señalaba una clara necesidad de contar con espacios dentro de los centros educativos en los que se pudieran abordar estos temas, desde un lugar diferente, no adultocéntrico, no moralista, sino distendido y donde la aproximación no fuese desde un lugar del riesgo y el miedo, sino desde el disfrute y placer de la sexualidad.

Desde la consulta territorial hasta hoy, los avances han sido muchos, tal vez el más visible en términos de política pública en SSyR[48] adolescente sea la creación de la Estrategia Nacional de Prevención del Embarazo en la Adolescencia[49]. Sin embargo, creo que es importante subrayar el proceso progresivo de incorporación del tema de los derechos sexuales y reproductivos en la agenda más cotidiana de INJU, desarrollando acciones específicas para promover espacios de formación y debate sobre asuntos vinculados a la sexualidad, implementando proyectos en colaboración con otros, instalando el tema en su agenda y generando capacidad en sus equipos para profundizar en esa línea de acción.

Abogar por una ESI no significa dejar de reconocer la consolidación de un contexto social complejo para reivindicar y promover una retórica de derechos humanos; sobre todo, en el campo de la educación sexual. La emergencia de movimientos en contra de que se imparta educación sexual en los centros educativos, o el embate de la ideología de género para menospreciar los avances en la incorporación y transversalización de la perspectiva de género son algunos ejemplos de una coyuntura que requiere especial atención. No podemos mirar hacia el costado, haciendo de cuenta que estas narrativas no están librando una batalla simbólica importante, en la que se están jugando logros muy relevantes para el bienestar de las personas. Estos discursos regresivos se instalan desde el desconocimiento y se fortalecen desde el miedo. Por eso, es preciso hacer un esfuerzo de construcción de otras narrativas que permitan avanzar hacia un proceso de apropiación de los derechos.

La evidencia demuestra que la implementación de programas de educación sexual oportuna con jóvenes tienen efectos positivos en el desarrollo de prácticas de cuidado en relación con su sexualidad, evitando comportamientos de riesgo. Lejos de lo que se puede pensar, la promoción de la abstinencia no tiene el efecto deseado en el retraso de

47. Infecciones de transmisión sexual

48. Salud sexual y reproductiva

49. Se trata de una Estrategia Intersectorial de la que participan varias instituciones: MSP, ASSE, INAU, INJU-MIDES, ANEP-CODICEN, MEC, UNFPA

la iniciación sexual. Por otra parte, la ESI es más eficaz cuando se combinan programas escolares con programas de salud que articulan acciones, optimizan recursos y aúnan esfuerzos (UNESCO, 2019). Una ESI de calidad exige capacitación constante y adaptación a las particularidades de los contextos. Además, es clave comprometer a las familias y comunidades en este tipo de iniciativas que requieren de sostenibilidad y coherencia en las acciones.

El compromiso de ambas instituciones de profundizar en los procesos que hemos comenzado está hecho. Incorporar nuevos temas y ampliar las metodologías y herramientas con las que trabajamos la sexualidad de personas adolescentes y jóvenes desde un enfoque integral. Los derechos son parte de un continuo, son una meta que está en permanente movimiento, un paso adelante no significa el punto de llegada, sino una motivación para seguir. La apuesta es grande, el reto también.

Bibliografía

UNESCO (2019) *Orientaciones técnicas internacionales sobre educación integral en sexualidad. Un enfoque basado en evidencia.*

UNFPA (2010) *Comprehensive Sexuality Education: Advancing Human Rights, Gender Equality and Sexual and Reproductive Health improved*.

Desafíos y recomendaciones

En materia de derechos sexuales y reproductivos se observa que existe coincidencia entre lo que plantean los y las jóvenes consultados y lo que la Mag. Lucía Pérez en su calidad de experta en la temática expone en su ensayo, esto es: la necesidad de garantizar el acceso a la educación sexual integral. La evidencia presentada por la experta y la necesidad sentida por las personas jóvenes consultadas en todo el país dan cuenta de la necesidad de dar un salto cualitativo en materia de educación sexual integral.

Por otra parte, en torno a las acciones presentadas en el plan 2015-2025 y en la matriz se observan diversos avances en la materia tales como: la implementación de la Estrategia intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes y la elaboración del mapa de ruta para la atención de situaciones de embarazo infantil (menores de 15 años) que se desarrolló en el marco de la estrategia anteriormente mencionada. En este sentido, el desafío continúa siendo reforzar y profundizar el trabajo intersectorial para el abordaje de temas complejos que requieren del esfuerzo y aporte de los diferentes actores involucrados.

Desde INJU se identifica la necesidad de disponer de una línea de atención a consultas sobre derechos sexuales y reproductivos, en donde las personas jóvenes puedan recibir información de calidad libre de prejuicios, basada en evidencia científica y desde un enfoque de derechos, género y diversidad.

Por otra parte, se considera fundamental que exista una política de distribución de métodos anticonceptivos en los lugares donde circulan las personas jóvenes.

Por último, desde el INJU se ha identificado la necesidad de disponer de información de calidad en lo que refiere a las trayectorias sexuales y reproductivas de las personas jóvenes. Conocer los contextos en los que se dan las trayectorias sexuales y reproductivas, que integre elementos que hasta el momento no han sido tenidos en cuenta, por ejemplo: con quién iniciaron sus vidas reproductivas, fue en el marco de una relación paritaria en términos de edad, en qué contexto se da, qué elementos positivos o negativos operaron en esa primera experiencia vincular, son aspectos claves para dimensionar y comprender este aspecto de la vida de las personas jóvenes. Producir conocimiento en torno a esto es un insumo fundamental para el diseño de políticas que abordan la sexualidad desde un enfoque integral y de derechos.

Estrategia intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes

En setiembre de 2016 el gobierno uruguayo anunció públicamente el compromiso y voluntad política de diseñar e implementar la Estrategia intersectorial y nacional de prevención del embarazo no intencional en adolescentes. Es una iniciativa impulsada por los Ministerios de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), que cuenta con el apoyo del Núcleo Interdisciplinario Adolescencia, Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos de la Universidad de la República y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

La estrategia parte del reconocimiento de que el embarazo no intencional en adolescentes en Uruguay es expresión y consecuencia de la desigualdad y segmentación social que forma parte de una cadena de determinantes asociados a la exclusión y la vulnerabilidad social y de género.

En las siguientes secciones se presenta información relevante para la caracterización de esta temática. Los datos que se presentan a continuación fueron aportados por el MSP a través de Estadísticas vitales y del Sistema de Información Perinatal. Además se utilizaron como fuente de información la ENAJ 2013 y datos extraídos de la Estrategia Intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes en donde se realiza una caracterización sociodemográfica que arroja información relevante para el abordaje de esta temática.

Luego se presenta el ensayo realizado por la Mag. Valeria Ramos que realiza un análisis detallado de la Estrategia con los aciertos y desafíos que el proceso de elaboración e implementación de la misma ha dejado.

Por último se presenta la sección de desafíos y recomendaciones que surgen de la lectura crítica de lo que aportan los apartados anteriores en relación a esta temática específica.

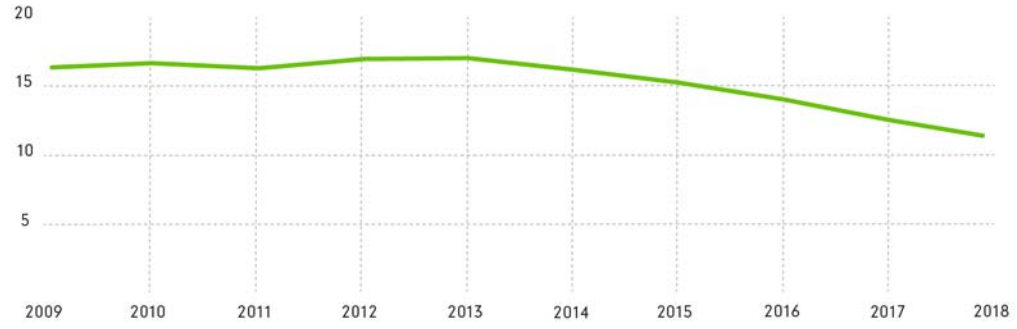
Diagnóstico: embarazo no intencional y maternidad adolescente

En el presente capítulo se hará referencia a las adolescentes teniendo en consideración a las mujeres de entre 15 y 19 años de edad, en sintonía con el grupo etario que se utiliza para la descripción de dicha etapa vital en la Estrategia intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes, Uruguay 2016-2020. A su vez, cuando se incorporen las mujeres de 20 a 24 años de edad se hará principalmente con el fin de lograr mayor representatividad (tal como se realiza en López, A. y Varela, C, 2016).

A modo de contextualización, se propone hacer referencia a qué proporción de los nacimientos totales en Uruguay ocurrieron en mujeres adolescentes, de entre 15 y 19 años de edad.

El gráfico pone de manifiesto la evolución reciente, observándose que entre 2009 y 2014 los nacimientos en madres adolescentes se mantuvieron resistentes a la baja y a partir de 2015 comienzan a perder su peso relativo. Mientras que en el año 2009 el 16,2% de los nacimientos fueron en madres adolescentes, en 2018 el porcentaje fue de 11,3%.

Gráfico 40. Porcentaje de nacimientos en mujeres adolescentes



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas vitales de MSP

Un indicador que complementa la información anterior es la tasa de fecundidad adolescente[50]. Entre 2009 y 2014 se registraron alrededor de 60 nacimientos por cada mil mujeres adolescentes, en tanto en 2018 cae a 36 por mil[51]. Este descenso aleja a Uruguay del promedio relativamente elevado que registran los países de América Latina y el Caribe (ALC). Según datos del Banco Mundial, en base a la División de Población de las Naciones Unidas, la tasa estimada de fecundidad adolescente de ALC es la segunda más elevada del mundo. Para el año 2017 las estimaciones promedio de la región fueron de 61,4 nacimientos por cada mil mujeres de entre 15 y 19 años, frente a una tasa mundial de 43,9 nacimientos por cada mil mujeres adolescentes.

Cabe mencionar que el comportamiento reproductivo de las mujeres adolescentes explica gran parte de la caída del total de nacimientos. De hecho, en base a datos de MSP, el descenso de los nacimientos de madres adolescentes entre 2017 y 2018 fue de 814 y explica el 28% del descenso del total de nacimientos en dicho período.

Embarazo no intencional

En cuanto a la intencionalidad de los embarazos de mujeres adolescente, el sistema informático perinatal (SIP) de MSP releva esta información[52].

Gráfico 41. Porcentaje de embarazo no intencional



Fuente: datos publicados por la Estrategia intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes, Uruguay 2016-2020 y elaboración propia en base a datos del sistema informático perinatal (MSP)

Centrando la atención en el período 2012-2013, se observa que hay una gran proporción

50. La tasa específica de fecundidad adolescente es el promedio de hijos que tienen las mujeres adolescentes. Se expresa como los nacimientos por cada mil adolescentes de 15 a 19 años

51. Las cifras de 2018 son preliminares

52. Al igual que en la Estrategia intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes, se adopta el uso del término embarazo "no intencional". El término "no planeado" es la forma en la que se pregunta a la hora del relevamiento

de los embarazos totales que declaran haber sido no intencionales, puntualmente el 43,0%, y que dicho porcentaje varía según el tramo etario en el que se haga énfasis.

En el caso de las menores de 15 años dicha proporción asciende a 84,6%, representando el grupo etario con mayor declaración de embarazo no intencional.

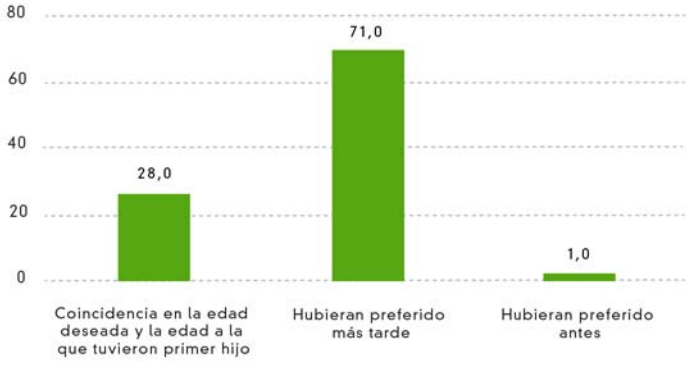
Entre las adolescentes, de 15 a 19, se aprecia que la mayoría de ellas (65,5%) declaró haber tenido un embarazo no intencional. Este porcentaje disminuye cuando se toma en cuenta las jóvenes de 20 a 24 años, donde cerca de la mitad de las mujeres embarazadas (49,4%) declaran que el mismo no fue intencional. A medida que avanza la edad, la no intencionalidad del embarazo continúa disminuyendo hasta el tramo etario de 30 a 34 años (28,9%). A partir de allí, el embarazo no intencional comienza a aumentar hasta llegar a un 54,2% entre las mujeres de 45 o más años, lo que mostraría que la no intencionalidad de los embarazos no sería un fenómeno que suceda únicamente en adolescentes.

Los últimos datos publicados por el SIP destacan que entre el año 2013 y el 2017 se registró un descenso de 4,4 puntos porcentuales en el total de embarazos no intencionales. La reducción se percibe en todos los grupos etarios aunque no de forma proporcional. En el caso de las mujeres adolescentes, el descenso del embarazo no intencional registra los mismo puntos porcentuales que para el total de embarazos (4,4).

Edad de preferencia para ser madre

A continuación se hace referencia a qué tanto coincide la edad a la que las mujeres entre 15 y 24 años tienen su primer hijo o hija con la edad a la que hubieran deseado tenerlo o tenerla. Es necesario remarcar que no corresponde adjudicar intencionalidad del embarazo a ninguna de las posibles respuestas.

Gráfico 42. Porcentaje de madres entre 15 y 24 años según la coincidencia entre la edad deseado y la edad en la que tuvieron su primer hijo



Fuente: datos publicados por la Estrategia intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes, Uruguay 2016-2020 en base a ENAJ 2013

Del gráfico se desprende que la gran mayoría de las madres de entre 15 y 24 años no

han colmado sus expectativas respecto a la edad en la cual inician la maternidad. El (71%) hubieran preferido tener su primer hijo o hija a una edad más avanzada, mientras que tan solo el 28% declaran coincidencia en la edad deseada y la edad a la que efectivamente tuvieron su primer hijo o hija[53].

Edad del padre en nacimientos de madres adolescentes

En los estudios sobre embarazo adolescente, hay coincidencia acerca del deficitario conocimiento sobre los varones, sus responsabilidades reproductivas y su implicación (o no) en los procesos reproductivos de los que son parte (Figueroa, 1995; Dei Schiro y Koller, 2013; Botero y Castrillón, 2015 apud López y Varela, 2016).

Según datos del SIP, para el año 2013 y el 2017, la edad del padre del recién nacido o nacida fue declarada en menos de la mitad de los casos (46% y 47% respectivamente). Esta ausencia de datos del padre imposibilita investigar, o al menos aproximarse al grado de acompañamiento con el que podrían contar las madres adolescentes. En este sentido, la falta de información tiene valor analítico en sí mismo porque podría estar invisibilizando situaciones de desamparo con las que se inicia la maternidad adolescente, lo que podría estar contribuyendo a aumentar su contexto de vulnerabilidad.

En aquellos casos que se logró relevar el dato, se observa que en el 90% de los nacimientos, el padre es mayor a la madre y prácticamente en el 10% de los casos el padre es más de 10 años mayor que la madre. Estos datos permanecen prácticamente incambiados para 2013 y 2017.

Caracterización sociodemográfica de las madres adolescentes

Según datos de la ENAJ para el año 2013, el 9,2% de las adolescentes ha tenido al menos un hijo o hija. Cabe aclarar que los casos observados por la muestra de la ENAJ 2013 de varones adolescentes que sean padres son muy pocos como para realizar análisis con valor estadístico representativo. Por lo tanto el análisis proseguirá teniendo en cuenta solamente a las mujeres.

Al desagregarse por región geográfica, se registra una mayor proporción de madres adolescentes en el interior del país (10,7%) que dentro de la capital (7,3%).

Antecedentes bibliográficos sobre fecundidad adolescente en Uruguay destacan una profunda segregación territorial. Según el Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay[54], los valores más elevados de porcentajes de madres adolescentes en el país se muestran en los departamentos linderos y al norte del río Negro.

Montevideo por su parte, también refleja una gran heterogeneidad en el comportamiento reproductivo según la distribución barrial.

Caracterización socioeconómica de las madres adolescentes

A continuación, se pretende mostrar un panorama general de cómo inciden ciertos

53. Los casos registrados que declararon que hubieran preferido antes no son representativos

54. Fascículo 3: "La fecundidad en el Uruguay (1999-2011): desigualdad social y diferencias en el comportamiento reproductivo". En base al censo 2011

indicadores sociales y económicos en las mujeres adolescentes que son madres respecto de las que no lo son.

Gráfico 43. Porcentaje de adolescentes de 15 a 19 años en el sistema educativo, según condición de maternidad



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de López, A y Varela, C (2016) en base a ENAJ 2013

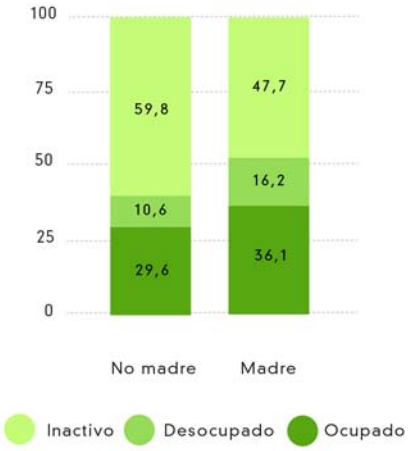
El gráfico destaca que el abandono del sistema educativo tiene una gran incidencia entre las mujeres adolescentes que son madres, alcanzando un valor de 94,6% mientras que en las no madres es de 16,8%. Información adicional al cuadro advierte que el abandono escolar es un evento que suele preceder a la maternidad aunque aproximadamente un 25% de las mujeres adolescentes abandona la educación media por haberse embarazado (López y Varela, 2016).

En cuanto a la condición de actividad económica cabe hacer mención a las mujeres de 15 a 24 años a los efectos de lograr mayor representatividad. Cabe mencionar que la proporción de madres de entre 20 y 24 años de edad según la ENAJ 2013 es de 21,0%.

Los datos señalan que la proporción de mujeres ocupadas es mayor entre las que son madres, pero también el desempleo es mayor en este grupo. La actividad económica que representa a la mayoría de las mujeres de entre 15 y 24 es la inactividad pero se asocia a razones muy diferentes según la condición de madre o no madre.

Entre aquellas que no son madres, la inactividad se explica fundamentalmente por encontrarse estudiando, mientras que en las mujeres madres las razones principales son tareas de cuidados y quehaceres del hogar. De hecho, entre las madres que dejaron de trabajar o estudiar, cerca de la mitad (46,3%) lo hicieron para cuidar niños de 0 a 3 años (López y Varela).

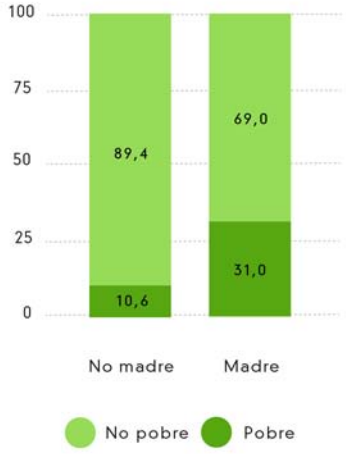
Gráfico 44. Porcentaje de mujeres de 15 a 24 años de acuerdo a la condición de actividad económica, según condición de maternidad



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de López, A y Varela, C (2016) en base a ENAJ 2013

Por último, cabe examinar la incidencia de la pobreza en las mujeres adolescentes según su condición de maternidad.

Gráfico 45. Porcentaje de mujeres de 15 a 24 años por condición de pobreza, según condición de maternidad



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de López, A y Varela, C (2016) en base a ENAJ 2013

Lo que surge del gráfico es que las mujeres que son madres, de entre 15 y 24 años, tienen una mayor proporción de pobreza que aquellas que no son madres. Mientras el 10,6% de estas jóvenes no madres se encuentran bajo la línea de pobreza, la proporción

asciende el triple, a 31,0%, para las que sí son madres.

Embarazo no intencional en la adolescencia: un desafío para las políticas públicas

Valeria Ramos
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Diseñar e implementar una política pública sobre embarazo no intencional en la adolescencia implica abordar la sexualidad en esta etapa de la vida, los derechos en clave de autonomía progresiva, los mandatos y relaciones de género y generaciones, la desigualdad, la pobreza, las situaciones de abuso sexual y violencia. Es, por tanto, un camino complejo no exento de tensiones y disputas, que requiere necesariamente una mirada multidimensional, interdisciplinaria e intersectorial.

América Latina y el Caribe cuenta con la segunda tasa más alta en el mundo de embarazos adolescentes y en respuesta a eso, en los últimos años varios países de la región han desarrollado planes de prevención del embarazo no intencional en adolescentes. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay vienen trabajando desde 2015 en un marco estratégico subregional para mejorar la implementación de la política local de prevención y reducción del embarazo no intencional en la población adolescente del Cono Sur. En 2018, la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) lanzaron el informe Acelerar el progreso hacia la reducción del embarazo en la adolescencia en América Latina y el Caribe. El mismo plantea una serie de recomendaciones para abordar esta problemática, referidas a la generación de leyes y normas, educación a nivel individual, familiar y comunitario, programas multisectoriales enfocados en los grupos más vulnerables, medidas y reformas legales que prohíban el matrimonio infantil y las uniones antes de los 18 años, acceso a métodos anticonceptivos, educación sexual, prevenir las relaciones sexuales bajo coacción, reducir significativamente la interrupción de embarazos en condiciones de riesgo, aumentar el uso de la atención calificada antes, durante y después del parto, incluir a las jóvenes en el diseño e implementación de los programas de prevención de embarazo adolescente, crear y mantener un entorno favorable para la igualdad de género, la salud y los derechos sexuales y reproductivos de adolescentes.

Si bien Uruguay cuenta con una larga trayectoria de leyes y políticas que atienden estos temas y a esta población es en 2016 que, por primera vez, se anuncia públicamente el

compromiso y la voluntad política de colocar el embarazo en la adolescencia como centro de una acción política intersectorial. La Estrategia intersectorial y nacional de prevención del embarazo no intencional en adolescentes es desarrollada desde entonces por los Ministerios de Salud Pública, Desarrollo Social, Educación y Cultura, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Administración Nacional de Educación Pública, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay y la Administración de los Servicios de Salud del Estado, con el apoyo del Núcleo Interdisciplinario Adolescencia, Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos de la Universidad de la República y del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

La Estrategia se ancla en un marco legal robusto en lo referido a salud y derechos sexuales y reproductivos, educación sexual, adolescencia, violencia basada en género, así como en políticas y programas en estos campos. Forma parte del Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016 - 2020 y de los Objetivos Sanitarios Nacionales 2020. Su objetivo general es disminuir la incidencia del embarazo no intencional en adolescentes y sus determinantes, garantizando la promoción y el ejercicio de sus derechos.

Desde la Estrategia en Uruguay se entiende el embarazo no intencional en la adolescencia como una expresión y consecuencia de desigualdad y segmentación social, parte de una cadena de determinantes asociados a la exclusión y la vulnerabilidad social y de género. Asimismo, el embarazo en esta etapa de la vida refuerza estas desigualdades y brechas. En sus causas se encuentran factores como la desvinculación educativa, la escasez de espacios de desarrollo personal, social y el ejercicio de derechos, la falta de oportunidades y posibilidades de proyectos de vida diversos, la desigualdad de género y generaciones, la debilidad en el ejercicio de derechos, la violencia, el abuso sexual. Ante esto, es ineludible desarrollar la política pública intersectorial desde una perspectiva de igualdad de género, derechos y diversidad.

Tanto la necesidad de contar con una Estrategia intersectorial como su diseño se basan en evidencias científicas y marcos teóricos de referencia, siendo importante continuar profundizando la generación de conocimiento.

El valor agregado de la Estrategia es justamente que el tema es comprendido y abordado de manera intersectorial y no como un problema exclusivo o de sola competencia del sector salud. Esta mirada integral y compleja del fenómeno, insta y exige redoblar los esfuerzos desde la política pública. Otro elemento a destacar de la Estrategia es que su diseño plantea objetivos que no son temáticos ni sectoriales, lo cual fortalece la intersectorialidad. A su vez, abarca no solo la prevención del primer embarazo no intencional, sino también las acciones a desarrollar durante el mismo, su prevención secundaria y la maternidad/paternidad en adolescentes. Esto se plasma en su estructuración en cuatro componentes con cuatro objetivos específicos:

- Fortalecer las condiciones para el ejercicio de los DDSS y DDRR y la toma de decisiones reproductivas con autonomía de las y los adolescentes, promoviendo proyectos de vida diversos que cuestionen los modelos tradicionales de género.
- Fortalecer la detección y captación oportuna para la atención de la adolescente en la interrupción o continuidad del embarazo, buscando el involucramiento de su entorno

social cercano.

• Garantizar el acceso a oportunidades, el ejercicio de derechos y la protección de las adolescentes embarazadas, madres y padres, apoyando la prevención de embarazos no intencionales reiterados.

• Implementar en forma articulada en el territorio las políticas públicas vinculadas a la Estrategia.

Asimismo, la Estrategia plantea que el embarazo en la adolescencia presenta características específicas según los grupos de edad. Por tanto, se realizó un mapa de ruta intersectorial para el abordaje de las situaciones de embarazo en niñas y adolescentes menores de 15 años. Esta necesidad se basa en la evidencia demostrada de que el embarazo en niñas y adolescentes menores de 15 años combina una serie de vulneraciones de sus derechos humanos e implica graves riesgos bio-psico-sociales. La mayoría de estos embarazos son forzados, producto de violencia basada en género y sexual. Se trata de embarazos y maternidades que ocurren antes de la maduración física, psíquica, sexual, afectiva y social de la persona que afectan su pleno desarrollo y compromete las etapas posteriores del ciclo vital.

Otro punto a destacar es la estructura de coordinación y liderazgo de la Estrategia en base a mesas de trabajo intersectoriales para su coordinación central, implementación en territorios, sistema de información y estrategia de comunicación.

Desafíos

A pesar de la implementación de la Estrategia, dada la complejidad del fenómeno aún persisten desafíos a diferentes niveles. Llegar a las causas profundas y poder abordarlas integralmente y en tiempo sigue siendo un reto. Es fundamental profundizar en:

• Los cambios comportamentales, anclados en fuertes mandatos de género y generaciones

• Las medidas de prevención, detección y atención oportuna en violencia basada en género y generaciones

• La generación de dispositivos que intervinculen fuertemente la salud, educación y programas sociales, que atiendan la segregación social y que brinden una oferta importante de oportunidades para las adolescentes en situación de mayor vulnerabilidad y exclusión

• La implementación de propuestas innovadoras que lleguen a aquella población que, a pesar de las políticas desarrolladas hasta el momento, aún siguen formando parte de un núcleo duro de pobreza y exclusión

• La mejor comprensión de los factores subjetivos e individuales que llevan a adolescentes en mismas situaciones de desigualdad y exclusión a tomar decisiones sexuales y reproductivas diferentes

• La protección social de la infancia y adolescencia

Desafíos y recomendaciones

En función de los desafíos identificados en el apartado sobre derechos sexuales y reproductivos, un factor clave para el abordaje de este fenómeno es la educación sexual integral. Es fundamental que las personas jóvenes accedan a educación sexual integral desde la infancia para poder disponer de la información necesaria para decidir sobre su vida sexual y reproductiva libre de prejuicios, estereotipos y tabúes.

Por otra parte, de lo que aporta la experta en la temática se puede observar la necesidad de potenciar la Estrategia intersectorial de prevención del embarazo no intencional como una herramienta clave para el abordaje de un tema complejo como lo es el embarazo no intencional en adolescentes.

Por último desde INJU se entiende necesario generar más información para poder orientar el rumbo de las políticas. La información que se dispone se reduce a la mujer adolescente embarazada, sin embargo contamos con poca o nula información sobre los varones. Poder caracterizar en el marco de qué relaciones se da el embarazo no intencional es clave para poder pensar las estrategias y acciones a seguir.

Salud mental

Uruguay presenta cifras elevadas[55] en relación a los problemas de salud mental, principalmente en lo que refiere a depresión y suicidio. Recientemente se pueden observar cambios y avances en materia legislativa a través de la aprobación de la ley de salud mental N° 19.259[56] en el año 2018.

Dicha ley, en su artículo primero pone de manifiesto su principal objetivo: "garantizar el derecho a la protección de la salud mental de los habitantes residentes en el país, con una perspectiva de respeto a los derechos humanos de todas las personas y particularmente de aquellas personas usuarias de los servicios de salud mental en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud. Sus disposiciones son de orden público e interés social."[57]

La ley de salud mental supone un primer paso en lo que refiere a la reforma del modelo de atención en salud mental desde un enfoque de derechos humanos y representa el comienzo de la adecuación del marco normativo en función del cual se deberán organizar los servicios de salud mental.

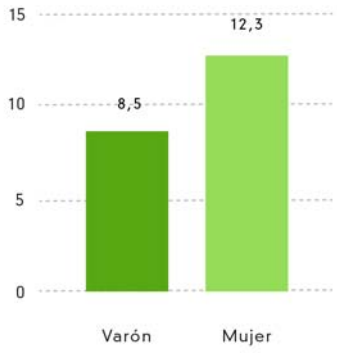
Para la elaboración del diagnóstico se tomaron datos que arroja la Segunda Encuesta Mundial de Salud Adolescente (EMSE) 2012, así como también se presentan datos registrados en la ENAJ 2013 y del Certificado de Defunción de Estadísticas Vitales del MSP. De esta manera, se presentan datos sobre suicidio y depresión desagregados por edad, género y lugar de residencia. Luego se presenta la sistematización de la consulta realizada con personas jóvenes de todo el país donde se plasman sus principales inquietudes y necesidades en relación a la salud mental. Luego de la consulta se presenta el ensayo realizado por la Dra. en Psiquiatría Susana Grunbaum experta en adolescencia y juventud quien problematiza y pone sobre la mesa algunas cuestiones de relevancia para el abordaje de esta temática. Por último, en la sección de desafíos y recomendaciones se realiza una lectura analítica y crítica que articula los aportes que emergen de los capítulos anteriores.

55. Ver cifras en apartado diagnóstico
56. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19529-2017
57. Ley de salud mental N° 19529, artículo 1.

La depresión y el suicidio son los principales problemas relacionados con la salud mental en adolescentes y jóvenes en nuestro país. De acuerdo a los datos presentados en la Segunda Encuesta Mundial de Salud Adolescente (EMSE) 2012, el 12,3% de los y las adolescentes[58] encuestados ha considerado la posibilidad de quitarse la vida, mientras que el 11,2% ha planificado cómo hacerlo. Ni el sexo ni el lugar de residencia marca diferencias significativas en las estadísticas.

Los datos sobre suicidios en Uruguay recabados por el Ministerio de Salud Pública muestran que en 2017 se registraron 688 suicidios de los cuales un 24,6% fueron jóvenes. O sea que, 1 de cada 4 suicidios en Uruguay en el año 2017 fueron jóvenes.[59]

Gráfico 46. Porcentaje de jóvenes que durante los últimos 12 meses se sintieron tan tristes o desesperados durante dos semanas seguidas, o más tiempo, que dejaron de hacer sus actividades habituales, según sexo



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

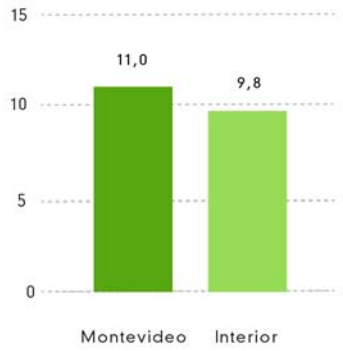
58. El marco muestral estuvo conformado por todos los alumnos de Segundo y Tercero de CIclo Básico y Primer año de Bachillerato Diversificado de los centros de enseñanza públicos y privados de las ciudades del país mayores a 5000 habitantes.

59. Fuente: Certificado de defunción - Estadísticas vitales. Ministerio de Salud Pública

Según los datos que arroja la ENAJ 2013, 1 de cada 10 jóvenes (10,4%) declaró haberse sentido triste o desesperado durante dos semanas seguidas o más al punto de dejar de realizar sus actividades habituales. Si se analiza este dato en función del sexo se observa que es mayor en las mujeres en comparación con los varones, siendo 12,3% y 8,5% respectivamente.

Si se analiza por área geográfica, en Montevideo este porcentaje es mayor alcanzando un 11,0% mientras que en el interior del país es de 9,8%.

Gráfico 47. Porcentaje de jóvenes que durante los últimos 12 meses se sintieron tan tristes o desesperados durante dos semanas seguidas, o más tiempo, que dejaron de hacer sus actividades habituales, por área geográfica



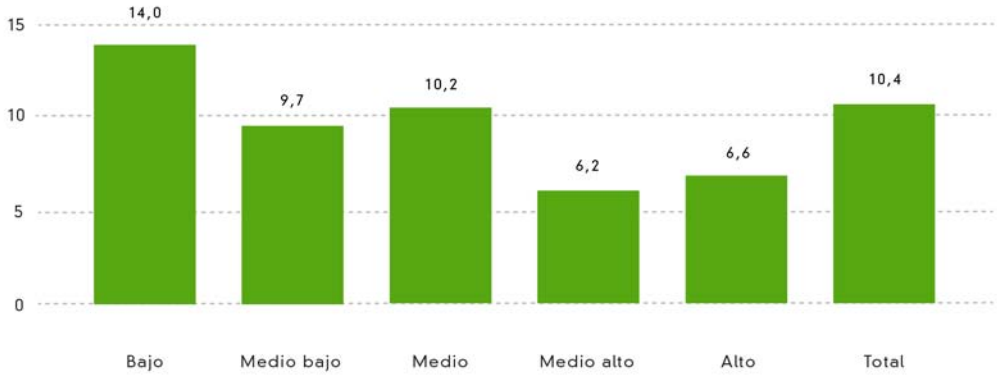
Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Cuando se analiza en función del nivel de ingresos de los hogares, vemos que en aquellos pertenecientes al primer quintil de ingresos es de 14%, mientras que en los hogares pertenecientes al quinto quintil de ingresos esta cifra desciende a menos de la mitad: 6,6%.

Entre quienes se sintieron tristes o desesperados, el 81,8% no concurrió a ninguna consulta con psicólogo y el 87,5% no asistió a ninguna consulta con un psiquiatra.

Es importante señalar que la concurrencia a psicólogos o psiquiatras es casi el doble para el quinto quintil de ingresos (el de mayores ingresos): 28,3% en comparación con el primer quintil ingresos (el 20% más pobre): 15,9%. Esto da cuenta de que los y las adolescentes y jóvenes más pobres presentan mayores síntomas de depresión y a su vez son quienes menos asisten a consultas con psicólogos y psiquiatras.

Gráfico 48. Porcentaje de jóvenes que durante los últimos 12 meses se sintieron tan tristes o desesperados durante dos semanas seguidas, o más tiempo, que dejaron de hacer sus actividades habituales, por quintil de ingresos



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Dentro del eje salud mental, los y las jóvenes consultados identificaron que la depresión y el suicidio en personas jóvenes es una de las principales problemáticas. Reconocen que es un tema complejo y que debe ser abordado desde múltiples lugares. A nivel social existe la percepción de que las personas jóvenes no tienen problemas de salud mental porque se asocia ser jóven con estar alegres y activos todo el tiempo, en este sentido plantean que hay que romper con este prejuicio ya que el no reconocimiento de esto genera dificultades en lo que es el acceso a la salud mental. A nivel familiar, se identifican dificultades en relación a los prejuicios que muchas veces tienen las familias sobre las personas que van a terapia o al psiquiatra, piensan que por recurrir a profesionales en salud mental están locos o locas, y estos prejuicios operan como barreras en el acceso a la salud mental. Por otra parte, existe una carena en los Centros de Salud en la falta de recursos humanos, no hay disponibilidad suficiente de psicólogos y psicólogas tanto del subsector público como privado. Esto genera que quienes quieran acceder a una terapia deben costearse por privado y ello limita el acceso a quienes tienen mayor poder adquisitivo.

Por otra parte, los y las jóvenes consultados reclaman más espacios de equipos multidisciplinarios donde se pueda brindar información, orientación y apoyo sobre: depresión, suicidios y violencia. Estos espacios deberían estar en los centros educativos, en los centros de salud y en otros espacios por donde transitan las personas jóvenes. Es necesario que no sólo estén asociados a los centros educativos y de salud, sino atravesar todos los escenarios juveniles. Además señalan la necesidad de que se pueda acceder a psicólogos y psicólogas sin tener que precisar derivación de un médico.

En relación a la circulación de la información se identifican dificultades, ya que sienten que no acceden a información sobre los temas de salud mental, inclusive señalan que en los centros educativos no se permite tener información relacionada con el suicidio, esto forma parte del prejuicio de considerar que la difusión de información incrementa la cantidad de suicidios.

Además consideran que en el interior del país hacen falta más espacios educativos, de deporte y cultura, ya que disponer de espacios de encuentro para personas jóvenes vinculados a actividades de interés son un factor protector de la salud mental.

Otro problema señalado es la discriminación sobre las personas con problemas de salud mental; por ejemplo, en los centros educativos cambian la exigencia hacia sus alumnos por

considerarlos con “problemas”, lo que se traduce en exclusión y discriminación. Además, muchos problemas de discriminación que no se trabajan desde las instituciones educativas, que considerando la importancia del vinculación entre la discriminación la depresión y el suicidio, es una temática a trabajar.

Salud mental en la adolescencia y juventud

Susana Grunbaum
Psiquiatra de Niños y Adolescentes

Uno de los aspectos centrales a considerar, tiene que ver con la conceptualización de las diferentes etapas del ciclo de vida. En este sentido, la adolescencia y la juventud deben ser consideradas como etapas del ciclo de vida en sí mismas, esto supone romper con la visión de que son solamente momentos de transición entre la infancia y la adultez. Las ideas sobre qué es la adolescencia así como las concepciones de salud mental son capitales para comprender y pensar sus necesidades.

La Reforma de la Salud a través del Sistema Nacional Integrado de Salud ha impulsado las Prestaciones de salud mental (año 2011) obligatorias para todos los efectores de los subsectores público y privado. Esto ha llevado a que los prestadores de salud invirtieran especialmente en recursos humanos para dar cumplimiento a la inclusión de la psicoterapia en el sistema de salud.

La información sobre el malestar y sufrimiento en la adolescencia es escaso. El análisis de las encuestas permite hacer observaciones de las poblaciones encuestadas y utilizar algunas de sus conclusiones para la planificación de estrategias y la jerarquización de las políticas públicas. Se sabe cuáles son las condiciones adversas para el crecimiento y desarrollo de los y las adolescentes, se produce cada vez más conocimiento sobre el neurodesarrollo. Sin embargo, aún no se profundiza lo suficiente en los abordajes dirigidos a esos factores de riesgo.

Una de las principales cuestiones es definir cuándo un adolescente tiene o no un problema de salud mental, una condición psiquiátrica o si requiere apoyo o tratamiento psiquiátrico, psicológico o ambos. A menudo esas manifestaciones dejan dudas desde el punto de vista diagnóstico y solamente la evolución, observando la persistencia de los síntomas y las consecuencias en la vida cotidiana podrá esclarecer la situación.

El conflicto es parte de la vida y el crecimiento, cierto grado de malestar es necesario. Por lo tanto, si bien el diagnóstico como tal puede esperar, el abordaje terapéutico no. Por abordaje terapéutico se entiende la asistencia al menos a una consulta con psicólogo, psicóloga o psiquiatra que podrá ser en un espacio de salud tradicional o en espacios fuera del sistema de salud. Uno de los problemas que se presenta en el uso de los servicios de salud mental tiene que ver con la derivación a psiquiatra de personas que no requieren esa consulta, esto produce una sobrecarga del servicio que lleva a demoras inconcebibles

para quienes necesitan acceder a ese especialista de forma inmediata. La idoneidad de los profesionales, su formación específica para el trabajo con adolescentes y jóvenes y la correcta planificación de servicios de salud, así como el trabajo intersectorial, son pilares fundamentales para mejorar la calidad de los servicios de salud mental.

La instancia del comité de recepción de salud mental, como se plantea en el Plan de prestaciones de salud mental[60] debe estar integrado por un mínimo de dos profesionales, psiquiatra y psicólogo, trabajando en equipo de forma interdisciplinaria. La consulta con el comité puede ser el primer contacto con el equipo de salud mental. La entrevista se realiza a solas con los y las adolescentes y tiene un potencial enorme no solo para definir la derivación a psicoterapia sino como espacio de escucha, porque escuchar es en sí una intervención terapéutica.

Existe una distancia importante en cuanto al cumplimiento de las prestaciones de salud mental en servicios de salud públicos y privados. La organización de las acciones de salud mental en ASSE, el principal prestador público, no alcanza a cubrir las necesidades de su población usuaria. Esto es debido, entre otros motivos, a la creencia de que solamente los psiquiatras pueden resolver la demanda de atención en salud mental. Existen experiencias muy destacables en algunos departamentos y localidades del país, en las que no solo se realiza una buena coordinación comunitaria e intersectorial, sino que se implementa el trabajo conjunto compartiendo los recursos humanos en una misma propuesta. Deberían ser conocidas y evaluadas para replicar y difundir.

En la adolescencia debe tenerse en cuenta la flexibilidad en cuanto a los diagnósticos psiquiátricos. La mayoría de los y las adolescentes que consultan no tienen un trastorno mórbido establecido. Por lo tanto hay que prever la atención tanto para aquellos con trastornos graves y crónicos y para aquellos que pueden presentar problemas graves pero transitorios. Un capítulo especial son los adolescentes privados de libertad por las consecuencias que la reclusión produce (en especial depresión e intentos de autoeliminación) y por todo lo ya vulnerado en la vida de estos adolescentes. “Es mínima la cobertura de apoyo psicológico a pesar de la situación de muy alto estrés en que viven amplios contingentes de población joven por su desinserción y exclusión” (KLIKSBERG, 2011)

En la ley de salud mental es necesario incluir a la población adolescente y joven que no está representada ni por su edad ni por las características específicas de sus necesidades. Algunos artículos de la ley mencionan los niveles de atención, las redes y lo comunitario. Se debería incluir los espacios donde adolescentes y jóvenes están habitualmente como los centros de estudio, en los cuales se han realizado experiencias exitosas como las Consejerías de salud, espacio de cercanía para que los y las adolescentes consulten en forma espontánea sobre cualquier duda o problema relativo a su salud. Durante los tres años que duró la iniciativa, la mayoría de las consultas fueron relativas a la salud mental. Debería considerarse retomar la instalación de espacios de este tipo superando la discusión acerca de a qué sector (educación, salud, social) le corresponde sostener el bienestar y

60. https://www.bps.gub.uy/bps/file/8117/1/salud_mental_plan_nacional junio.pdf

felicidad de adolescentes y jóvenes.

El artículo 19 de la ley de salud mental refiere a los equipos básicos del primer nivel de atención, sería importante incluir los servicios de salud adolescente no solo como primer contacto, sino como referentes para la atención cuando no se requiere otro nivel más complejo de atención y además por la articulación que este nivel tiene con la comunidad y la potencia que este puede tener para el abordaje de la salud mental.

Por último es necesario destacar que la ley y su reglamentación deben proteger los derechos de los y las adolescentes según se describe en la Ley de usuarios y en el Código de niñez y adolescencia así como en otros decretos y normas, respecto a la confidencialidad, privacidad y autonomía progresiva.

Bibliografía

OPS, MSP, JND, MIDES, (2012). *Adolescencias: un mundo de preguntas*. II Encuesta Mundial de Salud Adolescente GSHS, 2012 Uruguay

KLIKSBERG, B. (2011). Escándalos Éticos. Buenos Aires. Temas Grupo Editorial

MARCELLI, D. y BRACONIER, A. (2005). *Psicopatología del adolescente*. París. Ed. Masson

Desafíos y recomendaciones

A modo de cierre se realizan algunos aportes concretos que surgen del intercambio realizado en las consultas expresados en el cuerpo del capítulo de sistematización de las consultas, donde se observa que el tema salud mental se presenta como uno de los principales emergentes. Esto se encuentra en sintonía con los datos presentados en el apartado diagnóstico el cual arroja datos significativos en relación a la prevalencia del suicidio y la depresión que se registra en la población joven.

Por otra parte, entorno a las acciones presentadas en el plan 2015-2025 y reflejadas en la matriz, es importante reforzar el trabajo que vienen desarrollando la Comisión Nacional Honoraria de Prevención del Suicidio (CNHPS) en los diferentes departamentos a través de la realización de capacitaciones y campañas de sensibilización sobre la temática. La Comisión es un ámbito interinstitucional que desarrolla acciones locales vinculadas con la prevención del suicidio. Por lo que se presenta como un espacio a través del cual se puedan pensar y diseñar de forma conjunta acciones locales de promoción y prevención del suicidio en personas jóvenes.

En función de lo planteado por la experta Susana Grunbaum en su ensayo, se observan algunas dificultades en lo que refiere a la organización de los servicios de salud, identificándose como un problema en el tiempo de demora existente para acceder a una consulta con psiquiatra. La experta señala que estos tiempos podrían disminuir si se realizara un despistaje mejor en el primer nivel de atención y se derivara con criterio a los diferentes especialistas.

Por otra parte, en función de los aportes realizado por las y los jóvenes consultados se observa que existen prejuicios sobre salud mental que operan como barreras que obstaculizan el acceso a la salud mental por parte de las personas jóvenes. Específicamente señalan que el prejuicio vinculado a que la juventud es sinónimo de alegría niega la posibilidad de reconocer que los y las jóvenes pueden sentirse tristes. En este sentido, se entiende necesario realizar campañas de comunicación masivas dirigidas a toda la población con el objetivo de romper con determinados prejuicios que están fuertemente instalados a nivel social en torno a la salud mental y a la visión que se tiene sobre los y las jóvenes.

Desde INJU se considera fundamental generar información para poder caracterizar a la población joven con problemas de salud mental para poder disponer de evidencia sobre la cual generar instrumentos, herramientas y acciones que diagramen una política clara

para el abordaje de la salud mental en personas jóvenes. Además, en la línea de potenciar el SIJ que ya se ha mencionado en apartados anteriores, se entiende que para el abordaje de esta temática se podría disponer de un equipo especializado para la orientación vía telefónica o a través de redes sociales para personas jóvenes que presentan problemas de salud mental y precisan un espacio donde ser escuchados y escuchadas, y en donde se les brinde orientación e información.

Consumo de sustancias

Las políticas para el abordaje del consumo en Uruguay se orientan desde un enfoque de reducción de riesgos, esto supone reconocer que el consumo de sustancias psicoactivas siempre ha existido y seguirá existiendo. En este sentido, se deben de promover acciones que busquen reducir los riesgos asociados al consumo de las diferentes sustancias, donde las personas puedan consumir de forma segura e informada y sean conscientes de los riesgos inmediatos y más a largo plazo que esto tiene, así como también disponer de información sobre cómo mitigarlos.

Por lo tanto, es necesario continuar trabajando en profundizar los cambios que se vienen dando en nuestro país para poder construir políticas que partan de la problematización del uso de las diferentes sustancias y que orienten sus acciones en poder generar cambios culturales y sociales asociados al consumo.

En este sentido, en diciembre de 2013 se aprueba la ley N° 19172[61] de regulación y control del cannabis, dicha normativa regula la producción, el mercado, la comercialización y el uso tanto recreativo como medicinal de esta planta. A través de esta ley se crea el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) en la órbita de la Junta Nacional de Drogas (JND) con el objetivo de regular la plantación, cultivo, cosecha, producción, elaboración, acopio, distribución y dispensación del Cannabis.

De esta manera Uruguay se posiciona como un país pionero en la materia y, de esta manera, adhiere a la regulación del consumo en oposición a políticas prohibicionistas. Esto supone comprender que el uso de las sustancias psicoactivas está sujeto a dinámicas complejas que van más allá del mercado legal o ilegal. Sin embargo, el tema consumo de sustancias psicoactivas continúa siendo objeto de tabú. Por lo que los cambios legislativos deben estar necesariamente acompañados de cambios sociales y culturales.

A continuación, se presenta el apartado diagnóstico en donde en base a los datos tomados de la VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas (VIENCDH) del 2014, coordinado por el Observatorio Uruguayo de Drogas (OUD) se analiza el consumo de diferentes sustancias desagregado por edades y por género. Luego se analiza la evolución del consumo de cannabis a través de los datos que aporta Monitor Cannabis del Uruguay para el año 2017. Luego se presenta la sección que sistematiza la consulta realizada con

61. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19172-2013

jóvenes de todo el país donde se plasman sus principales inquietudes, necesidades y propuestas en torno a la temática. Luego se presenta el ensayo realizado por el experto Martín Rodríguez en su calidad de Director Ejecutivo del Instituto de Regulación y Control del Cannabis en Uruguay, quien realiza un recorrido exhaustivo sobre las políticas de drogas en nuestro país, señalando los cambios que la ley de regulación del cannabis ha generado, en función de lo cual se marca el rumbo que deben tomar las políticas a nivel país. Por último, en la sección sobre desafíos y recomendaciones se presenta un análisis crítico que articula los aportes que emergen de los apartados anteriormente mencionados para construir posibles líneas de acción en la materia.

A partir de los microdatos de la VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas (VIENCDH) del 2014, coordinado por el Observatorio Uruguayo de Drogas (OUD) se obtiene información sobre el consumo de sustancias psicoactivas en las personas entre 15 y 65 años.[62]

Cuadro 10. Porcentaje de sustancias consumidas "alguna vez en la vida" y "en los últimos 30 días" en jóvenes, no jóvenes y por sexo

	Varón joven	Mujer joven	Total joven	Mayores de 30 años
Tabaco alguna vez	61,2	53,0	57,1	67,5
Tabaco en los últimos 30 días	32,0	23,8	27,9	30,4
Alcohol alguna vez	93,5	89,9	91,7	90,0
Alcohol en los últimos 30 días	66,4	45,4	55,9	50,1
Marihuana alguna vez	44,6	29,1	36,9	16,3
Marihuana en los últimos 30 días	20,3	7,9	14,1	2,6

Fuente: Elaboración propia en base a VIENCDH 2014

En lo que refiere a las drogas reguladas, el alcohol es la más consumida, sobre todo en los varones jóvenes. Del total de las personas jóvenes, el 91,7% tomó alcohol alguna vez en su vida, mientras que el 55,9% lo hizo en el último mes. En segundo lugar, se encuentra el tabaco, con menor incidencia en las personas jóvenes que en las mayores de 30 años. Por otra parte, su consumo en los últimos 30 días representa un 27,9% en la población joven, mientras que dicho consumo es de 30,4% para las personas no jóvenes. Por último,

62. La encuesta deja por fuera la población de 14 años, la cual es parte del tramo de edad joven

el consumo de marihuana es el que presenta las mayores diferencias entre jóvenes y no jóvenes, sobre todo en el último mes. A su vez, en los jóvenes varones es dos veces y medio mayor que en las mujeres jóvenes.[63]

El consumo en los jóvenes varones es mayor que en las jóvenes mujeres cualquiera sea la sustancia. De quienes declaran haber consumido tabaco o alcohol, a su vez, 15 años es la edad más frecuente a la cual se declara consumir por primera vez.

El consumo de alcohol no ha mostrado cambios significativos con respecto a los datos de la misma encuesta realizada en 2011. A su vez, el consumo de tabaco ha mostrado un descenso y el de marihuana se ha elevado.

Si bien los datos de la encuesta no captan los efectos de la Ley de Regulación y Control del Cannabis, según datos del Monitor Cannabis del Uruguay, para el año 2017 se observa un incremento en su consumo pero siguiendo con la tendencia de crecimiento de los últimos años.[64] A su vez, plantean que la explicación de ese aumento está dado por grupos tradicionalmente minoritarios entre los usuarios de cannabis: las mujeres, los mayores de 35 años y las personas del interior en menor medida ya que fueron quienes aumentaron su consumo por encima del promedio, mientras que los varones jóvenes de Montevideo crecieron por debajo del promedio.

En relación a las drogas no reguladas, la cocaína es la droga que presenta mayor consumo entre la población jóven, con un 8,8% de prevalencia en algún momento de la vida. Este porcentaje es mayor que el promedio de la población total de la muestra, donde su consumo alguna vez en la vida es de 6,8%. Además, las diferencias por sexo muestran que son los varones quienes mayor prevalencia de consumo, incluso es más del doble que el de las mujeres (12,9% frente a 4,7%). Por otro lado, el consumo de esta sustancia en los últimos 30 días no es representativo para ningún tramo etario.

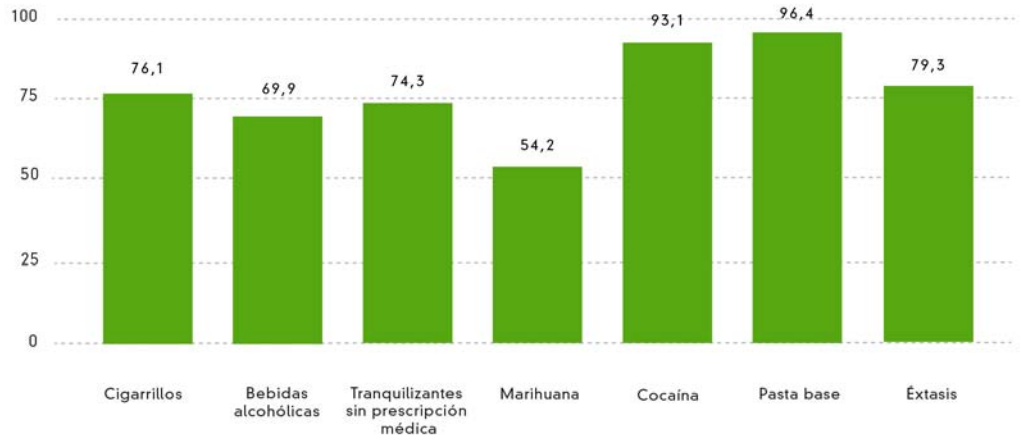
Los alucinógenos son la segunda droga no regulada más consumida y que además, presenta un crecimiento significativo en los últimos años. El consumo de ésta sustancia es mayor en la población joven, donde la prevalencia en la vida es de 5,5%, mientras que en el resto de la población es de 3,1%. El resto de las sustancias mantiene su uso marginal, experimental y no representativo, sin presentar diferencias con las consultas anteriores.

Finalmente, el consumo de medicamentos tranquilizantes como el Aceprax, Rivotril, Dormicum, Plidex u otros, son consumidos en un 34,0% sin receta médica, mientras que un 0,6% lo tomó en un principio con receta pero luego continuó su consumo sin ésta. El restante 65,4% los consumieron con receta médica.

63. Cabe aclarar que al momento de la encuesta, la Ley de Regulación y Control del Cannabis era muy reciente

64. Cabe aclarar que dicho aumento puede tener un componente de mayor declaración por el efecto que genera la legalización

Gráfico 49. Porcentaje de jóvenes según percepción de "gran riesgo" sobre el consumo frecuente de sustancancias



Fuente: Elaboración propia en base a VIENCDH 2014

Como se observa en el gráfico, el 96,4% de las personas jóvenes consideran que la pasta base es la sustancia que genera mayor riesgo en su consumo frecuente, luego le sigue la cocaína con 93,1%. Por el otro lado, la sustancia que presenta menor percepción de riesgo en su consumo frecuente es la marihuana con el 54,2%.

Regulación del cannabis: innovación social, garantía de derechos y desarrollo productivo

Martín Rodríguez Araújo
Instituto de Regulación y Control del Cannabis

Desde siempre, los seres humanos se han relacionado con las drogas por variadas razones: terapéuticas, recreativas, religiosas, culturales, etc. Desde siempre, las sociedades, los mercados y las instituciones públicas han ido modificando su enfoque del tema y, dependiendo de la sustancia que se analice, generado prácticas de tolerancia, promoción o restricción de su uso.

Durante el último medio siglo, los Estados asumieron a escala global la estrategia popularizada bajo el nombre de guerra a las drogas; impulsada originalmente por el gobierno de los Estados Unidos y, desde ahí, llevada al plano institucional internacional. El programa que da base a esta guerra es sencillo y podría presentarse simplificadamente así: dado que las drogas son malas para la salud de las personas, tiene que ser difícil (o imposible) producirlas y consumirlas. El objetivo de máxima es eliminar la oferta y la demanda. Para lograr lo primero, la tarea de los gobiernos es evitar que se produzcan y distribuyan las drogas, operando especialmente en los países de origen. Para eliminar la demanda, se deben elevar los costos de usar drogas, estableciendo incluso penas de tipo criminal para los individuos que las consumen.

Incluso varias décadas después de lanzada esta agenda, en 1998, las Naciones Unidas establecían que: "Las drogas destruyen vidas y comunidades, socavan el desarrollo humano sostenible y generan delincuencia. Las drogas afectan a todos los sectores de la sociedad en todos los países; sobre todo, el uso indebido de drogas afecta a la libertad y al desarrollo de los jóvenes, que son el patrimonio más preciado de la humanidad"[65]. La consecuencia lineal es que las acciones del sector público debían poner el foco en las sustancias, en la represión de su producción y acceso, con una débil relación con las estrategias de abordaje multidimensionales, en las que las políticas de salud, educación, vivienda, seguridad, etc. se combinen para evitar las peores consecuencias del uso problemático para las personas, sus familias y sus comunidades.

65. ONU (1998). Declaración política. Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 8 - 10 de junio

Hay sobrada evidencia de que esta estrategia agravó algunos de los problemas que buscaba combatir y generó otros nuevos, incluso con peores consecuencias. Y, como suele suceder, distribuyó de forma muy desigual los costos. El gigantesco mercado ilegal planteó condiciones para las altas ganancias de los responsables de la cadena de producción y distribución de drogas ilegales. Eso, por un lado, favoreció el desarrollo de organizaciones criminales especializadas, multiplicando su poder de juego y de influencia en las instituciones públicas y privadas, debilitando los sistemas políticos y el desempeño de las democracias. Y por otro lado, multiplicó la violencia y las muertes relacionadas directamente a esta actividad, ambientando el avasallamiento de los derechos de las personas y la criminalización de los usuarios de drogas. Esto último, especialmente, trajo como consecuencia directa el incremento de la población encarcelada por delitos de drogas, con una concentración importante en aquellos grupos sociales vulnerables: pobres, jóvenes, mujeres y grupos étnico-raciales más excluidos.

Buscando una alternativa, a fines de 2013, Uruguay dio un paso rupturista al establecer el marco legal para una regulación integral del mercado del cannabis. Se trató de un esfuerzo de innovación social que colocó al país en la vanguardia mundial de la política de drogas.

El proceso que provocó la aprobación de la Ley 19.172 había comenzado varios años antes, impulsado especialmente por organizaciones de jóvenes que, en el ámbito social y político-partidario, fueron colocando la necesidad de un cambio de enfoque general sobre las drogas y una revisión de la normativa del cannabis. Sobre esa base, el tema fue ganando espacio en la agenda del partido en el gobierno y en el año 2008 se aprobó como parte de las Bases Programáticas para el período 2010-2015 un documento elaborado por la Comisión Nacional de Jóvenes del Frente Amplio. Allí, entre otros puntos sobre la política de drogas, se señalaba que las personas que usan drogas son criminalizadas "[...] por el marco legal actual y su interpretación social. Visión incrementada por las falacias existentes sobre el tema y los tabúes exclusivos, creándose así falsos conceptos como consumidor de estupefacientes = delincuente o consumo de drogas = juventud." El apartado terminaba planteando la necesidad de "Rever el marco regulatorio en función de la realidad".[66]

En rigor, la legislación uruguaya permitía desde 1974 la posesión para uso personal de una cantidad mínima de cualquier sustancia estupefaciente, pero sin dar un marco legal a su producción y venta. Esta situación forzaba a los usuarios de drogas a establecer vínculos más o menos estables con redes ilegales, exponiéndolos a múltiples situaciones de riesgo -seguridad personal, sanción penal, desconocimiento de la calidad de las sustancias, exposición a sustancias más peligrosas, etc.-.

La nueva ley del cannabis establece reglas más claras, creando distintos canales para su producción y distribución y, también, fijando una cantidad de referencia garantista -40 gramos- para la posesión y traslado con destino al consumo personal. El repertorio de argumentos incluye, desde una perspectiva del respeto a los derechos humanos y del reconocimiento de derechos de las personas que usan cannabis, una fuerte concepción de

66. Frente Amplio (2008). Bases Programáticas 2010-2015. V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini. 13-14 de diciembre de 2008

salud pública, a partir de una estrategia de gestión de los riesgos y reducción de daños, así como el intento por limitar la influencia del crimen organizado y el narcotráfico.

Superada así la concepción prohibicionista, la apuesta uruguaya no fue por liberalizar y dejar que el mercado establezca por sí sólo las condiciones de producción y venta de cannabis, sino que fijó un esquema regulatorio integral con fuerte control público y separación de la producción y la oferta según los distintos fines. Seguramente, este resultado de apertura controlada responde al hecho de ser el primer país en darle alcance nacional a una iniciativa de este tipo, pero también a otros factores, como la cultura institucional de Uruguay, su inserción regional e internacional, o la relación de fuerzas sociales y políticas que operaron en la etapa de definiciones legislativas. El componente integral de la regulación viene dado porque se fijaron las reglas para la producción del cannabis para los distintos fines posibles que tiene la planta y sus derivados: medicinales, investigación científica, industriales y recreativos.

Es en el terreno del cannabis para uso adulto -o recreativo, o de uso no médico, entre otras denominaciones posibles- donde más se puede identificar el esfuerzo de apertura controlada que se dio la regulación: sólo pueden acceder los mayores de 18 años que sean uruguayos o extranjeros con residencia permanente en el país (los turistas están excluidos); se fijan cantidades máximas para el acceso individual anual; las personas se deben registrar previamente y deben elegir necesariamente entre alguna de las vías para abastecerse. Los registros y la información de las personas están protegidos por recursos legales y tecnológicos, de manera de garantizar el anonimato de las personas inscriptas y favorecer la decisión de los usuarios de cannabis de pasarse al sistema regulado.

Se establecieron tres vías de acceso: (i) el cultivo doméstico -hasta seis plantas en flor por domicilio- y (ii) los clubes cannábicos de membresía -hasta 99 plantas en flor por club- quedan en la órbita privada o social sin fines de lucro y, en el entendido de que su objeto es el autoabastecimiento, no tienen autorizado el desarrollo de actividades comerciales a partir de su producción. Ambos registros fueron puestos en marcha durante 2014, antes del año de sancionada la ley. A la fecha de escribir estas líneas, los cultivadores domésticos superaban los siete mil registros y había 123 asociaciones civiles con habilitación para funcionar como clubes de membresía. (iii) La tercera opción es la de los adquirentes en farmacias y representa el canal privado-comercial, con la producción y distribución definida a través de empresas privadas y la venta a través de las farmacias adheridas. Las empresas que gestionan las licencias son seleccionadas por el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) en un proceso competitivo -a la fecha hay dos empresas con licencia y se está desarrollando un llamado para incorporar otras tres-, donde se establecen las condiciones de producción, los volúmenes, los controles a desarrollar, el estándar del producto a lograr, las características del envase, los precios al público y los márgenes de ganancia para cada eslabón de la cadena, entre otros elementos. Esto último no es menor, ya que desde el inicio de la implementación las autoridades tenían claro que, para ocupar un espacio creciente del mercado total de cannabis, el mercado regulado debía poner en manos de los usuarios un producto de mejor calidad y seguridad que el ilegal, pero también, a un precio competitivo. A la fecha, esta es la vía más aceptada por la población y

es la que crece más rápidamente, superando las 36 mil personas registradas.[67]

Por otro lado, captando bastante menos atención de los medios masivos de comunicación, ya se han emitido más de 40 autorizaciones para que empresas e investigadores desarrollen sus actividades en el terreno de los usos industriales, medicinales y de generación de conocimiento, logrando la puesta en marcha de todas las opciones que previó la regulación. Y puede decirse que esta es la parte del iceberg que está oculta bajo la superficie, ya que se está desarrollando vertiginosamente una agroindustria compleja que, por la dinámica de los cambios legislativos a nivel internacional, le puede dar a nuestro país la oportunidad del pionero. Dicho de otro modo, tal vez como una consecuencia no buscada de la regulación, un número creciente de empresas nacionales y extranjeras de diverso porte están aportando a la diversificación de nuestra matriz productiva, generando puestos de trabajo de distintos perfiles en todas las regiones del país, incorporando conocimiento en cada eslabón de la cadena productiva y favoreciendo el desarrollo de nuevos productos con destino al mercado local e internacional.

Si bien se trata de una política pública muy joven, se están logrando avances importantes en estos cinco primeros años transcurridos desde la sanción de la ley. Tal vez como consecuencia de esto los estudios de opinión pública comienzan a mostrar que, en la medida en que la población dispone de más información y la implementación va avanzando, aumenta la valoración positiva sobre estos cambios. De todas formas, esta situación no debe ocultar la agenda de mejoras que se impone para el cumplimiento de los objetivos de la regulación.

En el corto plazo, para continuar expandiendo la cobertura del mercado regulado para uso recreativo, limitando aún más la influencia del mercado ilegal, es básico continuar mejorando la disponibilidad de cannabis de calidad y precio justo a través de una red de puntos de expendio de cobertura territorial adecuada. El objetivo debe ser reducir al mínimo los costos -de tiempos de espera, traslados, etc.- que las personas que eligen la vía regulada deben asumir. En cuanto a los otros usos del cannabis, será fundamental continuar ajustando dinámicamente la regulación para los distintos fines, con una coordinación institucional eficaz, de manera de permitir que las oportunidades que se van generando en esta actividad para las empresas e investigadores puedan plasmarse a cabalidad. Especialmente, en materia de cannabis medicinal, parece imperioso ampliar la accesibilidad y diversidad de productos generados al amparo de la regulación, impactando en la calidad de vida de los pacientes y fortaleciendo el arsenal terapéutico del que disponen los profesionales de la salud. En paralelo, es tarea permanente el desarrollo de campañas de comunicación adaptadas a los distintos públicos, que permitan la toma de decisiones informadas por parte de las personas que usan o son potenciales usuarios de cannabis. Complementariamente, el trabajo con los operadores sociales e institucionales será el pilar para continuar limitando la estigmatización que entorpece el acceso a los servicios públicos de aquellas personas que usan drogas y, especialmente, de las que por su uso problemático más los necesitan.

67. Por información detallada sobre la evolución del mercado regulado del cannabis en Uruguay, ver: https://www.ircca.gub.uy/mercado-regulado-del-cannabis/

No es esperable que la regulación del cannabis tenga una dinámica diferente a otras políticas públicas, por lo que tendrá los mismos desafíos para que los grupos sociales más vulnerables tengan adecuadas posibilidades de ejercer su derecho a partir de las oportunidades generadas por esta política. En el largo plazo, con perspectiva garantista, este debe ser un elemento orientador de los análisis y los ajustes que se hagan a esta política pública.

Por su novedad y las particularidades de su área de intervención, esta es una política que fue creada con una fuerte vocación de monitoreo y evaluación, por lo que la generación de evidencia permanente debe informar la toma de decisiones y orientar el sentido de los cambios. En definitiva, la política pública que es exitosa es aquella que se va adaptando a la realidad que va ayudando a cambiar. La regulación del cannabis no es la excepción.

Bibliografía

ONU (1998). Declaración política. Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 8 - 10 de junio

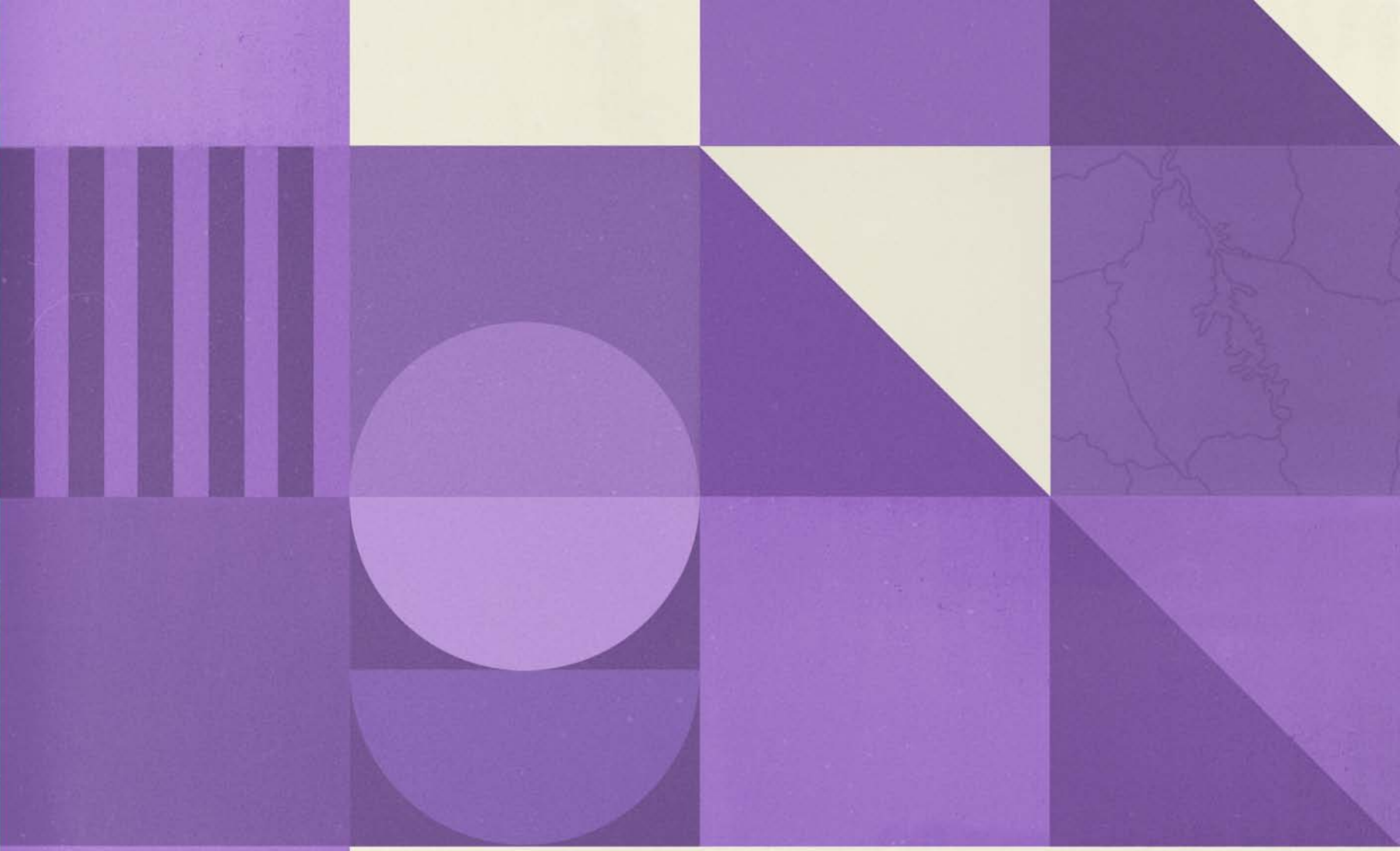
Frente Amplio (2008). Bases Programáticas 2010-2015. V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini. 13-14 de diciembre de 2008

Desafíos y recomendaciones

A modo de cierre, se presentan algunos aportes concretos que se desprenden de las secciones anteriores. En función de lo expresado por las personas jóvenes consultadas a nivel país se observa la necesidad de poder trabajar sobre los mitos y prejuicios asociados al consumo de las personas jóvenes. En este sentido, tal como lo señalaba el experto Martín Rodríguez en su ensayo, las personas que usan drogas son estigmatizadas, por lo que los marcos legales no pueden contribuir a reforzar esta interpretación que se realiza a nivel social sobre el consumo de sustancias. De la matriz de acciones se desprende que la difusión de campañas de sensibilización dirigidas a toda la población es un elemento clave para poder desmitificar y romper con ciertos prejuicios asociados al consumo, así como también para poder informar a la población sobre el uso responsable de las diferentes sustancias.

Uruguay ha iniciado un camino novedoso e innovador a través de la ley de regulación del cannabis, sin embargo queda mucho camino por recorrer en el proceso de regulación de todas las sustancias psicoactivas. La evidencia señalada en el ensayo de Rodríguez muestra que la regulación por parte del Estado es el camino por el que hay que continuar profundizando en materia de políticas públicas dirigidas al uso y consumo de sustancias psicoactivas. Por último, desde INJU se entiende necesario continuar generando información que sea de utilidad para orientar las políticas en materia de juventud y consumo de sustancias psicoactivas. Por otra parte, en la línea de transformación del Servicio de Información a la Juventud (SIJ) se debería implementar una línea de acción que tenga como objetivo brindar información libre de prejuicios que contribuya al consumo responsable y basada en el enfoque de reducción de riesgos para personas jóvenes.

En relación a la atención de adolescentes y jóvenes privados de libertad, desde INJU se identifica como desafío la atención y el tratamiento cuando egresan del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) o del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). En el caso de INISA durante el cumplimiento de la medida los y las adolescentes cuentan con atención y tratamiento, sin embargo al momento del egreso de la privación de libertad no se dispone de ningún dispositivo para dar seguimiento. El egreso puede representar en algunos casos una situación de riesgo en relación a la recaída, por lo que resulta necesario disponer de recursos para poder realizar seguimiento y brindar atención en las situaciones de emergencia.



CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

Participación política y social

Las consultas en territorio implementadas en la construcción del PAJ 2015-2025 durante el año 2013 plasmaron una serie de propuestas por parte de los y las jóvenes en torno al eje Participación. Las mismas se pueden sintetizar en la necesidad de generar más espacios en los que "la voz de las y los jóvenes sea escuchada", y la importancia de que "haya una participación masiva". Estas propuestas, expresan las demandas e intereses de participación que nutrieron gran parte de la gestión de programas y líneas de acción llevadas adelante por el Instituto en dos dimensiones:

Una primera dimensión, vinculada a cambios y ajustes de los programas y líneas de acción, remite a la necesidad del equipo INJU para integrar a otros y otras jóvenes en los programas que desde la División de Participación se implementan. Esta preocupación se alinea a la demanda de que "la voz de las y los jóvenes sea escuchada" dando cuenta de la necesidad de atender nuevas y diferentes voces de jóvenes. En este sentido, el primer paso fue analizar la caracterización de la población joven participante de los programas y el segundo fue rever las distintas etapas de ejecución de cada programa. La caracterización permitió desarrollar un mapeo sobre la realidad actual de dichos jóvenes y su participación. Del posterior análisis surgieron algunos elementos significativos a tener en cuenta y que se traducen en la siguientes necesidades: efectuar acciones para evitar reforzar estereotipos y barreras a la participación; flexibilizar algunas exigencias en el proceso de participación (como las formas de presentación); y promover acciones específicas de articulación para llegar a jóvenes que "no se sienten convocados a participar". Es así que se implementan gradualmente modificaciones en las distintas etapas de ejecución de los programas (como bases de los llamados, difusión, convocatoria) y se toman como eje de los mismos las dimensiones de género y discapacidad, como herramientas teóricas y prácticas para equiparar el acceso y tránsito en las propuestas; acciones basadas en una perspectiva de derechos, que contempla la inclusión de jóvenes que tradicionalmente no participaban o participaban de forma marginal de algunos de los programas de INJU.

Una segunda dimensión refiere a generar y potenciar los espacios de incidencia. La estrategia diseñada desde INJU para abordar esta demanda supuso una apuesta institucional en la construcción de una plataforma de participación con incidencia a nivel nacional y local, fortaleciendo los espacios de participación juvenil que ya existían y promoviendo al menos uno en cada departamento, confluyendo todos en una instancia nacional. Esto implicó la creación de "mesas de participación" a nivel departamental (incluyendo instancias

locales y en zonas rurales) y del Consejo Uruguayo de Juventudes, como plataforma de representación nacional de las demandas e intereses de cada mesa departamental. A casi tres años de su creación y puesta en marcha de esta plataforma, resulta oportuno hacer referencia a algunos desafíos y puntos de tensión existentes: en primer lugar es necesario rediscutir las formas de participar; es un desafío trabajar constantemente en la representatividad (la participación de mayor cantidad de juventudes y jóvenes); así como la promoción de la autonomía acompañada, entendida como un proceso en el que se vinculan la autonomía de los propios jóvenes y el desempeño del rol de las y los técnicos acompañantes en este proceso; y, finalmente, la real posibilidad de incidencia de los y las jóvenes en las políticas públicas de juventud, es una dimensión que interpela al momento de pensar esta plataforma.

Se puede decir que el trabajo en estas dos dimensiones ha significado un gran avance en la ejecución de programas y líneas de acción de INJU como política pública. Pero, a su vez, reveló ciertas debilidades en las diferentes etapas de gestión, reflejo de limitaciones propias y resistencias culturales, lo cual muestra que aún hay mucho camino por recorrer. Si bien algunas de las herramientas de participación que INJU implementa son lo suficientemente flexibles y abiertas para generar modificaciones, existe la necesidad de reconfigurar y construir nuevos dispositivos, plataformas de participación que sean lo suficientemente atractivas para la mayor diversidad de jóvenes y generen nuevos procesos de participación. Participación entendida como un componente esencial de las trayectorias de vida de las y los jóvenes, que debe garantizar oportunidades de incidir en la comunidad de pertenencia, como vía privilegiada en la formación de sujetos de derechos.

A continuación se presentan datos surgidos en la ENAJ 2013 sobre la participación de jóvenes en diferentes tipos de actividades e instituciones. Luego se ofrece la visión de los y las jóvenes, a partir de sus aportes en los talleres de consulta territorial, de donde surgen temas vinculados a la participación social y política, convivencia y cultura. Tras lo cual en su ensayo el Lic. Daniel Pena reflexiona sobre las juventudes, el surgimiento de múltiples colectivos y movimientos enfocados en temáticas, sus características, las nuevas modalidades de acción que asumen y una necesaria reflexión para la formulación de las políticas públicas. Posteriormente, se plantean algunas propuestas a desarrollar desde el Estado. Al final de la publicación se rinde cuentas sobre el cumplimiento de las acciones previstas en el PAJ 2015-2025.

Según los datos proporcionados por la ENAJ 2013 sobre la participación[68] de jóvenes en diferentes tipos de actividades e instituciones, un poco más de la mitad de la población joven de nuestro país participa en algún tipo de actividad (50,2%). A su vez, los varones tienen mayor actividad que las mujeres, un 56,5% frente a 43,7%.

Cuadro 11. Porcentaje de participación juvenil según tipo de actividades por sexo

Actividades	Varones	Mujeres	Total
Religiosas o étnicas	10,8	11,3	11,1
Estudiantiles	14,9	15,7	15,3
Sociocomunitarias o barriales	3,5	3,9	3,7
Musicales, artísticas o culturales	9,3	6,4	7,8
Sindicales, gremiales, partido o grupo político	8,4	5,4	6,9
Asociaciones juveniles	4,0	2,6	3,3
Recreativas o vinculado a algún deporte	37,5	18,4	28,0
Benéficas o de voluntariado	8,7	10,5	9,6
Marchas o concentraciones	6,2	6,1	6,2
Otras actividades	10,7	9,9	10,3

Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Las actividades recreativas o de una barra vinculada a deportes son las que presentan mayor participación juvenil; a su vez, es allí donde se presentan mayores diferencias entre

68. El concepto de participación no necesariamente presenta una definición consensuada, sin embargo, la ENAJ indaga sobre la participación desde su concepción más amplia, incluyendo una gran variedad de actividades.

varones y mujeres (37,5% de participación entre los varones y 18,4% en la mujeres). En las únicas actividades en las cuales las mujeres presentan mayor participación que los varones son en las religiosas o étnicas, estudiantiles, sociocomunitarias o barriales y benéficas o de voluntariado.

Las actividades que presentan menor participación juvenil son las sociocomunitarias o barriales y las asociaciones juveniles con una participación del 3,7% y 3,3% respectivamente.

De quienes declararon haber participado alguna vez en alguna de las actividades mencionadas anteriormente, en los últimos doce meses, el 66,6% declara haber realizado actividades vinculadas a las acciones de voluntariado o de apoyo a las actividades de las organizaciones. Luego le siguen las actividades de comunicación y difusión con un 43,8% de participación. Las de formación o capacitación presentan una participación del 34,5%. En los tres casos, la participación de las mujeres es mayor que la de los varones. Finalmente, las actividades vinculadas a la toma de decisiones tienen una participación del 32,9% y con mayor presencia de varones que de mujeres.

Cuadro 12. Porcentaje de participación en los últimos doce meses según actividad, por sexo

	Varon	Mujer	Total
Acciones voluntarias o de apoyo a las actividades de la organización	62,2	72,3	66,6
Actividades de formación o capacitación	32,0	37,8	34,5
Comunicación y difusión	43,0	44,8	43,8
Toma de decisiones relacionadas a la organización	34,3	31,0	32,9

Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

En todos los casos, la mayoría declara que su participación es mayoritariamente de manera presencial. Además, el principal motivo por el cual la realizan es porque les gusta. En segundo y tercer lugar, los motivos para participar son el ayudar a los demás y promover cambios.

Finalmente, el tramo de 14 a 17 años es el que presenta mayor proporción de participación en alguna actividad, mientras que el tramo de 18 a 24 años es el que presenta la menor proporción de participación.

Cuadro 13. Porcentaje de participación por tramos de edad joven

	14 a 17	18 a 24	25 a 29
No participa	42,5	53,96	50,53
Participa	57,5	46,04	49,47
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a VIENCDH 2014

En los diversos talleres se hizo patente el planteo referido a que en la generación y la ejecución de las actividades vinculadas a jóvenes, así como en los centros educativos y en las propias familias, existe una visión fuertemente adultocéntrica. Se sostuvo que los límites de la participación juvenil son delineados por los adultos y que, a su vez, los temas en los que se enfatiza son temas muy específicos del grupo etáreo. Existen planteos reiterados en la línea de que muchas veces los personas jóvenes no son escuchadas, no son tenidas en cuenta, que sólo son tenidas en cuenta cuando van a votar, y que no se brinda información para dar lugar a su participación. Se denuncia la falta de espacios sistemáticos para la escucha de los jóvenes, para instalar los temas de su interés y, además, se afirma que cuando los hay sus expresiones no son tenidas en cuenta; generando así la sensación de que tienen voz, pero no voto. Por tanto, existiría una especie de escucha selectiva por parte del mundo adulto, habilitándose espacios en momentos determinados y valorándose propuestas sólo cuando resultan aceptables para los adultos. Por otra parte, se visualiza que la mayoría de los espacios de participación no han sido creados por jóvenes, por lo que no se reconocen sus necesidades, intereses y deseos reales.

De acuerdo a los y las participantes, los factores mencionados tendrían como consecuencia una falta de incentivo para la participación y, por tanto, serían los que provocan bajo involucramiento y genera falta de interés por parte de los jóvenes. A ello debe agregarse: la falta de información sobre las actividades y programas para jóvenes; la diversas realidades que se viven, en relación a las posibilidades de participación, en las ciudades capitales y en las localidades del interior de los departamentos; y que no se otorgan herramientas para el aprendizaje de la práctica de la participación.

Es de resaltar que existieron reiteradas menciones a las tensiones que vivencian los y las jóvenes en las instituciones educativas; las que terminan obturando la participación y organización. En distintos departamentos fue planteada la dificultad para la creación de gremios estudiantiles, la invisibilización de sus propuestas, el que la opinión de los estudiantes no es tenida en cuenta y la verticalidad en las relaciones con las autoridades (marcándose que la habilitación a la escucha y la participación depende mucho de cada Dirección).

Señaladas las problemáticas, igualmente se valoriza el impulso existente para la organización de colectivos y organizaciones juveniles, a través de la existencia de diversas iniciativas y espacios de participación juvenil. En algunos talleres se expresó que casi

todos los jóvenes participan de alguna manera, sea a nivel social, cultural o recreativo. La posibilidad de participar se ve como facilitadora para la inclusión de temas en la agenda pública que tienen que ver directamente con las vivencias de las personas jóvenes (se mencionan temas como sexualidad, feminismo, aborto, ley trans, cultura, medio ambiente, comida saludable y consumo de drogas) y que, en varios de los casos, son impulsados por las propias personas jóvenes. Otorgan importancia al establecimiento de espacios donde poder participar y manifestar sus opiniones y expresarse en diversos lenguajes, la convocatoria a talleres para discutir políticas de juventud; el surgimiento de espacios en donde comienzan a ser escuchados y pueden aportar significativamente. Identifican especialmente a los centros juveniles y centros culturales; y la promoción de la participación a nivel de la educación secundaria.

Específicamente, establecen que los programas con población objetivo joven son aliados para la construcción de nuevos espacios de participación; y ven a INJU como una institución que toma en cuenta las opiniones de los y las jóvenes, a través de los IMPULSA y la promoción a las mesas de jóvenes, programas como Arte y Juventud, Voluntariado, los Fondos de Iniciativas Juveniles, JER y la propia consulta para el balance del Plan. Se expresa que allí las voces de los y las jóvenes son escuchadas. También se hace referencia como buenas prácticas a los fondos para la participación otorgados por UTU, Uruguay Estudia, Propia de INAU, talleres y actividades culturales promovidas por los Centros MEC y algunas Intendencias. Finalmente, se mencionan como espacios de participación relevantes los gremios estudiantiles, los espacios de voluntariado y el Consejo Uruguayo de Juventudes (que si bien es de organización y funcionamiento autónomo, se reconoce la promoción que realiza INJU para su efectivo funcionamiento).

Tomando en cuenta los problemas y avances planteados, y en cuanto a la generación y ejecución de las políticas de juventudes, se plantea mejorar la difusión de los espacios institucionales existentes, que las personas jóvenes participen en la formulación de las politicas (ya que permitiría plantear las necesidades e intereses de los propios jóvenes), así como generar un espacio de ejecución de propuestas jóvenes (seguramente que supere el planteo existente a través del Fondo de Iniciativas Juveniles). También que se generen más actividades entre jóvenes e instituciones como INJU, para favorecer la circulación de información (que muchas veces resulta novedosa para los y las jóvenes), que INJU realice los mayores esfuerzos para que las organizaciones juveniles participen en las actividades del Instituto. En un sentido más amplio, en algún caso específico se plantea la creación de oficinas de participación juvenil y espacios de participación en las localidades del interior departamental; maximizar el uso de las redes sociales para dar difusión a las propuestas y programas y políticas de juventudes; y la realización de campañas de difusión de las actividades realizadas por jóvenes, así como generar más propuestas que promuevan la participación.

Por otra parte, existieron manifestaciones específicas en relación a la participación política partidaria y el ejercicio del voto. En algunos talleres se hizo mención a llevar a los 16 años la edad en la cual se debe habilitar el voto en las elecciones nacionales, departamentales y municipales; esto se fundamenta en que las personas sólo son tenidas en cuenta cuando son potenciales votantes y, por otra parte, en que generaría un mayor involucramiento

de los los y las jóvenes. Por otra parte se reclamó que los referentes políticos deben dar mayor información para dar lugar a la participación; así como la creación de talleres de participación política y de herramientas para la incidencia.

En otro sentido fue planteada la necesidad de facilitar la participación de los y las jóvenes residentes en el Departamento 20, para lo que debiera considerarse la creación de diversos espacios y formatos.

Procesos de las juventudes para tener y tomar parte en lo común

Daniel Pena

Cuando pensamos y debatimos sobre participación juvenil, ¿cuál es nuestro punto de referencia tradicional-hegemónico? Solemos tener como eje los modos de activismo, militancia o voluntariado de jóvenes urbanos, blancos, racionalistas, de estratos socio-económicos medios.

Sin embargo, si comprendemos la participación como el entrelazamiento de: estar, sentirse, tomar y tener parte en lo común y lo comunitario, entendidos como las tramas de relaciones sociales que sostienen la producción y reproducción simbólica y material de la vida (Gutierrez y Salazar, 2015), se vuelven visibles múltiples prácticas, temáticas y haceres cotidianos que amplían el abanico de lo posible en las juventudes.

Podríamos esbozar algunas nuevas temáticas -o actualización de líneas tradicionales- que se despliegan en los últimos años, más allá de los clásicos movimientos sociales y partidos políticos, e incluso trascendiendo por mucho el antiguo análisis de tribus urbanas. En la mayoría de los casos los participantes no se autorreferencian como jóvenes, pero su conformación grupal tiene una importante proporción de jóvenes.

Se destaca el florecimiento de múltiples colectivos y movimientos enfocados en las temáticas: feminismos, masculinidades, diversidad sexual y críticas al hetero-patriarcado; raza-etnia y deconstrucción del colonialismo y neocolonialismo; sustentabilidad, huertas comunitarias, agroecología, ecoterritorialidad, justicia ambiental y críticas al neoextractivismo; memoria y terrorismo de Estado; justicia penal, privación de libertad y políticas represivas; consumo responsable y comercio justo; neorruralidad y comunidades de vida alternativa; los usos del cuerpo y las artes contra-hegemónicas; recreación y cultura en espacios públicos; centros culturales barriales autogestionados; voluntariado y acciones solidarias; medios de comunicación alternativos y editoriales independientes; discapacidad e inclusión; ruralidad y producción familiar; educación y convivencia en los centros educativos; desmanicomialización y salud mental; defensa de espacios públicos; deportes alternativos; animalismo y antiespecismo; subjetividades y modos de relacionamiento; entre otros.

Esta diversificación de las temáticas en las que se implican las juventudes toma también nuevas modalidades de acción, complejas y entrecruzadas, utilizando estrategias tradicionales combinadas con nuevas. Se puede constatar, por ejemplo, una fuerte

tendencia a la constitución de redes, espacios de sinergia y colaboración, en muchos casos con nodos territoriales o espacios físicos de consolidación del vínculo inter-colectivo. Estas redes o asociaciones de reciprocidad entre colectivos y organizaciones tienen un carácter flexible, y objetivos concretos vinculados a temáticas que transversalizan los haceres, eventos masivos y luchas concretas. En relación con lo anterior, se puede ver una preferencia por la lógica de encuentro, frente a las tradicionales de congreso o seminario; por su carácter flexible, centrado en el fortalecimiento de las tramas vinculares y no tanto de grandes alianzas formalizadas.

La base de muchos de estos cambios es la inclinación a formas de organización tipo "colectivo", priorizando la horizontalidad y dinámica en las formas de estar, sentir, tener y tomar parte. Esta modalidad de participación contrasta con los modos orgánicos, burocratizados y formalizados de los movimientos sociales tradicionales, sus estructuras de representación y democracia delegativa. Las redes vinculares, lo corporal y afectivo toman ahora un papel central en la participación directa, tanto por las temáticas que se abordan, como por los modos de atravesar y ser atravesados por dichas temáticas.

Incluso, algunos colectivos hacen énfasis en la complementariedad entre la transformación social general y la autotransformación en colectivo, buscando los modos en que su hacer y autocrítica los afecta en la cotidianidad, en una suerte de política prefigurativa.

Otra dimensión relevante es el lugar de lo estético en estos los modos de participación actual de las juventudes, tanto por la acción directa de alternativizar las estéticas, disputar la hegemonía artístico-cultural y los aparatos de enunciación; como por el valor que adquieren las intervenciones artísticas y performances como herramienta específica para generar transformaciones sociales y posicionar temas a nivel de la opinión pública.

En consonancia con lo anterior, el disfrute y el placer del hacer activista, militante o voluntario tiene un peso mucho mayor que el tradicional sacrificio militante. El compromiso de participación se enlaza entonces con las posibilidades de disfrutar haciendo, profundizando el vínculo con otros, experimentando nuevos posibles, desplegando una estética disruptiva, habitando los espacios.

Por último, muchos de los colectivos hacen énfasis en el anclaje territorial o barrial de su participación. Este movimiento de territorialización del hacer refiere a la necesidad de transformar integralmente la cotidianidad, partiendo de las necesidades concretas de las personas desde sus barrios, descentralizando las alternativas, apelando a la autogestión de las tramas comunitarias.

Podemos ver en la mayoría de estos modos de participación de las juventudes un cierto horizonte utópico de construcción de autonomía (Castoriadis, 1998) y experimentación colectiva singularizante (Guattari, 2015).

Asimismo, la noción de profanación de Giorgio Agamben (2005) nos puede ayudar a comprenderlo en mayor detalle: según el autor profanar implica volver al uso común lo que fue relegado, separado, en el sacrificio, dispositivo base de la religión. Según la etimiología que rescata Agamben, la idea fuerza de la religión es la de la separación, la definición de una línea divisoria entre los dioses y los humanos. Esta línea divisoria se puede extrapolar a la contemporaneidad con toda la batería de dispositivos de sacrificio y separación del uso común de ciertas esferas de la vida cotidiana: economía, educación, cultura, relaciones

sociales, comunicación, etc.

Entonces, podríamos entender la participación de las juventudes como intentos de profanación de los principales dispositivos de poder, algunos vinculados al mercado, otros al Estado, otros a la sociedad civil; que se dedican a separar y dejar en uso exclusivo a ciertas élites especializadas la gestión de la vida común. Es decir, comprender el estar, sentir, tomar y tener parte de las juventudes como profanaciones de: las lógicas de dominación y desigualdad (género, raza-etnia, urbana, racionalista, antropocentrista), del valor de cambio y racionalidad mercantil, concepciones de desarrollo, usos del cuerpo habilitados, medios de comunicación, las artes y los medios institucionalizados de enunciación, diseño y uso de los espacios públicos, etc.

En otras palabras, la participación de las juventudes intenta reapropiarse del uso de los dispositivos que hacen a la vida en común, trascendiendo las lógicas de separación-exclusión dominantes. Cabe aclarar que estos procesos de profanación no están exentos de amenazas potenciales que pujan para convertir sus luchas y líneas de transformación social en marca, moda, ritual folcklorizado, curriculum personal, esponsoreo, mercantilización vía emprendedurismo, etc.

En este marco de participación diversificada de las juventudes, ¿cuál puede ser el rol del Estado? ¿Cómo acompañar y fortalecer -si es que le interesa- los procesos de transformación social o profanación? ¿Cómo nutrirse de tan inmensa proliferación de líneas y modos de hacer cotidiano sin burocratizarlos, cooptarlos ni institucionalizarlos?

En primer lugar, desde las políticas públicas es necesaria una profunda capacidad crítica y autocrítica, que tome los conflictos y acciones disruptivas de las juventudes como un valor central de la participación, y no como una amenaza al orden público y la convivencia. Los principales derechos que se han ganado en los últimos años refieren a un profundo respeto a la enunciación y hacer de minorías, lo que puede ser visto como una incipiente base en este sentido.

Además, es necesario fortalecer, ampliar y descentralizar los espacios de democracia directa, decisión sobre los fondos públicos, fondos de fortalecimiento de proyectos y colectivos con acompañamiento técnico.

Los espacios públicos -al aire libre, cerrados o edificaciones en restauración- y su apertura a uso, apropiación y transformación son otro pilar de fortalecimiento y acompañamiento desde el Estado. Estos espacios operan muchas veces como infraestructura de encuentros y convivencias, eventos específicos, o lugares físicos de reunión cotidiana para los colectivos.

También puede ser un colaborador en el fortalecimiento de redes y puentes entre colectivos, impulsando el intercambio entre experiencias heterogéneas, la transversalización de las concepciones y luchas.

Ahora bien, ¿y dónde no están estos colectivos? ¿Qué hacer en los territorios donde escasean los espacios de participación, donde las juventudes no se han autoorganizado en torno a temáticas, inquietudes o necesidades?

Las políticas públicas de incentivo de la participación, los laboratorios de creación de proyectos y espacios de problematización de la cotidianidad a partir de diversas líneas de trabajo (artísticas, culturales, voluntariado, consejos de participación, etc.) son centrales en este sentido.

Sin embargo, padecen –en su esencia misma– de una paradoja que las tensiona continuamente: promover, impulsar y sostener la creación de colectivos autónomos desde el Estado. Dicha tensión –que puede ser una contradicción que implique repensarse como operadores sociales continuamente– suele ser naturalizada, llevando a que aquella intención inicial de impulsar la autonomía y singularización nunca pueda salir de la dependencia adultocéntrica, la participación tutelada y la hiperinstitucionalización. Los potentes objetivos e intenciones de muchas de estas políticas, al evitar su punto ciego paradójico, se diluyen al ser materializados en dispositivos concretos en territorio.

La dificultad de impulsar, sostener y acompañar con autonomía paulatina los procesos de participación –hasta poder soltarlos a su propio rumbo– requiere un autoanálisis al detalle que la mayoría de las veces los propios equipos no tienen tiempo para realizar, dadas las exigencias generales del trabajo. O incluso teniéndolo, el proceso de aprendizaje –desescolarizado– de la participación implicada, como estar, sentir, tener y tomar parte en lo común y lo comunitario, tiene tal fragilidad en relación a las realidades de las personas jóvenes, y su capacidad de autotransformación, que los incipientes colectivos no logran trascender la presencia del equipo de operadores.

Es urgente debatir a fondo esta tensión intrínseca a las políticas de incentivo a la participación. Es necesario revisar la dimensión institucional –diseño, modo de llegar al territorio y ejecución de la política–, la dimensión afectiva –los vínculos grupales y la circulación del poder, procesar el duelo del equipo y del colectivo cuando ya no está acompañando–, la dimensión material –infraestructura disponible para el uso abierto de colectivos, materiales de uso común, etc.–, la dimensión política –crítica y autocrítica de la apertura a la enunciación disonante respecto de la política gubernamental, espacios de co-participación– y la dimensión simbólica –el lugar de la institución que incentiva, la presencia de logos y marcas, conceptos base, etc.–.

Por último, cabe señalar algunos cuidados en relación a tendencias visibles en los últimos años.

Desde los colectivos, es necesaria una continua revisión ética –autocrítica– de su potencial, y cierta tentación de creer que se habla en nombre o representación de personas que nunca han puesto su apoyo a enunciaciones específicas. Por momentos, algunas enunciaciones colectivas parecen tomar la palabra por otros a quienes no les han consultado, en una suerte de representación nunca acordada. Si bien empatizar y denunciar situaciones problemáticas ajenas es una acción básica en la cotidiana de los colectivos, cabe tener cuidado con la noción de "tomar la voz por los que no la tienen". También cabe una revisión profunda en relación a la mercantilización de las temáticas y luchas, así como la apropiación exclusiva de ciertas metodologías, conceptualizaciones o estrategias.

Desde el Estado, es necesario cuidarse de la lógica de política de eventos: evitar trabajar generando procesos de transformación social profundos y centrarse en ejecutar una batería de eventos masivos, de alta visibilidad e intensidad comunicacional, donde se opera con eslogan-marca, sin procesos territoriales de largo aliento ni participación implicada de las personas. En este sentido, también cabe tener cuidado con los dispositivos que hacen énfasis en el discurso de los derechos, y por su propia operación, extirpan del uso común y las redes comunitarias una esfera de la vida cotidiana, y la transforman en un nuevo

lazo de dependencia de las personas respecto del Estado y sus técnicos especializados. Defender e institucionalizar un derecho no puede ser sinónimo de separar una dimensión de la cotidianidad de las personas, para limitar el debate y apropiación de dicha dimensión.

En conclusión, si sostenemos día a día la esperanza en la transformación social profunda, en la democracia directa, la construcción colectiva horizontal, los lazos de reciprocidad, y la autodeterminación de los territorios y las personas en múltiples dimensiones de su cotidianidad; entonces, y solo entonces, acompañemos e insistamos en los procesos de autonomía y singularización de las juventudes, al menos en su despliegue paulatino y su capacidad crítica y disruptiva del status quo.

Bibliografía

AGAMBEN, G. (2005). Profanaciones. Buenos Aires, Ed. Adriana Hidalgo

CASTORIADIS, C. (1993). *El Mundo Fragmentado*. Encrucijadas del laberinto III. Buenos Aires, Ed. Altamira

GUATTARI, F. (2015). *¿Qué es la Ecosofía?.* Textos presentados y agenciados por Stephane Nadaud. Buenos Aires, Ed. Cactus

GUTIERREZ, R. y SALAZAR, H. (2015). "Reproducción comunitaria de la vida. Repensando la trans-formación social en el presente". En *El Apantle*, Revista de estudios comunitarios. Puebla México, SOCCE

Desafíos y propuestas

Del proceso de consultas territoriales surgen una batería de propuestas, dentro de las cuales cabe subrayar: el establecimiento de espacios en los que las personas jóvenes puedan participar en la formulación de las políticas de juventud; la creación de talleres de participación política y de herramientas para la incidencia; crear espacios para la participación de quienes residen en el Departamento 20; que en los centros educativos se ofrezcan más actividades recreativas y artísticas, así como charlas sobre temáticas y preocupaciones de interés para jóvenes; y la creación y difusión de espacios públicos diseñados y pensados para jóvenes, tanto artísticos, culturales, como deportivos.

En el ensayo de Daniel Pena se destaca el surgimiento de múltiples colectivos y movimientos enfocados en diversas temáticas. Esa diversificación en la que se implican las juventudes toma nuevas modalidades de acción, complejas y entrecruzadas, utilizando estrategias tradicionales combinadas con nuevas. Se denota una inclinación a formas de organización de tipo colectivo, en donde se prioriza la horizontalidad, se otorga un lugar relevante a lo estético, el disfrute y el placer de ser activista, militante o voluntario y cuentan con un anclaje territorial; con un horizonte de construcción de autonomía y experimentación colectiva singularizante. En ese marco, el autor propone una necesaria crítica y autocrítica desde las políticas públicas, que tome los conflictos y acciones disruptivas de las juventudes como un valor central de la participación y no como una amenaza; el fortalecimiento y descentralización de los espacios de democracia directa, decisión sobre fondos públicos para el fortalecimiento de proyectos y colectivos con acompañamiento técnico; así como la apertura al uso de los espacios públicos, para la apropiación y transformación por parte de los y las jóvenes.

En relación a las propuestas planteadas en la matriz del PAJ 2015-2025 resulta necesario redoblar esfuerzos en la creación de un marco normativo para el fomento de la participación juvenil, establecer un espacio interinstitucional de coordinación de organismos y organizaciones que trabajan en materia de participación y el establecimiento de espacios de consejería en temas específicos de interés para los y las jóvenes.

Finalmente, tomando en cuenta los diversos aportes recibidos durante este proceso de revisión, desde INJU se propone una nueva línea de acción que trabaje en la promoción de la participación tomando diferentes conceptos e instrumentos que han guiado a los programas de participación y que entendemos pertinentes potenciarlos. Los conceptos referidos son: autonomía, incidencia e impacto, autogestión; entendiendo a las y los jóvenes

como sujetos de derecho. Se propone trabajar estos conceptos a través de un modelo de gestión que implique las siguientes etapas: convocatoria a partir de un interés temático; formación y sensibilización en la temática; propuesta de gestión de proyectos jóvenes; elaboración del proyecto; acceso a recursos económicos (fondos INJU); contacto con organizaciones que trabajen la temática y tengan un acumulado al respecto (asesoramiento); acompañamiento entre pares e institucional/técnico; desarrollo de acciones de impacto en dos niveles distintos, uno a nivel comunitario y del propio grupo, y el otro de elaboración de una demanda específica a las instituciones competentes.

Afrojuventudes

Jóvenes Afros surge en julio de 2017, con el fin de conformar un espacio de disfrute, acercamiento y reflexión acerca de temáticas que nos convocan como jóvenes, desde una perspectiva étnico-racial.

En la etapa previa a la formación, el gran desafío fue encontrarnos. Las juventudes afro participabamos de espacios, principalmente de índole cultural, cediendo o postergando nuestra calidad de jóvenes. Adaptándonos a estructuras, de las que seguimos siendo parte, pero que no siempre representaban la transversalización de las cuestiones que nos constituyen como jóvenes.

Por eso entendimos necesario y conveniente reunirnos para abordar nuestros propios asuntos. La comunidad afrouruguaya tiene en su interior diversas organizaciones cuya lucha es la misma: la erradicación del racismo. Pero todas utilizan métodos y recursos particulares, con agendas que sellan una impronta específica que de alguna manera legitima la necesidad de existencia de cada una de ellas. En ese contexto, es que Jóvenes Afros irrumpe para continuar fortaleciendo este rasgo de la comunidad, en el entendido que, en la diversidad nuestras causas serán comprendidas multidimensionalmente, aspecto fundamental para afrontar fenómenos complejos y estructurales.

Desde nuestros inicios, hemos hecho hincapié en trabajar sobre la identidad afro, su significado con todas las aristas que la componen. Para esto fue imprescindible el acompañamiento de personas cuyo activismo las ha colocado en posiciones de referencia para el colectivo afrouruguayo.

También hemos participado de instancias con el objetivo de concientizar y sensibilizar, trasladando nuestras vivencias y experiencias en distintos ámbitos, como el laboral y el educativo; pero tratando de fomentar el conocimiento en la materia, ya que muchos de los prejuicios que existen son, en parte, por la falta de información y la reproducción de conceptos erróneos.

Desde nuestro grupo logramos una visibilización que, sin ser directamente buscada evaluamos como positiva. Esto se dio a través de algunas actividades, y por algunos hechos puntuales en donde hemos manifestado nuestras posiciones, como por ejemplo la denuncia al Banco de Seguros del Estado ante la equívoca implementación de la Ley 19.122

acciones afirmativas.[69] Un aspecto que ha favorecido nuestra militancia es que somos parte de una época en construcción de nuevas sensibilidades, y en deconstrucción de prejuicios estigmatizadores que han condicionado nuestras formas y comportamientos. Concepto asociado generalmente a las causas feministas, pero también aplicable a la lucha antirracista.

Para hablar de racismo en un país racista que le cuesta reconocerlo es necesario definir determinadas estrategias que amortigüen las resistencias que eventualmente genera tratar el tema. Somos conscientes que además de los avances jurídicos y legales, existen también avances en el plano cultural vinculados a las generaciones de activistas que nos precedieron.

Por otra parte, también somos testigos de la persistencia de algunos obstáculos para nuestra militancia. El principal es la percepción de que el racismo no es un problema, la negación y, en consecuencia, la falta de voluntad para combatirlo, depositando siempre la responsabilidad en terceros y terceras.

A modo de conclusión, la consolidación de nuestro espacio nos ha brindado la confianza y seguridad necesaria para asumir nuevos desafíos y responsabilidades, con la certeza de que la participación en colectivo es nuestra más poderosa oportunidad para cambiar aquellas cosas que no podemos aceptar.

Jóvenes Afros

69. Diario La Juventud, 10/11/2017: https://bit.ly/2GczNt

Cultura

La cultura puede ser entendida como un conjunto de manifestaciones en la que se expresa la vida de una sociedad, sea esta un pueblo, comunidad, barrio, país. Las distintas expresiones culturales, sean materiales o no, actúan para preservar las tradiciones, pero también para transformarlas e incluso romper con ellas. Es todo lo que se hace, se dice y también lo que no se dice.[70]

Desde el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), se establece como uno de los lineamientos estratégicos: "promover una amplia participación de agentes de la cultura y ciudadanos para que de manera directa e indirecta propongan, debatan y evalúen la accesibilidad de los bienes y servicios culturales por parte de los ciudadanos".[71] En este marco, resulta muy importante contar con espacios de participación, en los cuales las y los jóvenes puedan tener sus primeras experiencias de participación, construcción y convivencia con sus pares. Habilitar estos espacios, requiere en primera instancia una aceptación de las personas adultas de los distintos tipos de expresiones culturales y apertura para entender nuevos códigos. Requiere reconocer a los y las jóvenes como sujetos de derecho capaces de producir cultura y no solo de consumirla.

Siguiendo esta línea, INJU promueve -en interacción con otros actores institucionales-, el desarrollo de actividades y de espacios culturales dirigidos a jóvenes de todo el territorio nacional. Un ejemplo es Casa INJU, donde se llevan a cabo una variedad de actividades como talleres recreativos, prácticas corporales, promoción de espacios de exposición cultural, concurso de bandas, usina cultural del Ministerio de Educación y Cultura, entre otros; de forma de promover el acceso a bienes y servicios culturales para los y las jóvenes.

En particular, el Encuentro Arte y Juventud es el evento cultural que toma mayor dimensión en el año, con la participación de más de 1500 jóvenes de todo el país. Este encuentro busca reconocer y potenciar la creación artística de las y los jóvenes que practican teatro, danza, música, audiovisuales, circo, letras, etc. Uno de los objetivos que persigue es: "generar un espacio de encuentro que propicie la expresión de las culturas juveniles, la integración entre juventudes y con el público intergeneracional, el intercambio

70. UNICEF (2006): Cultura y participación adolescente. Palabras y juegos (2006), p.20

71. Cultura en línea.UY, Lineamientos estratégicos MEC

y la participación en condiciones de respeto de las diversas identidades de todo el país".[72]

A continuación, se presentan datos de la ENAJ 2013 y la Tercera Encuesta Nacional sobre Consumo y Comportamiento Cultural (ENCCC) del año 2014 sobre el acceso de jóvenes a bienes y servicios culturales. Para finalizar se ensayan algunas propuestas que el Estado podría desarrollar para cumplir con los objetivos planteados.

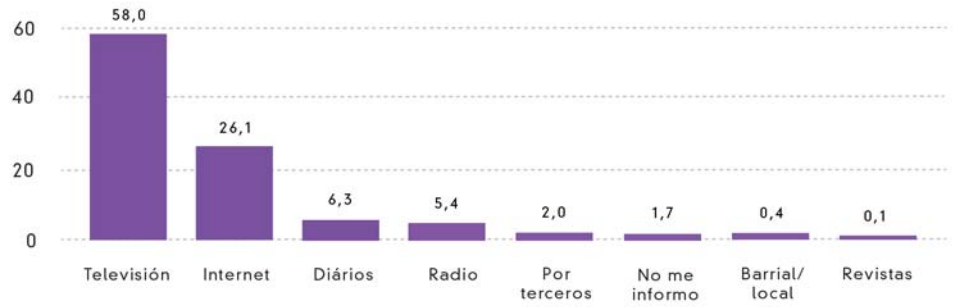
72. Encuentro Arte y Juventud, Bases edición (2018)

A los efectos de poder explorar cómo es el consumo cultural de las personas jóvenes, el presente capítulo se basará en datos de la ENAJ 2013 y la tercera Encuesta Nacional sobre Consumo y Comportamiento Cultural (ENCCC) del año 2014.[73]

Los ejes disponibles para dar cuenta de esta temática tienen que ver con los medios que utilizan los y las jóvenes para informarse, los espacios o actividades de las que se apropian y las preferencias musicales que declaran tener.

De la ENAJ 2013 se desprende que más de la mitad de las personas jóvenes utilizan la televisión como el principal medio de información sobre cuestiones de actualidad. El segundo mecanismo más utilizado es internet y en tercer lugar figuran los diarios.

Gráfico 50. Principal medio por el que las personas jóvenes se informan sobre las cuestiones de actualidad en porcentajes. País urbano



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

La importancia que representa cada medio de información varía según el quintil de ingreso que se enfatice. En el caso de la televisión, esta disminuye su importancia a medida que crece el ingreso, ya que en el primer quintil es preferida por el 67,3% de jóvenes,

73. En el caso de la ENCCC, no abarca en su totalidad al tramo etario de interés (jóvenes de 14 a 29 años), sino que hace referencia a las personas mayores de 16 años de edad

mientras que en el quinto quintil la proporción se reduce a 43,3%.

Lo contrario sucede con el uso de internet como medio principal de información, ya que fluctúa en el mismo sentido que el ingreso, aumentando de 18,5% a 31,3% del primer al quinto quintil.

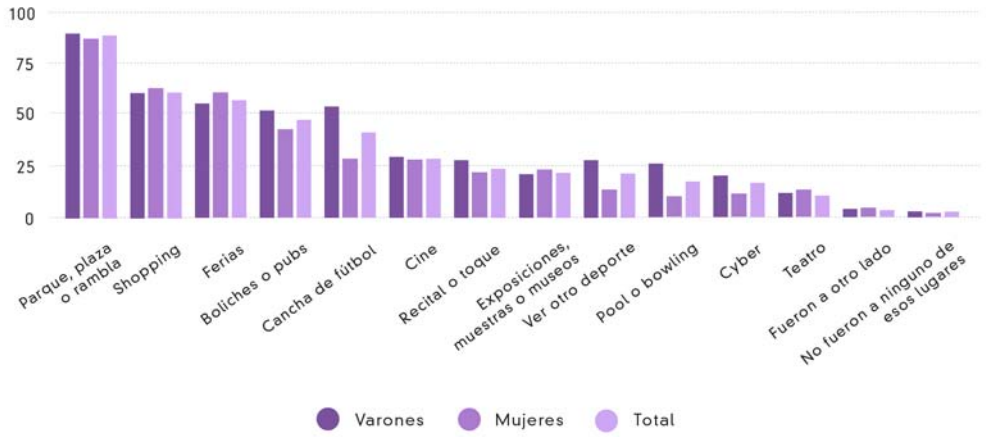
Por su parte, el tercer medio principal, es distinto según el quintil que se observe. Para el primer quintil es la radio, utilizado por el 6,2%, mientras que para el resto de los quintiles es el diario, que también aumenta su importancia a medida que crece el ingreso.

Respecto a la lectura de diarios, la ENCCC agrega que para los jóvenes de entre 16 y 29 años de edad las secciones más leídas son las noticias deportivas y nacionales, mientras que las personas de edades medias y mayores de 60 años que prefieren las nacionales y policiales.

Los espacios o lugares de los que se apropian las personas jóvenes también aportan información cultural relevante.

En espacios como parques, plazas o ramblas son más asistidos por las personas jóvenes (88,5%), sin apreciarse diferencias por sexo. El segundo lugar más concurrido lo representan los shoppings, donde seis de cada diez jóvenes declaran haber ido el último mes, con una leve aumento en mujeres. La asistencia a ferias es un tanto más feminizada y constituye el tercer espacio que más frecuentan los y las jóvenes (57,5%). A estos tres lugares le siguen los boliches o pubs (47,2%) mayormente explicado por la presencia de varones, al igual que la asistencia a canchas de fútbol (40,7%), que además representa el espacio con mayor brecha entre ambos sexos (de 25 puntos porcentuales de diferencia).

Gráfico 51. Proporción de jóvenes que asistieron en el último mes a:



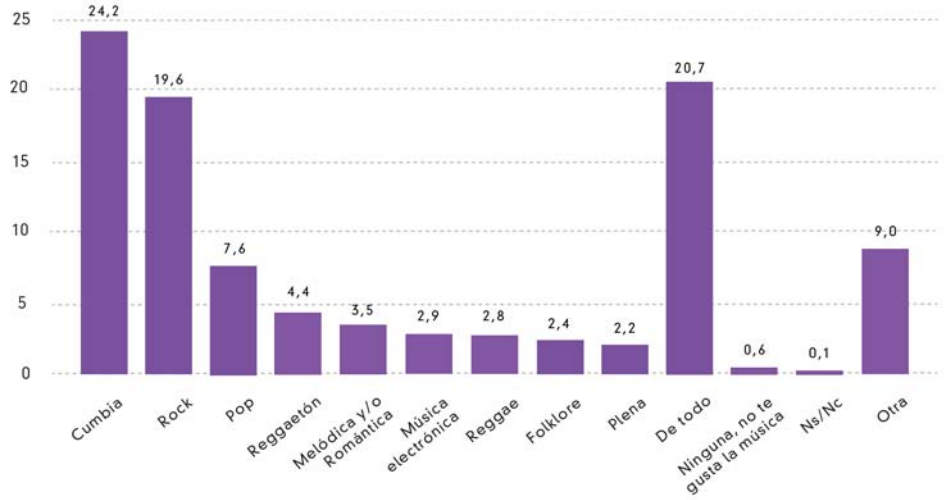
Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

La distinción por región de residencia muestra que la asistencia a shoppings y a ferias es una característica principalmente de los y las jóvenes que residen en la capital del país, mientras que la asistencia a canchas de fútbol es proporcionalmente mayor entre jóvenes residentes del interior del país. La asistencia a parques, plazas o rambla así como a boliches

o pubs alcanza proporciones similares en ambas regiones de residencia.

Otra de las expresiones que traduce de forma más intensa la identidad cultural individual y social de las personas son los gustos musicales (Dominzain et al, 2014). En este sentido, el siguiente gráfico hace referencia al tipo de música que principalmente escuchan las personas jóvenes.

Gráfico 52. Principal tipo de música que escuchan las personas jóvenes



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

La cumbia y el rock figuran como los géneros musicales preferidos, seguidos por el pop y el reggaetón. El resto de los estilos musicales mencionados en el gráfico fueron reiterados por las personas jóvenes pero en pocos casos distinguidos como principales. Un 9% de jóvenes declaró escuchar otros estilos musicales (como rap, hip hop, metal, salsa, murga, tango, candombe, entre otros)[74] y menos de un 1% declaró no gustarle la música.

Distinguiendo por sexo, se podría decir que las mujeres se muestran más abiertas a la diversidad de estilos musicales ya que la proporción que declara escuchar "de todo" es mayor que la de los varones jóvenes (22,6% respecto a 18,9%). El pop y la música melódica o romántica es más escuchada entre las mujeres que entre los varones, y a la inversa, la electrónica, el folklore, el reggae y el rock tienden a tener mayor incidencia entre los varones.

De lo anterior, cabe reconocer la dificultad que implica analizar el consumo musical en la actualidad, dada la fusión de estilos musicales que tornan difusos los límites entre géneros y que a su vez pueden variar con el paso del tiempo.

74. Ninguno de esos estilos por separado supera en proporción los que se muestran en el gráfico.

Fue manifestada en forma reiterada la preocupación por la falta de espacios vinculadas a actividades artísticas, culturales y recreativas, en otros términos espacios para la socialización entre jóvenes; así como la falta de difusión de las propuestas existentes. Vinculado con este tema se planteó la falta de apoyo para las propuestas de artistas jóvenes y la mirada prejuiciosa hacia los y las jóvenes que se dedican a este tipo de actividades. Esa mirada prejuiciosa llegaría a afectar la circulación de las personas jóvenes por los espacios públicos. En varios departamentos la falta de apoyo se planteó con fuerza, pero sobre todo se marcó la brecha existente entre la oferta existente en las capitales y las localidades del interior de los departamentos.

De todas formas fue expresado que en materia de la oferta de espacios y actividades sociales, culturales y deportivas se plantea, pese a la necesidad de que sea mayor, existen más propuestas que antes y además la misma es más variada; resaltándose especialmente que se ha comenzado a promocionar el arte joven.

Consecuentemente con las preocupaciones planteadas, se propone la creación de más espacios públicos diseñados y pensados para jóvenes, mayor difusión de los espacios y actividades existentes (por parte de los organizadores y los medios de comunicación), creación de más espacios de artísticos, culturales y deportivos (incluyéndose piscinas) en todos los territorios, jornadas gratuitas de recreación y deporte en todas las localidades (teniendo en cuenta muy especialmente el área rural), creación de infraestructura apta para realizar actividades en invierno, así como mejorar el estado de las plazas y adecuarlas para el uso de los y las jóvenes.

Desafíos y propuestas

Para cerrar, en primer lugar se comparten las principales propuestas producto de la sistematización de las consultas realizadas a los y las jóvenes a lo largo de todo el territorio nacional. En particular proponen habilitar espacios físicos que actúen como espacios culturales con los cuales los y las jóvenes puedan generen pertenencia e identidad, trabajando fuertemente en la no discriminación por clase social e identidad de género. También surge la necesidad de más y mejores propuestas recreativas y gratuitas en el interior del país. Más espacios de arte, deportes, danza, música, que promuevan la libertad de expresión y la convivencia. Por último, buscan apoyo para que los y las jóvenes puedan generar y presentar propuestas culturales. Brindar asesoramiento y capacitación desde la etapa inicial de formulación de propuestas, generando redes de contacto para que los proyectos presentados puedan expandirse en el territorio.

En segundo lugar se esbozan algunos aportes que desde INJU se quieren trabajar en cooperación con otras instituciones. Se promueve la generación de más oportunidades de espacios gestionados por jóvenes. Para que los y las jóvenes puedan apropiarse de los espacios es necesario trabajar en derribar las barreras generacionales y que el mundo adulto comience a ceder lugar a las personas jóvenes. En este sentido se propone abrir un llamado a presentación de propuestas culturales, para ser gestionadas por los mismos jóvenes. También se busca trabajar en una cartelera única de actividades culturales que abarquen una diversidad de disciplinas (circo, arte callejero, danzas, música, etc). Pensar un medio de difusión de fácil accesibilidad para que las personas jóvenes puedan enterarse fácilmente de las propuestas culturas próximas a sus territorios. Otra de las propuestas es promover el desarrollo de una red de casas INJU. Expandir la propuesta de Casa INJU al resto del territorio nacional y/o, conveniar con espacios que actualmente están funcionando y cumplen este rol.

Para finalizar, en la matriz de acciones se visualiza el grado de desarrollo en las acciones planteadas en el PAJ 2015-2025. Puntualmente, se destaca el Encuentro Arte y Juventud como una de las actividades de mayor continuidad en el tiempo, llevada a cabo en diferentes puntos del país, y que logra reunir a jóvenes de todo el territorio nacional. En los últimos tres años participaron más de 4000 jóvenes con más de 450 propuestas artísticas.

Circulación, convivencia y acoso callejero

El espacio público constituye un campo de disputa y de promoción de ciudadanía, las formas de habitarlo son desiguales en función del reconocimiento y de las posiciones sociales que ocupan las personas. El espacio público puede entenderse como un ámbito democratizador por excelencia, "donde la sociedad se escenifica, se representa a sí misma, se muestra como una colectividad que convive, que muestra su diversidad y sus contradicciones y expresa sus demandas y sus conflictos" (Borja, 2012).

Desde una perspectiva crítica, los espacios públicos son ámbitos que se estructuran a partir de la exclusión, con prohibiciones simbólicas y materiales que generan fronteras y márgenes.

El derecho a la ciudad[75] entendido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social se expresa en distintos planos.[76] En el plano territorial, "es el derecho a tener lugar, es decir, a caber físicamente en el espacio público: a no ser desplazado/a, instigado/a a ocultarse, confinado/a al espacio privado, segregado/a, perseguido/a, capturado/a o expulsado/a. En el plano social, es el derecho a tener un lugar en el espacio público, es decir, a ser aceptado/a y reconocido/a positivamente como un/a habitante legítimo/a de la esfera pública entre otros/as" (Barnes, Auburn y Lea, 2004). "En el plano político, es el derecho a hacerse un lugar en el espacio público, es decir, a crear las condiciones materiales y relacionales para producir un cambio de signo emancipatorio en la esfera pública" (Di Masso, 2015 en Di Masso; Berroeta; Vidal, 2017). En este sentido el derecho a la ciudad es una respuesta estratégica a la exclusión social y a la segregación espacial, siendo también una reivindicación para que el espacio público sea un escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva.

El espacio público adquiere sentido democrático e inclusivo cuando contempla la diferencia, la diversidad, el conflicto y el debate para reformular nuevas formas de convivencia social y nuevas acciones e interacciones en el escenario urbano.

---

75. El derecho a la ciudad es un concepto que inicialmente apareció como término en 1968 cuando el francés Henri Lefebvre escribe el su libro *El derecho a la ciudad*

76. Carta Mundial de Derecho a la Ciudad (2004). Revista *Paz y conflictos*, N° 5, 2012, pp. 184-196. Disponible en https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf. La carta surge en el marco del I Foro Social Mundial (2001) donde se abrió un proceso entre organizaciones y movimientos urbanos para lograr la elaboración de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

Es clave introducir una perspectiva de género, generaciones e interseccionalidad para comprender cómo las estructuras de desigualdad que se configuran en torno al nivel socioeconómico, la edad, la identidad de género o la ascendencia étnico racial operan en los usos, vivencias y visiones sobre el espacio público (Cardozo, S; Jorge, V; Pandolfi, J; Torre, V., Coordinadores, 2019).

En este sentido las nociones de circulación y movilidad en el espacio público son centrales en la vida de las personas jóvenes y su análisis permite visualizar las relaciones de poder que se expresan en los territorios. Las diversas prácticas y experiencias sociales en la circulación, la movilidad, el acceso a bienes y servicios y la apropiación del espacio público están condicionadas por dimensiones sociales, culturales, políticas, económicas, territoriales y de género.

El espacio público ha sido configurado en clave androcéntrica como un espacio altamente masculinizado, lo que genera consecuencias en un uso diferencial de la ciudad por parte de las mujeres. Las mujeres usan la ciudad y el espacio público de forma desigual. Esto se plasma en pautas diferenciales de movilidad generadas a partir de la estructuración de roles de género en la división sexual del trabajo hasta diversas experiencias de violencia en la ciudad (Johnson, N; Aguiar, S; Cardozo, S; Jorge, V; Torre, V., Coordinadores, 2018).

La violencia basada en género tiene su expresión en el espacio público y afecta el uso, la circulación y la apropiación por parte de las mujeres, en la forma cómo desarrollan sus rutinas, sus traslados, su participación en espacios sociales, comunitarios y políticos, el acceso a los servicios, el disfrute de actividades. Las experiencias de acoso sexual callejero y de otras formas de violencia así como su amenaza potencial en el espacio público afectan el acceso igualitario a oportunidades de educación, trabajo y participación (Johnson, N; Aguiar, S.; Cardozo, S.; Jorge, V.; Torre, V., 2018).

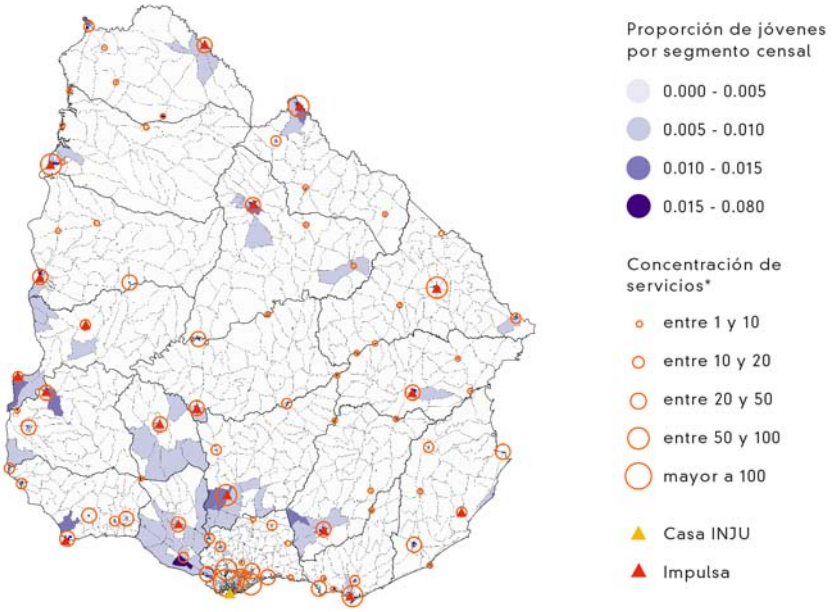
El acoso sexual callejero, como una expresión de violencia basada en género en el espacio público adquirió mayor visibilidad como problema público en los últimos años y encuentra su marco normativo en la Ley N° 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en género.

A continuación, se presentan datos de la ENAJ sobre discriminación, circulación, convivencia y situaciones de violencia en el espacio público. Luego, se presenta la visión de los y las jóvenes recogidas en las consultas territoriales. En un siguiente apartado, se presentan dos ensayos que de forma complementaria buscan reflexionar sobre distintas dimensiones de estas temáticas. Por un lado Sebastián Aguiar, Doctor en Sociología y profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, plantea sus aportes en torno a la movilidad y circulación de las personas jóvenes como un asunto estratégico. Por otro lado, integrantes de la campaña Libre de Acoso del Colectivo Catalejo, introducen su mirada crítica en torno al acoso sexual callejero. Por último, se ensayan algunos desafíos y propuestas que el Estado podría desarrollar para cumplir con los objetivos planteados.

Diagnóstico: circulación y movilidad

La definición de circulación que se utiliza está asociada con la de movilidad territorial de las personas jóvenes y su relación con la distribución espacial de algunos equipamientos urbanos,[77] centros educativos[78] y centros INJU (Impulsa y Casa INJU), así como su vínculo con espacios de recreación[79] y el tipo de transporte utilizado para ir al trabajo.

Mapa 4. Proporción de jóvenes a nivel nacional



Fuente: Censo 2011

* Centros deportivos, gimnasios, liceos, UTU, formación docente, UdelaR, casa INJU, Impulsa

77. Refiere a: espacios públicos como: centros deportivos y gimnasios a cielo abierto

78. Educación media básica, media y superior pública

79. Incluye: "cine", "boliches y pubs", "exposiciones, muestras o museos", "ferias", "fútbol", "otro deporte", "parque, plaza, rambla", "recital" o "toque, shopping y/o teatro"

A modo de introducción gráfica se representa la distribución territorial de algunos elementos[80] del equipamiento urbano, los centros educativos y la distribución geográfica de las personas jóvenes a través de un mapa[81] de Uruguay que permite conocer esta distribución.

El mapa muestra cómo los servicios se concentran en la región sur del país, sobre todo en la zona costera. Montevideo es el departamento que concentra la mayor cantidad y dispone de más de 100 servicios en alguna de sus localidades. En el resto del país, la concentración de servicios está presente sobre las capitales, y es más pronunciada en los departamentos de Artigas, Flores, Lavalleja, Salto y Treinta y Tres donde solamente aparecen en sus capitales.

Otro aspecto relevante es la concentración de jóvenes y servicios educativos y deportivos sobre el Río Uruguay, en los departamentos del oeste del país, dejando grandes áreas del departamento alejadas de los mismos.

En el centro del país, en el departamento de Durazno y también en Florida, los servicios aparecen en las zonas fronterizas a otros departamentos, dejando el centro del departamento sin estos servicios.

Las espacios institucionales dirigidos exclusivamente para jóvenes como los Centros Impulsa y Casa INJU (dependientes del Instituto Nacional de la Juventud) están presentes en todos los departamentos del país y, así, evidencian el lineamiento político Institucional de descentralización territorial.

En relación a la movilidad de las y los jóvenes, de acuerdo a la ECH 2018, los medios de transporte que más utilizan para trasladarse al trabajo son: en Montevideo y Canelones el transporte colectivo (58,8 y 34,1% respectivamente), en Flores y Rocha la bicicleta, con 23,0% y 18,8% respectivamente, y en Rivera y Artigas mayormente se trasladan a pie (37,3% y 30,4% respectivamente).

Si bien el 91,8% de jóvenes que trabajan lo hacen en el departamento en el que viven, el 8,2% se traslada hacia otro departamento trabajar. Las personas jóvenes que realizan este tipo traslado pertenecen principalmente al departamentos de Canelones (30,9%), y son los varones quienes en proporción trabajan mayormente en otro departamento; con 8,8%, frente a 7,3% de las mujeres[82]. De las y los jóvenes que trabajan en otro departamento que no es el en el que residen, el 98,3% de jóvenes de San José trabajan en Montevideo, y el 95,0% de jóvenes de Canelones trabaja en la capital del país. A su vez, de las personas

80. Los servicios que fueron referenciados estuvieron limitados a la información disponible, sin embargo, con la información graficada se puede observar la concentración de jóvenes a nivel país, al igual que la de servicios

81. Se representa la proporción de jóvenes por segmento censal (en base al Censo 2011); Montevideo posee más de 1000 segmentos, frente al resto de los departamentos que tienen un promedio de 200, por este motivo, al graficar en el mapa dicha distribución, Montevideo no refleja una fuerte concentración de jóvenes a pesar de ser el departamento con más cantidad en términos absolutos. Si bien en Uruguay existen 615 localidades según el Instituto Nacional de Estadística, el mapa dibuja las 86 principales bajo el criterio de representatividad estadística en relación al objeto de estudio

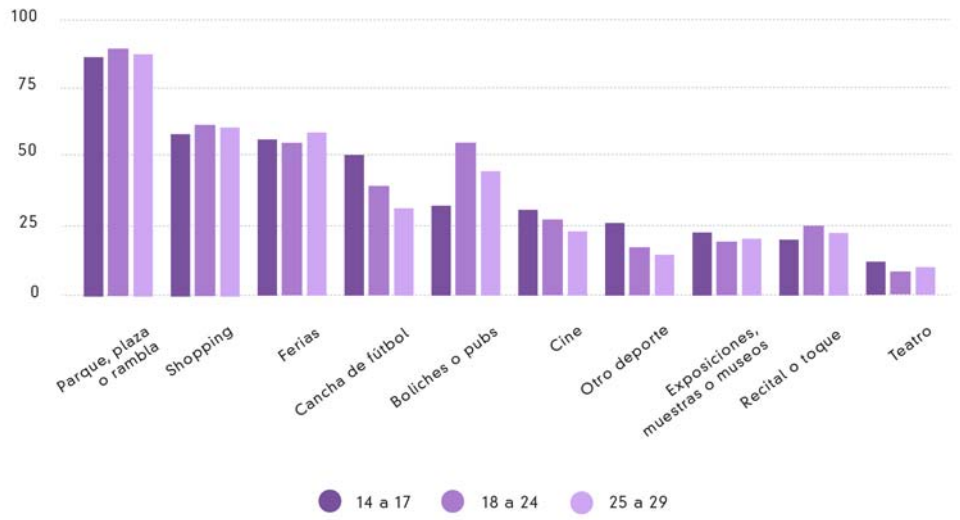
82. ECH 2018

jóvenes montevideanas que trabajan en otro departamento, el 66,3% trabaja en Canelones y el 10,3% en San José.

En la asistencia a espacios recreativos, según la ENAJ 2013, casi el total de jóvenes (90,2%) asistió en el último mes a al menos uno de los siguientes espacios: "cine", "boliches y pubs", "exposiciones, muestras o museos", "ferias", "fútbol", "otro deporte", "parque, plaza, rambla", "recital o toque", "shopping" y/o "teatro".

Las personas de 14 a 17 años se trasladan más que el resto de jóvenes hacia canchas de "fútbol" mientras que el tramo de 18 a 24 años asisten en mayor proporción a "boliches y pubs" (56,1%), y las personas jóvenes de 25 a 29 años, se destacan levemente en la asistencia a "ferias" (60,0%). Por su parte, a "parques plazas o rambla", así como a "shoppings" asisten jóvenes de todas las edades, siendo los dos espacios a los que más se trasladan los y las jóvenes (88,5% y 61,2% respectivamente).

Gráfico 53. Porcentaje de jóvenes que asistieron a espacios recreativos según tramo etario

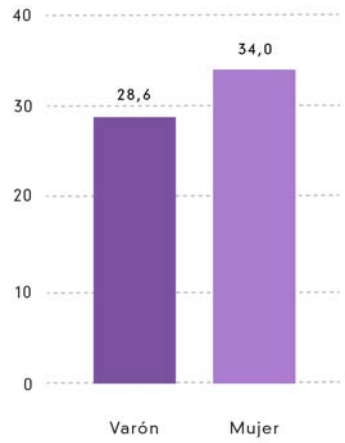


Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Asimismo, los y las jóvenes de más ingresos son quienes se trasladan mayormente para realizar actividades recreativas; esta diferencia entre el primer y el último quintil es de casi 10 puntos porcentuales (85,9% y 95,3% respectivamente). La mayor diferencia por quintiles de ingresos se presenta en la asistencia al "shopping", donde la diferencia entre el primer quintil y el último es de 40 puntos porcentuales, y de 30 en el "cine". Además, los "parques, plazas y rambla", muestran una diferencia de casi 10 puntos porcentuales entre el primer y el último quintil (83,6% frente a 93,5%), diferencias que no fueron reflejadas por edad y sexo.

Según la ENAJ 2013, el 34,0% de las mujeres jóvenes manifestaron que alguna vez se sintieron discriminadas. En el caso de los varones, esta proporción es menor, con un 28,6%. Además, es en los centros educativos donde mayormente ocurren los hechos de discriminación, principalmente en referencia a las características físicas de las personas.

Gráfico 54. Porcentaje de jóvenes según si se sintieron discriminados/as alguna vez, por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Siguiendo esta línea, en Uruguay los y las jóvenes consideran que el principal motivo de discriminación hacia otras personas es por su orientación sexual o identidad de género. Luego le siguen la forma de vestir y las características físicas. Ser joven o el lugar de nacimiento son de las opciones menos mencionadas.

Por otro lado, el 12,1% participó en alguna pelea o riña en los últimos 12 meses. En el caso de los varones la proporción es de 19,2% mientras que en las mujeres sólo del 4,9%.

Además, el 8,1% de las personas jóvenes declaran que alguna vez causaron daños a propósito en ventanas, alumbrado público, contenedores de basura, asientos del ómnibus

o cosas similares. Nuevamente existen diferencias entre varones (13,2%) y mujeres (2,8%).

Cuadro 14. Percepción de los y las jóvenes sobre la discriminación y sus motivos

¿Crees que en Uruguay se discrimina o se excluye a las personas por...?	
La forma de vestir	75,7
El color de piel	71,5
La orientación sexual o identidad de género	81,2
Características físicas (obesidad, delgadez, altura, etc.)	75,4
Creencias religiosas reales o proyectadas	46,0
Discapacidad total o parcial	55,9
Ser varón o mujer	25,8
El lugar o barrio en el que se vive	64,1
Ser joven	22,8
No tener dinero	62,8
El nivel educativo	49,1
El lugar de nacimiento	21,2
Otro	1,5

Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Siguiendo con los datos de la ENAJ 2013, los varones jóvenes declaran sentirse más seguros de la zona en la que residen que las mujeres jóvenes. En el caso de los varones, el 60,0% considera que vive en una zona "muy segura" o "bastante segura", mientras que las mujeres que declaran esa seguridad son el 54,0%.

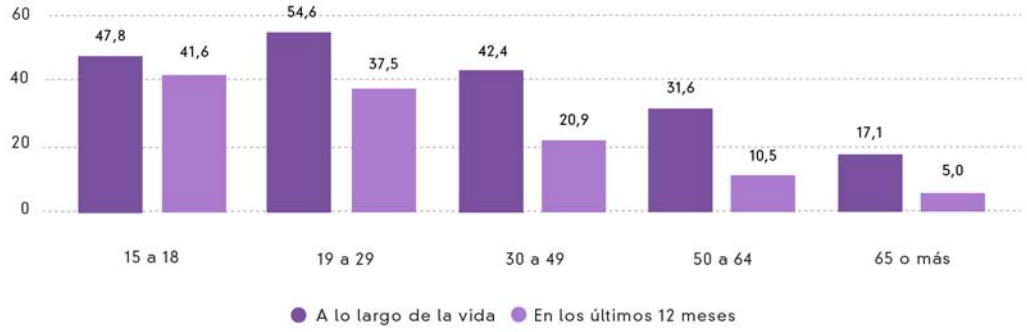
En cuanto a la violencia basada en género que han recibido las mujeres mayores de 15 años en espacios públicos, se puede observar que las jóvenes son quienes presentan los porcentajes más altos. En los últimos 12 meses, la mayor proporción de mujeres que declaran haber vivido violencia en espacios públicos pertenece al tramo etario de entre 15 y 18 años con un 41,6%. El reporte de violencia en este ámbito disminuye a medida que aumenta la edad.

Cedrez, M. et al. (2017) realizan una investigación desde un abordaje cualitativo[83] sobre la experiencia de mujeres que transitan los espacios públicos de Montevideo separándolas entre "adultas" y "jóvenes"[84] para visualizar las diferencias que presentan estos grupos etarios frente al acoso callejero.

83. La metodología utilizada fue la de grupos focales, teniendo especial cuidado en que las participantes no se conozcan de modo que la muestra resulte lo más aleatoria posible, manteniendo el criterio de anonimato de quienes participen

84. En este caso, las mujeres jóvenes fueron las menores de 26 años

Gráfico 55. Porcentaje de mujeres de 15 o más años según hayan vivido situaciones de VBG en lugares públicos a lo largo de su vida y en los últimos 12 meses, por tramos de edad[85]



Fuente: Elaboración SIG - INE en base a PENPVBGG 2013

Los resultados muestran que las mujeres adultas presentan mayor resistencia para identificar situaciones de acoso callejero ya que lo viven con mayor naturalización. Las jóvenes, en cambio, presentan mayor reconocimiento de la problemática. Además, proponen una mayor cantidad de estrategias de evitación al acoso, como la selectividad de la ropa que vestir, la hora y los lugares para transitar la ciudad y la presencia de algún varón que acompañe.[86]

Los mecanismos propuestos para combatir el acoso callejero no difieren mucho entre los grupos, sin embargo, respecto a las formas de enfrentar la situación de acoso callejero las mujeres jóvenes acuerdan que deben existir redes de contención para y entre mujeres, pero a diferencia del grupo de adultas, establecieron que deberían existir espacios en donde denunciar institucionalmente al acosador.

85. En este caso, los tramos de edad fueron propuestos por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo de MIDES

86. Ésta es propuesta como herramienta que disminuye la probabilidad de ser acosada y emerge la idea de un "código entre varones" según el cual no se acosa a una mujer por el respeto que merece el varón que la acompaña y no por el respeto que merece la mujer como persona en sí misma

Fueron planteadas dificultades para la participación relacionadas estrechamente con la convivencia social, tales como: la pertenencia a diferentes barrios y la lejanía en relación al espacio físico en donde se propone la participación; la escasez de propuestas para los y las jóvenes rurales, así como la dificultad en los traslados para participar de las propuestas existentes; y la discriminación por clases sociales, residencia, apariencia, raza o etnia, discapacidad, sexo, orientación sexual e identidad de género. Muy especialmente, se plantea la inequidad por razón de género, expresándose en términos de exclusión de ciertos espacios de participación, la dificultad en su inclusión y en la dificultad para participar en términos de igualdad o equidad; así como los estereotipos de género, existentes en relación a qué actividades pueden ser aquellas en las que participen varones y mujeres. Por otra parte, se hizo mención especial al hecho de que la desigualdad en la asunción de las tareas de cuidado y las tareas domésticas implica una limitante para la participación de las mujeres.

En los discursos de los y las jóvenes estuvo muy presente la falta de oportunidades para las personas con discapacidades. Estas fueron denotadas en la carencia de infraestructura accesible en muchos espacios educativos, laborales, deportivos y de esparcimiento (como en playas y bailes); carencias en el transporte público; falta de actividades inclusivas. Además de los problemas citados de infraestructura se menciona la carencia de recursos materiales y humanos para poder lograr una efectiva inclusión en materia educativa y laboral. Por otra parte, además se identifican fenómenos de prejuicios y bullying hacia las personas con discapacidad, lo que desalienta la participación.

También se enfatizó en la situación de los jóvenes en conflicto con la ley, estableciéndose que están expuestos a mayores situaciones de discriminación y a mayores dificultades para el acceso a oportunidades laborales, lo que visualizan empeorado para el caso de las mujeres.

Al igual que en otros componentes, se entiende que se han logrado mejoras en las acciones vinculadas a la convivencia ciudadana. En relación a las personas con discapacidades, se reconoce: una mayor accesibilidad en los espacios públicos, incluidos los centros educativos y plazas, lo que se denota en la construcción de rampas y baños inclusivos; y una inclusión incipiente en las actividades deportivas y recreativas; la contratación de intérpretes de lenguas de señas, en especial en los centros educativos.

También se reconocen avances en la participación de las mujeres en actividades como el deporte, la danza y el arte. Se señala que participan de actividades en las que antes eran mal visto que lo hicieran; y que cada vez más superan los límites del hogar; lo que implica un cambio cultural muy importante.

En materia de propuestas que tienen por objeto inclusión de personas con discapacidad, se plantea la realización de correcaminatas inclusivas (debe señalarse que ya se promueve la inclusión en la INJU 5K), dedicar más presupuesto para contar con recursos materiales y humanos formados para integrar a todos y todas, una mayor oferta de curso de lenguaje de señas, la promoción de la participación de los y las jóvenes con discapacidad, fomentar que los deportes sean más inclusivos.

Por otra parte, considerando la vida en los centros educativos, se establece la necesidad de que en los mismos se ofrezcan más actividades recreativas y artísticas, el utilizar los tiempos libres para ofrecer charlas sobre problemáticas y preocupaciones de los y las jóvenes, el fomento a la creación de los gremios estudiantiles, generar y fortalecer espacios de igualdad entre estudiantes y docentes (para que los estudiantes se puedan expresar, opinar, participar y ser parte).

Otra temática que fue planteada en forma reiterada en sucesivos talleres fue la necesidad de darle más oportunidades (laborales, educativas, culturales y sociales) a los y las jóvenes privados de libertad o que se encuentran en situación de egreso.

Existieron planteos concretos referidos a la realización de talleres de educación sexual, aumento en la información sobre sexualidad y salud mental; continuar trabajando sobre la eliminación de toda forma de violencia (en espacios públicos, institucional, escolar, intrafamiliar); la necesidad de establecer (y/o aumentar el número) equipos multidisciplinarios para trabajar estas temáticas con los y las jóvenes.

Finalmente, fueron realizadas una serie de propuestas que son base para la construcción de cualquier política de participación y cultura: la generación de espacios de diálogo intergeneracional para la promoción de la participación; el combate a la discriminación, tanto por motivo de sexo, género, orientacion sexiual, etnia, raza o condición socioeconómica; la promoción de los mecanismos de resolución pacífica de controversias.

Movilidad y circulación como asunto estratégico

Sebastián Aguiar
Facultad de Ciencias Sociales

La movilidad, qué duda cabe, es un asunto central en nuestras sociedades y en la vida de las y los jóvenes: casi cabría decir que lo extraño es lo que no es móvil, estar fijo. Se ha vuelto un lugar común señalar que nos hallamos en sociedades móviles, y el señalamiento es cierto no sólo por asuntos como el aumento en las últimas décadas de los medios y modos de transporte y conexión, su velocidad, su disposición; o por el carácter fluido y líquido de la posmodernidad, más dinámico, menos estático, sólido y fijo; sino además y sobre todo porque posiblemente en cierta ceguera hayamos en la historia de las ciencias sociales y salvo excepciones desdeñado lo móvil, prestando insuficiente atención a los sistemas de movilidad, a cómo estructuran la vida cotidiana. Por poner un ejemplo si bien definimos la pobreza como carencias en el acceso a bienes y servicios, el centro se coloca en los bienes y servicios y no tanto en el primer componente: el acceso.

En particular en adolescentes y jóvenes, que son quienes más desplazamientos realizan, quienes encuentran un mayor conflicto en la movilidad urbana, entre quienes "salir" y "encontrarse" resulta de una centralidad más poderosa en la vida cotidiana, moverse ocupa un lugar privilegiado. Puede entenderse como uno de los rituales de pasaje constitutivos: salir del hogar, comenzar a apropiarse del entorno y del afuera es medular en empezar a ser adolescente y ampliar el radio, el acceso a la plena vida urbana caracteriza por su parte constitutivamente la juventud.

En lo que sigue, en esta tónica, se considerarán algunos asuntos específicos de la movilidad urbana. Si se postulan sociedades móviles como un cambio de paradigma sería importante prestar atención en el análisis a la movilidad social, económica o laboral o de la conectividad en un sentido más amplio. Asimismo por supuesto es relevante la movilidad en contextos rurales, pero por falta de especialización sería impertinente hacer comentarios al respecto. El ensayo se basa en varios trabajos antecedentes y en información proveniente de doce grupos de discusión con personas adolescentes y jóvenes en Montevideo realizados entre 2015 y 2018 y de una encuesta realizada en 2017 en Montevideo y el Área Metropolitana a 2034 personas desde la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

La movilidad urbana juvenil presenta características específicas en el complejo concierto de la movilidad en la ciudad: un mayor uso de bicicletas y de transporte público, más movimientos con fines educativos y de ocio que otros grupos de edad o un mayor uso de espacios públicos. En particular cabe señalar dos asuntos que merecen una mención específica: el carácter conflictivo de los ómnibus y el sistema de transporte para las y

los adolescentes, que lo conciben como un lugar de disputa, donde sienten que son censurados, y las elevadas tasas de accidentalidad y de víctimas jóvenes en la vía pública, que puede renovarse con la explosión de trabajos de delivery. Asimismo, en los últimos años aparecen algunos aspectos salientes, como nuevos medios de transporte utilizados mayoritariamente por jóvenes o el desarrollo de app que implican la movilidad, desde *Pokemon go a Moove it.*

De cualquier modo, para acercarse a la movilidad urbana de las y los jóvenes es necesario considerar primero las dimensiones económicas y territoriales, porque la circulación de las y los adolescentes en Montevideo y el Área Metropolitana (AM) tiene lugar en una ciudad fracturada, con áreas consolidadas que se mantienen estables y delimitadas al menos desde los años ochenta. En el último milenio, en décadas de relativa prosperidad económica, la estructura urbana y los índices de segregación no se han visto afectados y en grandes rasgos la proporción de población residiendo en asentamientos y la precariedad dispersa se han mantenido. Por otra parte, entre las ciudades del país se encuentran tipos muy distintos. Varios trabajos antecedentes permiten distinguir entre las ciudades capital tradicionales, como Mercedes o Tacuarembó, estructuradas en torno a un centro definido, ciudades pequeñas que atraviesan procesos de deterioro de distinto tipo como Paso de los Toros o Pando, o grandes ciudades complejas como Maldonado o Salto. Todas ellas se encuentran también con una configuración tensionada, fronteras establecidas y en procesos de segregación urbana, quizás excepto nuevas aglomeraciones más dispersas, particularmente en el AM como Barros Blancos o Ciudad del Plata.

Es un lugar común hablar de ciudades fracturadas, pero también resulta expresivo y realista: en un contexto de segregación residencial consolidada y sostenida en el tiempo se han establecido fronteras. Además, otra ventaja de la expresión es que entronca con otro nivel de la segregación urbana: la que tiene lugar desde la perspectiva del habitante. Las personas sienten que existen fuertes distancias culturales en la ciudad, como expresa esa recurrida referencia al "ellos y nosotros".

En comparación con otros grupos de edad las personas adolescentes y jóvenes corren la peor parte en este contexto. Es que en cuanto a la fractura socioeconómica y las fronteras consolidadas ellas y ellos están en mayor medida "del otro lado". En Montevideo, pero también en otras ciudades debido a la natalidad diferencial en los contextos de pobreza, las personas adolescentes se concentran proporcionalmente en las periferias, en forma más aguda que otros grupos de edad. En cuanto al punto de vista de las personas, los jóvenes parecen ser los portadores del deterioro urbano, fuente de desorden y en particular el subconjunto de adolescentes y jóvenes "de afuera" conforman la figura típica del "ellos": marginales, extranjeros culturales, amenazantes, hostiles, sin códigos.

En este concierto la movilidad urbana juega un papel fundamental. Representa como se señalaba la vía de acceso. De una parte para sortear las fronteras residenciales, para acceder a bienes y servicios: desde posiciones periféricas son más frecuentes los movimientos de traslación, de larga duración a "centros" educativos, de empleo, comerciales y de esparcimiento, aunque también tienen lugar movimientos de rotación, en el barrio. Mientras, en espacios más prósperos de la ciudad la traslación implica menos tiempo y el acceso a "centros" muchas veces tiene lugar con movimientos de rotación. De otra parte,

de los puntos de partida también se desprenden recorridos distintos, formas de circulación diferentes. Los circuitos de las posiciones económicas y geográficas superiores implican recorridos centrados en la costa este y el centro de la ciudad, y visiones generalistas sobre el resto.

> "- Carrasco, Punta Gorda, acá (Punta Carretas), Pocitos, Parque Rodó, Centro y Ciudad Vieja, de ahí no salgo. El Prado también... - A La Teja vos si querés podés ir, con toda la buena intención, viene un chorro y le chupa un huevo que vos tengas intención...". (NSE alto, jóvenes, hombres).

> "- El Cerro, ponele, yo no lo conocía hasta el año pasado. Y dije no, nunca voy a ir al Cerro porque queda del otro lado de Montevideo, toda esa zona de Montevideo no la voy a conocer nunca porque queda... - Fuera de tu vida". (NSE medio, jóvenes, mixto).

En cambio, los de las posiciones económicas y geográficas inferiores se remiten en mayor medida a sus propios barrios:

> "- ¿La gente pasea por el barrio y disfruta de los espacios del barrio? - Y sí, de última es el paseo más económico que tenemos. - Salís a caminar, salís con el mate... si no tenés la plaza, los banquitos mismo". (NSE bajo, jóvenes, mixto).

Perciben con claridad una movilidad diferencial: a veces, ellos van de paseo a los barrios prósperos; en cambio "no ves a alguien de Pocitos paseando por el Borro o el Marconi". Estas son dinámicas que refuerzan la segregación.

> "- Se mueven en la zona así... que tienen plata. No vas a ver a uno de Pocitos en el Borro. No lo vas a ver. - Sí podés ver a uno del Borro en Pocitos. - Sí pero no vas a ver a uno de Pocitos en el Borro o en el Marconi. - El de Pocitos no va a ir a pasear al Borro. Capaz que el del Borro va a pasear a Pocitos." (NSE bajo, jóvenes, mixto).

También las relaciones de género y de edad estructuran la circulación urbana. Así, fenómenos como el acoso sexual callejero, que han sufrido en los últimos doce meses (a diciembre de 2018) casi un 90% de las mujeres de 25 años o menos de Montevideo y el AM, estructuran fuertemente la movilidad e implican el desarrollo de estrategias específicas -medios de transporte más seguros, ir acompañadas, abstenerse de recorridos u horarios-. Asimismo, con claridad la movilidad varía fuertemente según la edad. Entre adolescentes es menos frecuente que entre jóvenes mayores, la educación deja de ser el fin del movimiento prioritario para comenzar a serlo el trabajo, los movimientos de ocio cambian y pasan a ser salidas, los movimientos de traslación se van volviendo progresivamente más frecuentes.

Los circuitos diferenciales retroalimentan la fractura al establecer regímenes de visibilidad diferenciados y limitar las posibilidades de encuentro, pero además, fundamentalmente, generan construcciones de ciudad distintas: mapas cognitivos escindidos. Las ciudades que se representan y habitan son diferentes. Los mapas cognitivos son mapas mentales que

permiten dar sentido y orientarse, navegar las ciudades, que se componen de elementos como nodos, mojones, barrios, sendas o bordes. Cuanto más compartido es el mapa cognitivo de una ciudad, más integrada se encuentra. Y varias investigaciones, en particular mediante grupos de discusión y la encuesta realizada en 2018, muestran mapas cognitivos escindidos en Montevideo, en particular, entre adolescentes y jóvenes. En función de los puntos de residencia y los circuitos o recorridos, de cómo circulan, hay grandes diferencias entre mapas de quienes viven en zonas prósperas o en las distintas periferias. Lo mismo, aunque en forma menos aguda y en relación inversa con el tamaño y la complejidad, sucede en varias ciudades del país.

Es algo evidente la existencia de circuitos diferenciales: entre las y los adolescentes y jóvenes ese carácter diferencial se agudiza, es mayor que en otras posiciones de edad y que en momentos anteriores. Aparecen también mapas distintivos por ejemplo cuando señalan los lugares que les gustan, incluso en las salidas nocturnas, un movimiento que comparten los jóvenes, particularmente propias de ellos. Esas salidas también están diferenciadas por tipos o estereotipos de gente.

> "- Cada baile tiene su estereotipo de gente. - Claro, tenés el baile del interior más Agroboy capaz, el baile que es más cheto, que escuchan más electrónica, los bailes de plena y tropical... es como que cada... - Ahora está creciendo mucho la movida de la electrónica, muy de moda, esas fiestas al aire libre que empiezan a las 3 de la tarde.- Las rave. - Cada lugar que hace su movida promueve un tipo de consumo, o sea yo hoy me visto de determinada manera, voy a tales lados, entonces te pasa eso, o vas con un costado rapadito y dicen no". (NSE medio, jóvenes, mixto).

En las posiciones económicas superiores, en particular entre los adolescentes que empiezan a salir, uno de los puntos principales es en Montevideo por ejemplo el barrio Parque Rodó, donde conocen el conflicto con los vecinos que genera esa "marea humana", pero también a otros espacios públicos, claramente diferenciados, como la Plaza Trouville y la Virgilio o el Kibón en verano, aunque personas de otros barrios también lo visitan últimamente. En las posiciones económicas inferiores, los adolescentes salen más bien por el barrio, no tanto a boliches: "Yo en la calle en general, me veo con mis amigos y pasamos saliendo para todos lados". Van a plazas, que a veces se ponen feas, porque en sus barrios "No hay mucha cosa para hacer tampoco". Muchos se juntan en esquinas, en bancos o lugares de los que se apropian, y van a bailes los fines de semana ("nuestros bailes"). Cuando van a otros barrios o espacios públicos de barrios propios o céntricos para divertirse salen "en barrita" y también son conscientes de que muchas veces generan conflictos, se sienten recibidos con hostilidad.

Recapitulando en la movilidad de adolescencia y jóvenes aparecen características específicas, que tienen lugar en un contexto, particularmente en MVD, de segregación residencial sostenida en el tiempo y de segregación urbana por un incremento de la distancia social con un énfasis en nuevas figuras: marginales, sin códigos, mayormente adolescentes y jóvenes. En este marco tienen lugar circuitos escindidos entre las y los adolescentes, que reproducen y retroalimentan esta segregación al generar mapas cognitivos y regímenes

de visibilidad diferenciales tanto entre adolescentes y jóvenes como entre estos y las posiciones de edad mayores.

Debemos apostar a enderezar este proceso. La movilidad resulta una herramienta fundamental en contextos de segregación consolidada. Permite acceder a bienes y servicios, a oportunidades distribuidas diferencialmente en el territorio. La tendencia a la generación de circuitos escindidos sólo asegura una reproducción de la segregación. Es preciso alimentar la movilidad de adolescentes y jóvenes para permitir que sus mapas cognitivos se integren, que los regímenes de visibilidad permitan interacción entre distintas y distintos. Tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, la posibilidad de interacción es uno de los principales indicadores de integración. De otro modo, la distancia se incrementa.

Muchas veces la movilidad de adolescentes y jóvenes es conflictiva. En los medios de transporte, en los horarios y sobre todo en la recepción al llegar, cuando "se saltean su lugar": se vuelven figuras extranjeras, muchas veces amenazantes, quizá ruidosas. Se los recibe con hostilidad. Pero la movilidad en las personas jóvenes es un asunto estratégico y solo un estímulo a la de las y los jóvenes permitirá torcer esta situación, superar las barreras. Contra el incremento de la extranjería resulta prioritario fomentar el encuentro, el estímulo a la movilidad residencial y cotidiana de adolescentes y jóvenes.

Acoso sexual callejero, ciudad y juventudes

Fernanda Berrueta
Micaela Cal
Julia Irisity
Victoria Palacio
Martina Sanguinetti
Libre de Acoso - Colectivo Catalejo

En marzo de 2018 se lanzó Libre de Acoso, una campaña integral de Colectivo Catalejo[87] que tiene como objetivo desnaturalizar y generar acciones para evitar las prácticas de acoso sexual callejero (ASC). La campaña surge de la necesidad de generar insumos y herramientas para potenciar las discusiones sobre el tema, y problematizar esta práctica avalada socialmente.

En este sentido, se buscó articular herramientas comunicacionales y audiovisuales con la generación de conocimiento académico. Una de las principales características de la campaña fue la creación de una página web que permite la generación de denuncias de situaciones de acoso callejero, lo que permitió la elaboración de datos concretos sobre cómo la problemática se manifiesta en Uruguay.

Según la normativa uruguaya el acoso sexual callejero es: "[...] todo acto de naturaleza o connotación sexual ejercida en los espacios públicos por una persona en contra de una mujer sin su consentimiento, generando malestar, intimidación, hostilidad, degradación y humillación" (Ley N° 19.850, Art 6). Comprende distintos tipos de comportamientos que pueden ser verbales -groseros o no- o físicos, incluyendo la persecución, la masturbación y el exhibicionismo.

Es una práctica naturalizada socialmente, que sucede de manera cotidiana, lo que dificulta su identificación y su análisis como una problemática de consecuencias profundas. Su carácter sistemático y acumulativo lo consolida como una expresión más de la violencia basada en género: más del 91% de las personas que lo vivencian son mujeres y más del 93% de los casos los perpetradores son varones (Berrueta et al, 2019).

El ASC establece una lógica de tomar los cuerpos de las mujeres como objeto de consumo, silenciosos, puestos en el espacio público para disfrute de las masculinidades. Esto es parte de lo que se denomina como cultura de la violación en el entendido que "el uso y abuso del cuerpo del otro sin su consentimiento puede darse de diferentes formas, no todas igualmente observables" (Segato, 2003). En el caso del ASC, salvo en sus acepciones más explícitas, hablamos de violencia simbólica. Según Segato, este tipo de violencia es el

87. Colectivo Catalejo es una organización de la sociedad civil vinculada y comprometida con temas vinculados a los Derechos Humanos y las Juventudes

más eficiente en la reproducción de las desigualdades por su sutileza, su omnipresencia y su carácter difuso. La autora habla de "sexismo automático" para designar esas acciones que "responden a la reproducción maquinal de una costumbre, amparada en una moral que ya no se revisa" (Segato, 2003: 117). Resulta particularmente difícil defenderse de estos automatismos, porque operan sin nombrar, generando un marco de acción sexista natural, costumbrista y difícil de detectar.

Las consecuencias de esta práctica son múltiples y diversas. En primer lugar, y de manera inmediata, genera sentimientos displacenteros, siendo los más frecuentes el asco, el miedo, la bronca, la impotencia y la angustia. El miedo, opera como un problema presente y futuro, por su carácter potencial: este tipo de prácticas contribuye a que del uso del espacio público sea diferente para varones y mujeres siendo, en el caso de éstas un componente de la vivencia (me pasó) y de la posibilidad de ésta (me puede pasar). (Berrueta et al, 2019).

Estos sentimientos se asocian con la vivencia de la ciudad, arraigándose en las construcciones subjetivas de las mujeres (y de los hombres, que también se socializan en estos marcos culturales), por lo que el ASC tiene impactos más profundos, que merecen ser atendidos desde una perspectiva de largo aliento. Estas consecuencias pueden ser tanto en el disfrute de las mujeres de su propio cuerpo, el desarrollo de la sexualidad tanto de hombres y mujeres, como en la desigual apropiación del espacio público. En este texto nos centramos en este último punto porque limita el libre ejercicio de los derechos de las mujeres.

El espacio público es central a la hora de ejercer ciudadanía, por ser el lugar de encuentro y de trasmisión de normas sociales, un terreno de lucha por nuestros derechos, de disfrute del tiempo de ocio, por ser donde lo colectivo se pone en juego y donde existe lo comunitario.

El ASC se gesta como una de las tantas desigualdades que atraviesan la ciudad, y como tal genera ciudadanías diferenciadas, en este caso en función del género. Cambiar el recorrido, la sobre-utilización de taxis, la limitación de transitar la ciudad en soledad, pensar el atuendo o usar auriculares, se convierten en estrategias comunes de las mujeres en las calles como forma de combatir estas situaciones cotidianas y reducir su posible exposición al riesgo o la incomodidad.

En las denuncias generadas en la web libredeacoso.uy se relevó que el 90% de las mujeres que denunciaron situaciones de ASC tienen menos de 30 años y el 25% tienen entre 11 y 18 (Berrueta et al, 2019). Si a este dato le agregamos que la edad en que se comienza a sufrir ASC es 11 años (OCAC, 2014), podemos afirmar que el eje generacional es clave para pensar y combatir este problema. Cuestionarse cómo los y las jóvenes habitan la ciudad, cuáles son los obstáculos para acceder a la misma, y qué consecuencias tienen en sus prácticas ciudadanas y en la construcción de subjetividad, es fundamental para pensar juventudes libres y plenas. Por lo tanto, resulta crucial reflexionar cómo las Políticas de juventud pueden incorporar estas realidades, y pensar las distintas expresiones del ASC tanto en un marco normativo de referencia como en la generación de prácticas concretas.

Es en la articulación entre lo normativo y lo cultural que se producen y reproducen pautas de relacionamiento y transformaciones de las mismas. Por esto, es importante el ejercicio de conceptualizar el problema y discutir desde la vivencia de cada persona para incidir en

las conductas y acuerdos sociales.

Fomentar la discusión en estos ámbitos se vuelve central no sólo en el marco de la transformación posible a través del cambio cultural de las generaciones jóvenes sino también para brindar herramientas de información y cuidado en la línea de garantizar el efectivo ejercicio de sus derechos y construir formas de convivencia saludables, justas y equitativas. Sin dudas, supone también asumir el desafío de transversalizar las distintas áreas de la política con una perspectiva de género que visibilice todas las formas de violencia y asuma la responsabilidad de pensar acciones para trabajar sobre ella.

Asimismo, es fundamental pensar en el rol de la cultura y los agentes vinculados a ella en la reproducción de las múltiples expresiones de la violencia de género, incluyendo el ASC que tiene un componente cultural muy fuerte. En esta línea, entendemos imprescindible que las políticas públicas incorporen la perspectiva de género para generar acciones que fomenten un nuevo paradigma cultural.

Uruguay cuenta con una reciente Ley Integral de Violencia basada en Género, en la que se realiza un exhaustivo detalle de las manifestaciones de la violencia, entre ellas el acoso sexual callejero. Los marcos normativos son necesarios pero por sí mismos difícilmente contribuyan a repensar y redefinir las formas de pensarnos y vincularnos. Por esto, los espacios de información e intercambio, las jornadas de reflexión y el compromiso con el tema son fundamentales.

Bibliografía

Primera Encuesta de Acoso Callejero en Chile (2014). Observatorio Contra el Acoso Callejero Chile. Disponible en http://www.ocac.cl/wp-content/uploads/2014/05/Informe-Encuesta-de-Acoso-Callejero-2014-OCAC-Chile.pdf

SEGATO, R. (2003). *La estructura del género y el mandato de la violación*. En Las *estructuras elementales de la violencia: Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Ediciones Prometeo|3010

BERRUETA, F. CAL, M. IRISITY, J. RIVERO, L. SCAVINO, S. (2019) L*ibre de Acoso: Primer análisis de denuncias sobre acoso sexual callejero en Uruguay*. En *No me halaga, me molesta. Aportes a la discusión sobre el acoso sexual callejero en Uruguay*. Montevideo: Colectivo Catalejo y Fundación Friedrich Ebert en Uruguay.

Desafíos y propuestas

A modo de cierre, se realizan algunos aportes surgidos del proceso de intercambio y consulta con jóvenes, de los diagnósticos sobre circulación movilidad, convivencia y acoso callejero y de las reflexiones aportadas desde la academia y la sociedad civil.

En cuanto a las propuestas que surgieron de las consultas territoriales con los y las jóvenes se destaca la necesidad de profundizar el abordaje desde la convivencia social con perspectiva de género y generaciones que busque combatir la estigmatización y las múltiples discriminaciones por clase social, lugar de residencia, situación de discapacidad, identidad de género, orientación sexual, etc. En las consultas se planteó la necesidad de accesibilidad universal y de propuestas inclusivas para jóvenes en situación de discapacidad en todos los espacios de circulación (educativos, laborales, recreativos y de esparcimiento). En esta línea, otra propuesta emergente en las consultas territoriales fue la necesidad de mejorar la conectividad de jóvenes del medio rural y la movilidad en ciudades y pueblos y la creación de bicisendas. A su vez, se demanda que se fomente la participación de la diversidad de jóvenes en actividades deportivas, sociales y artísticas culturales, con especial énfasis en las personas jóvenes que tienen mayores dificultades para acceder a participar de estos espacios. También plantearon la necesidad de fortalecer los centros educativos como espacios de convivencia social, donde se promuevan actividades de participación juvenil y promoción sociocultural (talleres, charlas, jornadas, espacios de intercambio entre estudiante, y entre estudiantes y docentes).

A partir del ensayo escrito por Sebastián Aguiar surge la necesidad de mejorar las condiciones de acceso a bienes y servicios para jóvenes que tienen o históricamente han tenido derechos vulnerados, considerando dimensiones económicas y territoriales. Asimismo, teniendo en cuenta que existen fronteras simbólicas y materiales, es importante generar alternativas de circulación y conectividad en la movilidad urbana que faciliten los desplazamientos y la apropiación democratizada de las ciudades. Generar mayor democratización en la circulación social de jóvenes en los departamentos, superando las fragmentaciones y los procesos de segregación social y territorial se convierte en un desafío para la política pública.

En el ensayo escrito por integrantes de la campaña Libre de Acoso de Colectivo Catalejo se hace foco en la necesidad de visibilizar prácticas naturalizadas y avaladas socialmente, que revelan a través del acoso sexual callejero otra forma de desigualdad y violencia de género en el espacio público. Se vuelve imprescindible profundizar el trabajo en torno a

las transformaciones culturales que permitían garantizar espacios libres de acoso así como mecanismos de información y protección.

Por último, desde INJU se entiende fundamental construir estrategias en la política pública de juventudes para generar espacios libres de acoso y discriminaciones, a través de campañas, de promoción de prácticas institucionales en espacios juveniles, de capacitación de técnicos y técnicas que trabajan con jóvenes para la detección y prevención. Al mismo tiempo, se deben generar estrategias de articulación interinstitucional para promover que el acondicionamiento urbano y el mejoramiento de los espacios públicos incorporen una perspectiva de género y juventudes en clave de diversidad, accesibilidad y combate de las desigualdades.

Prácticas corporales y deporte

La práctica de deporte, actividad física y prácticas corporales adquieren una especial importancia en los y las jóvenes al considerar su dimensión sociocultural y no solo la práctica fisica en el sentido estricto de la definición dada por la Organización Mundial de la Salud. El deporte y prácticas corporales (en sus diferentes formas) son relevantes en esta etapa de la vida, en cuanto a que funcionan en muchos casos como un conector social y trabaja el sentido de pertenencia y compromiso con el ser parte de un grupo.

En el año 2015 se crea la Secretaría Nacional del Deporte como órgano del Estado que formula, ejecuta supervisa y evalúa las políticas en materia deportiva. Entre sus objetivos está el "garantizar el derecho social de toda población a la práctica sistemática de la actividad física, el deporte y la recreación..."[88]. En este sentido, es necesario continuar trabajando en la habilitación de los espacios físicos en todo el territorio nacional y la diversificación de propuestas para esos espacios, de forma de lograr abarcar las expectativas de los y las jóvenes.

En línea con garantizar el deporte a toda la población, adquiere particular importancia la inclusión de personas con discapacidad y en situación de vulnerabilidad social. Algunos ejemplos son la construcción del primer parque inclusivo en Montevideo, Parque de La Amistad; gimnasios al aire libre, convenios entre las intendencias y los clubes deportivos para la práctica deportiva y recreativa, actividades en el Complejo Municipal Sa.Cu.De en Casavalle, etc.

En particular, y con el objetivo de promover la práctica del deporte y democratizar el acceso y participación de los y las jóvenes a experiencias de competencia deportiva en un marco de respeto y convivencia; año tras año se llevan a cabo los Juegos Deportivos Nacionales, siendo INJU uno de uno de los coorganizadores. Considerando la dimensión sociocultural de la práctica de deporte y actividades de recreación, se entiende que este tipo de iniciativas fortalecen el desarrollo de relaciones interpersonales entre sus participantes.

A continuación, se presentan datos de la ENAJ 2013 con los principales resultados sobre la práctica de deporte y actividad física en los y las jóvenes. Seguidamente, se presenta la visión de los y las jóvenes recogidas en las consultas territoriales. Luego, la Licenciada María Corral y el Doctor Gianfranco Ruggiano del Instituto Superior de Educación Física (ISEF) de

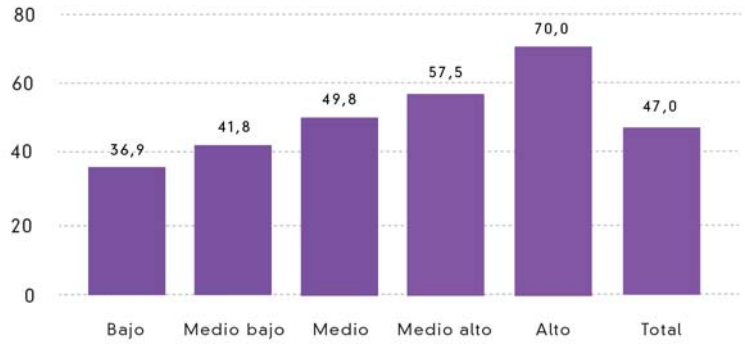
88. Secretaría Nacional del Deporte, Visión (2019)

la UdelaR exponen su visión acerca de cómo pensar las prácticas corporales en las políticas públicas. Por último, se ensayan algunas propuestas que el Estado podría desarrollar para cumplir con los objetivos planteados.

Según datos de la ENAJ 2013, poco menos de la mitad de las personas jóvenes de nuestro país (47,0%) realiza actividad física o practica algún deporte. A su vez, la proporción entre los varones (60,7%) es casi el doble que entre las mujeres (33,0%).

Según quintiles, se desprende que la actividad física en jóvenes varía de acuerdo al ingreso del hogar. En el primer quintil de ingresos el 36,9% de jóvenes practica algún deporte o realiza actividad física, al tiempo que en el quintil más alto el porcentaje aumenta a 70,0%.

Gráfico 56. Porcentaje de jóvenes que realizan actividad física o practican algún deporte según quintiles de ingreso. País urbano



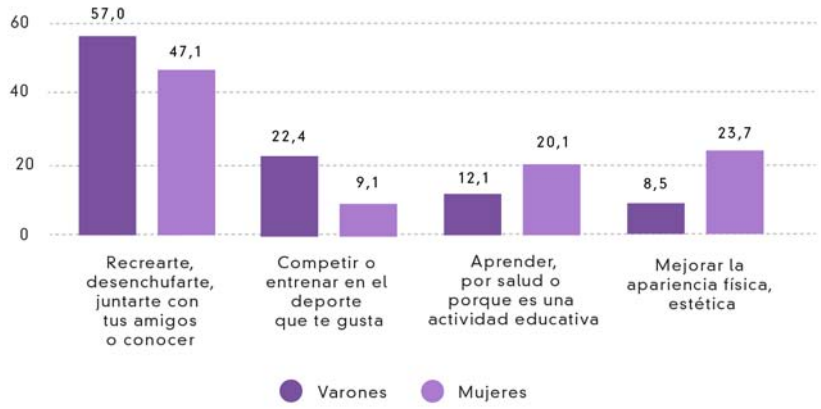
Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Entre los motivos por los cuales las personas jóvenes realizan actividad física, se destaca la intención de recrearse, desenchufarse o juntarse con amigos y amigas como el más declarado en ambos sexos, aunque más repetido entre los varones.

Competir o entrenar en el deporte está más asociado a los varones, declarado en segundo lugar, mientras que en las mujeres es el motivo menos común.

Por su parte, aprender y mejorar la apariencia física son los dos motivos que las mujeres eligen en mayor proporción que los varones, siendo este último el que registra la mayor brecha por sexo, puntualmente de 15,2 puntos porcentuales de diferencia.

Gráfico 57. Motivos por los que las personas jóvenes realizan actividad física según sexo, en porcentajes. País urbano



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

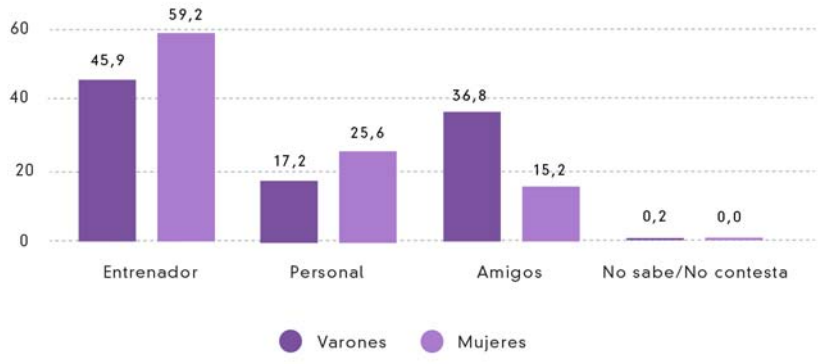
Cabe agregar que los motivos también varían según la edad de las personas jóvenes.

El que respecta a la recreación (mayoritario en ambos sexos) aumenta a medida que los jóvenes crecen. Lo mismo sucede con los y las jóvenes que se ejercitan con el fin de aprender.

Por el contrario, la competición motiva más a jóvenes de entre 14 y 17 años que a los de mayor edad.

En cuanto a mejorar la apariencia física o estética, se observa que es un motivo que crece en importancia hasta los 24 años pero luego decae para jóvenes 25 a 29 años de edad.

Gráfico 58. Modalidad en la cual las personas jóvenes realizan actividad física o practican algún deporte según sexo, en porcentajes.



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Teniendo en cuenta solamente a aquellas personas jóvenes que realizan actividad física, se aprecia que lo más común en ambos sexos es ejercitarse con entrenadoras o entrenadores. Dicha modalidad, así como la de entrenarse de forma personal, son más escogidas entre las mujeres que entre los varones. Por su parte, realizar algún deporte o actividad física con amigos es la única modalidad más repetida entre los varones que entre las mujeres. En el caso de los varones, representa la segunda modalidad preferida, mientras que para las mujeres es la tercera.

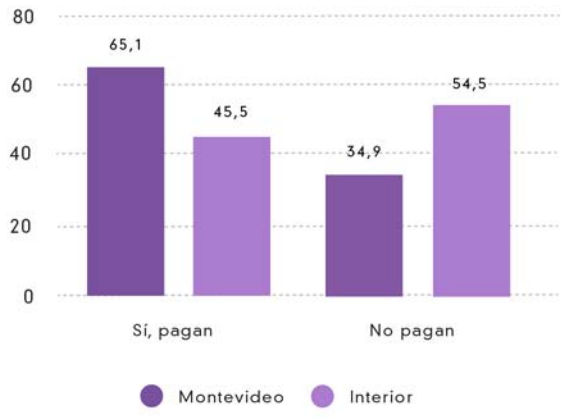
En cuanto a la frecuencia semanal con la que entrenan las y los jóvenes que realizan actividad física, se registra que en promedio lo hacen 3,5 días a la semana. En este ámbito prácticamente no hay diferencias entre varones y mujeres (3,5 y 3,4 respectivamente).

La cantidad de horas que le dedican a cada entrenamiento registra una leve diferencia según sexo dado que los varones lo hacen en promedio durante 1,6 horas y las mujeres durante 1,3 horas.

Respecto a la proporción de jóvenes que destina dinero para realizar su actividad física (ya sea mediante una cuota mensual o anual, el alquiler de alguna cancha o el pago a profesores o profesoras) las diferencias según sexo son pequeñas. Es más común destinar dinero para hacer ejercicio entre las mujeres (56,1%) que entre los varones (53,8%).

Por región de residencia las diferencias que se registran son mayores. Entre las y los jóvenes que residen en la capital del país se observa que la gran mayoría (65,1%) paga para hacer deporte o ejercicio físico. Sin embargo, la realidad de las personas jóvenes residentes en el interior del país es al revés. En estos casos, poco más de la mitad (54,5%) realizan actividad física o deporte sin pagar dinero por ello.

Gráfico 59. Porcentaje de jóvenes que pagan para realizar la actividad física según área de residencia. País urbano



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Por último, cabe mencionar que la gran mayoría de los y las jóvenes que declaran haber

dejado de realizar actividad física o deporte, señalan que el motivo principal es la falta de tiempo (en el 55,0% de los casos). Este motivo es a su vez, mayor entre las mujeres que entre los varones.

Los y las jóvenes consultados plantean que en Uruguay es muy difícil practicar otro deporte que no sea fútbol sobre todo en el interior del país. Por otra parte plantearon la necesidad de que se promueva el fútbol femenino. Consideran que la inclusión de las mujeres en el fútbol y en otros deportes en lo que siempre han estado relegadas es un avance, sin embargo se debería de promover más que las mujeres practiquen deportes.

La diversificación de propuestas deportivas y de actividad física es un problema en Uruguay ya que el fútbol es el deporte hegemónico, esto lo ven como un problema ya que muchos jóvenes quisieran practicar otros deportes y no hay oferta.

Ven de forma positiva la construcción de ciclovías para poder transitar por la ciudad de forma segura, económica y ejercitando el cuerpo. Además la colocación en diversos espacios públicos como plazas, ramblas y otros espacios de equipamientos saludables son considerados como una buena política para promover el uso del espacio público de forma saludable y es una forma de democratizar la actividad física. Sin embargo señalaron que en los barrios más pobres estos equipamientos no llegan y es donde se debería reforzar más ya que la realización de actividad física y deporte está sujeto al poder adquisitivo de las personas ya que los clubes y las propuestas deportivas existentes son muy caras.

Los y las jóvenes consultados señalan que hay que generar más espacios inclusivos para personas con discapacidad, hay que adaptar las propuestas deportivas para que se pueda incluir a las personas con discapacidad. En este sentido, es necesario que se piensen propuestas más diversas como por ejemplo: fútbol para personas ciegas, juegos adaptados para personas con discapacidades y además es necesario que haya más variedad de actividades ya que como ya se mencionó anteriormente casi siempre la oferta deportiva queda reducida a fútbol. En este sentido los y las jóvenes reclaman "más inclusión y menos discriminación en el deporte", ya sea por género discapacidad o por aspecto físico, la actividad física es un derecho de todas las personas y debe estar garantizado.

Por otra parte, se valora de forma positiva la obligatoriedad de la educación física en las escuelas, ya que es una política que contribuye a generar hábitos saludables desde temprana edad. Sin embargo esto no pasa en secundaria donde la educación física no es obligatoria en bachillerato, consideran que esto debería de cambiar. Por otra parte, los y las jóvenes consultados plantean que no hay suficientes cupos para cursar el bachillerato en deporte, la demanda supera la oferta y muchos jóvenes quedan sin poder acceder a esta propuesta educativa.

Apuntes para pensar las prácticas corporales en las políticas públicas

Gianfranco Ruggiano
María Corral
Instituto Superior de Educación Física, UdelaR

¿A partir de qué principios definimos los lineamientos de las políticas públicas orientadas a las juventudes en el Uruguay? Más específicamente, ¿cómo consideramos al cuerpo, al movimiento, y a los ejercicios físicos, al momento de proponernos construir (revisar y/o reformular) un Plan Nacional de Juventudes?

Sin pretender reducir asuntos complejos a esquemas binarios de interpretación, reconocemos la existencia de diferentes perspectivas sobre este tema.

Un modelo ciertamente imperante respecto a los ejercicios físicos y al movimiento en general tiende a mirar e interpretar al cuerpo exclusivamente a partir de su dimensión orgánica. Desde esta misma perspectiva, las principales preocupaciones radican en los efectos orgánicos que el movimiento eventualmente podría tener.

No es casual que a partir de estas miradas tiendan a reducirse los efectos del movimiento a indicadores cuantitativos, poniéndolos en diálogo con parámetros fisiológicos de normalidad definidos a partir de estudios poblacionales; pensemos, por ejemplo, en la posibilidad de concebir al movimiento casi exclusivamente como una forma eficiente para gastar calorías (en relación a esta misma perspectiva, la tendencia complementaria también puede identificarse: la alimentación tiende a quedar reducida a la ingesta de calorías, proteínas, carbohidratos, grasas, etc.). Nos hemos ido habituando, al asumir estos puntos de partida, a pensar al cuerpo como una máquina energética que procesa calorías, y que necesita al movimiento para equilibrar una ecuación ingesta/consumo. Tampoco es casual que, progresivamente y con escasa problematización respecto a sus implicancias, hayamos visto cómo la noción *actividad física* se ha instalado con comodidad tanto en el escenario de la educación física, como en ámbitos médicos, así como también en un sentido común respecto a los movimientos corporales.

Importa destacar, en este sentido, que la definición de actividad física que la Organización Mundial de la Salud (OMS) nos ofrece, asocia esta noción directamente al gasto energético. Según este organismo internacional, la actividad física será "...cualquier movimiento corporal producido por los músculos esqueléticos que exija gasto de energía.", inmediatamente se hace necesario establecer una diferencia entre *actividad física y ejercicio físico*, en la medida en que este último sería una forma específica de actividad física, que formaría parte de una

planificación, que le asignaría un objetivo particular.

Nos interesa no pasar por alto que los imperativos contemporáneos vinculados al movimiento, tanto desde un punto de vista pretendidamente científico, como desde ámbitos publicitarios, u otros, se dirigen básicamente y de forma lineal, al incremento de las cantidades de actividad física en la población. Esto lo podemos ver tanto en una versión represiva del tipo no debes ser una *persona sedentaria*, como en una versión estimulante del tipo deber *ser una persona físicamente activa*. En ambos casos se refuerza una asociación también directa y lineal, que en su formulación positiva vincula el movimiento a la felicidad y a la vida, y que en su formulación *negativa* asocia el sedentarismo a la infelicidad y a la muerte. Dicho de otro modo, es posible reconocer una tendencia en la que confluyen dos elementos: por un lado, un reduccionismo en la manera de entender el movimiento, asociándolo únicamente al gasto calórico, por otro lado, el estímulo a la práctica de actividades físicas, asociándose a la mejora en la salud. Esto se relaciona con un segundo reduccionismo -del cual es un efecto, pero que contribuye a reforzar-: de la salud y la vida humana a una dimensión orgánica y biomédica.

Para tratar de comprender la forma en la que el cuerpo y el movimiento son abordados desde diferentes ámbitos de la sociedad (medicina, publicidad, educación, economía, políticas públicas, etc.) es necesario recurrir a la noción de *medicalización*. Dicha noción refiere al proceso por el cual situaciones del orden social, personal e interpersonal entre otros, que eran tomadas como normales se han transformado en cuadros patológicos y se pretenden resolver mediante procedimientos médicos. En otras palabras, los fundamentos propios de la medicina los podemos identificar en diversos ámbitos de lo social. En este sentido cuerpo y movimiento no han escapado a dicha lógica, reduciendo sus múltiples dimensiones a una sola, la biomédica.

Es así que la promoción de la actividad física tal cual la define la OMS, se entiende como una forma de *medicina preventiva* a través de la cual mantener al organismo en los parámetros de normalidad establecidos por las ciencias médicas y disminuir los riesgos de adquirir alguna enfermedad.

Esta perspectiva ha sido criticada pues por un lado, no se ha generado suficiente conocimiento científico que establezca una clara relación causal entre la práctica de actividad física y prevención de enfermedades en personas previamente sanas y normalmente activas (Ver Magallanes Mira, 2015) y por otro, no deja de ser un factor de patologización *-normalización-* de la vida, en tanto dicho discurso está orientado a las personas que se perciben sanas. Esta obsesión por la salud perfecta, según Iván Illich (1975) induce a las personas a focalizarse en cómo evitar enfermar, generando la ilusión del control de todos los riesgos.

Una propuesta de desmedicalización del cuerpo y el movimiento postularía devolverle a ambos su carácter histórico, político y cultural; y en ese sentido nos permitiría cuestionar el proceso contemporáneo de cosificación de los sujetos. No diremos que no deba ser considerada la dimensión biológica, pero sin duda no puede ser la única al pensar las políticas públicas, y con más razón si estas están destinadas a los jóvenes.

Reducir los cuerpos a organismos es una operación solidaria a la de mirar a los seres humanos como si fueran objetos manipulables, categorizables y pasibles de ser

normalizados, despojando al sujeto de cualquier conocimiento de sí. Reducir las prácticas que una cultura construye en torno y en base a los movimientos y a los cuerpos, proponiendo entenderlas como *actividades físicas* -es decir, como formas de gastar energía y calorías-, es un paso dado en ese mismo sentido.

Trascender la mirada orgánica y mecanicista del cuerpo libera al movimiento de su carácter utilitario y funcional otorgado por la medicina, y habilita a pensar el cuerpo y el movimiento como productos de una forma de pensar (se) y relacionarse en y con el mundo, espacial y temporalmente localizado.

Un efecto preocupante asociado a este fenómeno, además de la mercanitilización del movimiento, además de una aún incipiente pero francamente creciente *criminalización* del sedentarismo y *estigmatización* de la obesidad, y además de una evidente instrumentalización de las prácticas corporales, radica en el vaciamiento de sentido para quien ejecuta un ejercicio. Dicho de otro modo, la imposición de un sentido desde fuera de la configuración de la propia práctica corporal, vuelve innecesario que quien realiza esa misma práctica se pregunte, desde su propia subjetividad, *¿para qué y por qué quiero hacer estos movimientos que estoy por hacer?;* e incluso en otros términos, en la medida en que hemos incorporado la promesa de que el movimiento nos traerá felicidad, no hace falta que nos preguntemos si queremos movernos o no. Y es exactamente allí, en cada uno de los espacios donde nuestra subjetividad entra en juego, donde la vida humana se configura como tal, y donde la práctica de ejercicios físicos podrá encontrar su mayor riqueza.

Tanto un partido de fútbol infantil, como un recorrido de parkour, son prácticas que adquieren una significación dentro de una determinada cultura. Nos interesa proponer una mirada que contribuya a enfatizar el carácter cultural del movimiento y de las prácticas corporales. Este componente cultural, nos habilita a reconocer que probablemente la práctica sistemática de ejercicios físicos tenga efectos a nivel orgánico; y al mismo tiempo, nos permite no perder de vista que, en tanto construidos y/o apropiados por una cultura que les asigna un valor, esos mismos ejercicios no pueden ser reducidos a una ecuación calórica.

Consideramos fundamental que un Plan Nacional de Juventudes incorpore al movimiento y a las prácticas corporales como una dimensión a considerar al momento de construir políticas públicas dirigidas a las y los jóvenes de Uruguay. Y al mismo tiempo, identificamos una gran potencialidad en incorporar una perspectiva que no las reduzca a su dimensión orgánica e individual, sino que, por el contrario habilite el desarrollo de las prácticas corporales en su dimensión colectiva e intersubjetiva y en continua resignificación.

Bibliografía

ILLICH, I. (1975). *Némesis médica. La expropiación de la salud*. Barral Editorial. En: www.ivanillich.org.mx/Nemesis.pdf

MAGALLANES MIRA, C. (2015). *Ejercicio Físico y Salud: un llamado a la prudencia*. Revista Universitaria de la Educación Física y el Deporte, (1), 45-53. En: http://www.revistasiuacj.edu.uy/index.php/rev1/article/view/9

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. E*strategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud*. En: https://www.who.int/dietphysicalactivity/pa/es/

Desafíos y propuestas

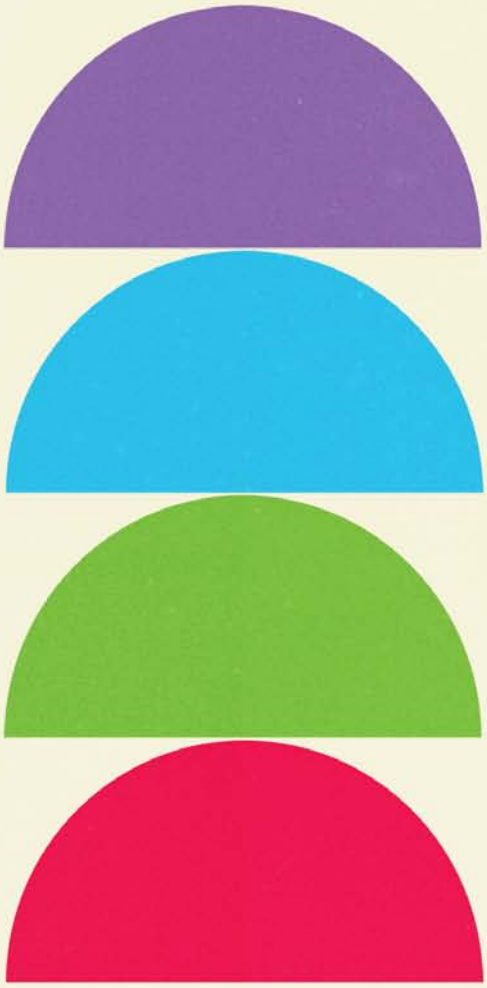
A modo de cierre, se exponen en primer lugar las principales propuestas que surgieron del proceso de intercambio con las y los jóvenes en las consultas realizadas en todo el territorio nacional. En particular proponen la creación de más espacios públicos diseñados por personas jóvenes y pensados para jóvenes, así como mayor difusión de los espacios y actividades existentes. Asimismo, plantean la adecuación de la infraestructura existente para realizar actividades en invierno. En muchas localidades las piscinas están instaladas en plazas de deporte abiertas, y esto hace inviable la práctica de deportes y actividades acuáticas en invierno.

En segundo lugar, se realizan algunos aportes concretos que desde INJU se creen conveniente implementar, con el objetivo de seguir generando acciones en articulación interinstitucional que faciliten el acceso y la inclusión de los y las jóvenes a la actividad física, las prácticas corporales y deportivas. En el plano del deporte comunitario, se propone la creación de más espacios de cogestión institucional integrados por técnicos responsables de las intendencias municipales, participantes de la sociedad civil -vecinos y vecinas de los barrios, integrantes de los concejos vecinales-, entre otros, como espacios que promueven el acceso democrático a la cultura, el deporte y la salud, y el sentido de pertenencia a una comunidad. También se cree conveniente trabajar en el desarrollo de una red de prácticas deportivas y corporales con énfasis en la equidad de género y la inclusión social. En este punto se hace necesario trabajar en derribar los estereotipos de género vinculados a la práctica de las distintas disciplinas. El deporte y las prácticas corporales no deben distinguir género. Otra de las propuestas es promocionar más actividades en espacios públicos. En los territorios en los que ya existen, ampliar la oferta de actividades y de horarios y en donde no las hay crearlas. Asimismo es necesario trabajar en un plan de difusión de las actividades de forma que los y las jóvenes conozcan y se apropien de esos espacios. Por último, se proponen conveniar con otras instituciones y clubes deportivos, para poder subsidiar económicamente a los y las jóvenes que quieran acceder a un club deportivo y actualmente no puedan hacerlo. Para ello se debe trabajar con los y las jóvenes en un relevamiento de las actividades que les gustaría realizar de forma de generar oferta en los clubes.

En tercer lugar, en la matriz de acciones se visualiza el grado de desarrollo en las acciones planteadas en el PAJ 2015-2025. Puntualmente, se destaca El Proyecto Jugamos Todas como un programa dirigido a mujeres adolescentes de pequeñas localidades, que busca

instalar espacios de encuentro, aprendizaje y apropiación del deporte a través de escuelas deportivas. También se muestra el grado de avance en las escuelas de iniciación deportiva, construcción de pistas de atletismo, canchas y centro de entrenamiento.

Para finalizar, en función de lo planteado por la Licenciada María Corral y el Doctor Gianfranco Ruggiano del Instituto Superior de Educación Física de la Universidad de la República, se considera importante trabajar desde las políticas públicas al movimiento y a las prácticas corporales desde una perspectiva que no se reduzca a su dimensión orgánica e individual , sino que tome en cuenta su dimensión colectiva.



TEMÁTICAS ESPECIALES, EMERGENTES Y ÉNFASIS

Desigualdad de género

El género ha sido una categoría útil para el análisis histórico ya que permite observar el proceso de naturalización de necesidades, deseos, aspiraciones, posibilidades y roles esperados, asignados y valorados diferencialmente para hombres y mujeres, a partir de representaciones de "lo masculino" y "lo femenino" (Scott, 1990). La categoría género como un ordenador social representa "un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y es una forma primaria de relaciones significantes de poder" (Scott, 1990). A su vez, implica un modo por medio del cual adquieren significado las relaciones de poder entre hombres y mujeres y al interior de estos colectivos, donde las mujeres ocupan un lugar de subalternidad frente a los varones para el goce de sus derechos en igualdad de oportunidades. Estas relaciones se enmarcan en un sistema cultural e histórico estructurarte denominado patriarcado, "donde lo masculino se coloca como figura referente de autoridad y poder para la organización social, en la cual la figura masculina toma una posición hegemónica para tutelar y dominar a quienes son definidos como subalternos, en base a atributos materiales y simbólicos que garantizan una distribución desigual de poder entre hombres y mujeres" (Campero, R. Pérez, I. Quesada, S. 2016). A su vez, otros sistemas de opresión se articulan con el poder patriarcal, expresándose a través de otro tipo de relaciones opresivas y agudizándolas, como son las opresiones por clase, ascendencia étnico racial, edad, entre otras. En este sentido, la mirada generacional e interseccional (Collins, 2000) se vuelve más que relevante para comprender lazos y cruces de los diversos sistemas de opresión en el marco de la cual se constituyen los individuos en diferentes y cambiantes posiciones de poder.

El género como herramienta analítica permite identificar situaciones de desigualdad, naturalizadas en base a la diferencia sexual, y actuar para transformarlas, tomando así un sentido también político (García Prince, 1997).

Todas las instituciones, organizaciones y las políticas públicas están generizadas (Acker 1990), es decir, las reglas y las estructuras institucionales no son neutras al género, están impregnadas de concepciones sobre el valor de los atributos culturales de varones y mujeres, de lo femenino y masculino, y de forma consciente o no están imbuidos en los contenidos, objetivos y metodologías de las acciones del Estado (Rodríguez Gustá, Ana 2008). En este sentido las políticas sensibles al género reconocen que varones y mujeres no acceden a las mismas oportunidades, derechos y recursos, toman en cuenta la desigualdad que produce la actual división de trabajo y planifican acciones para revertir las desigualdades (Kabeer,

1994).

Las políticas de igualdad de género son intervenciones dirigidas a contrarrestar las desventajas sociales que se asocian a la diferenciación sexual (Bustelo, 1994). La estrategia de transversalidad de género implica la incorporación de la perspectiva de género en la corriente principal de las políticas públicas y por ello supone que todas las políticas públicas y la institucionalidad del Estado adopten una lógica de igualdad en todas sus prácticas.

La igualdad sustantiva de género es lo que se quiere alcanzar como horizonte emancipatorio y la equidad es una estrategia para lograrlo. La equidad implica un trato diferenciado teniendo en cuenta las diferencias de partida, ya que si se realiza un trato idéntico estas diferencias se perpetúan. La igualdad incluye a la equidad pero la trasciende (García Prince, 2008).

Instalar los temas de igualdad de género en la agenda política estatal ha sido difícil, sin embargo en la actualidad puede ser considerado como un logro indiscutible. Diversos actores movilizaron y desarrollaron esfuerzos y estrategias para que la desigualdad de género fuera considerada un asunto de interés colectivo al que era necesario dar respuestas desde el Estado y desde la política pública.

En Uruguay en el año 2005 se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), como el mecanismo a nivel nacional para la promoción de políticas de igualdad de género en todo el estado. En el año 2007 se promulga la Ley Nº 18.104 de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres que brinda un marco normativo amplio y declara de interés general todas las actividades orientadas a la igualdad de género. A su vez, esta ley exige la implementación de acciones que permitan la inclusión de la perspectiva de género en todas las áreas del Estado y en el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas. Se crea también un Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género presidido por INMUJERES e integrado por diversas instituciones públicas y representantes de la sociedad civil.

El año 2007 es un mojón importante porque además se elabora y aprueba el "Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, 2007–2011" (PIODNA). En este primer plan se plantea que "La perspectiva de género es un abordaje teórico y metodológico que permite reconocer y analizar identidades, perspectivas y relaciones sociales, especialmente las relaciones de poder, que se dan entre los sexos. Este enfoque permite el análisis crítico de las estructuras socioeconómicas y político-legales, que dan lugar a las identidades femeninas y masculinas y que a su vez se ven influidas por ellas [...] En síntesis, las instituciones que apliquen las políticas públicas deben trabajar con las perspectivas de género y derechos, para realizar efectivamente los objetivos del Plan" (PIODNA).

En el año 2018 se presentó la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030 que configura una hoja de ruta integral para orientar al Estado en materia de igualdad a mediano plazo. A su vez, contiene una serie de directrices y lineamientos estratégicos que incluyen la promoción de la igualdad de género como principio orientador de todas las políticas públicas, la transformación cultural a través de la desnaturalización y deconstrucción del sistema patriarcal, clasista, adultocéntrico, heteronormativo y racista, la deconstrucción de estereotipos y el avance del marco normativo.

A continuación se presenta un diagnóstico que presenta datos sobre brechas, inequidades y desigualdades en las diversas temáticas abordadas a lo largo del balance del PAJ 2015-2025, desde la intersección de género y juventudes. Luego, Florencia Roldán y Silvana Font, integrantes de la organización Cotidiano Mujer aportan una reflexión en torno a la lucha feminista en clave de horizontalidad, participación juvenil e interseccionalidad en la agenda de los movimientos feministas. Por último, se presentan sistematizadas algunas inquietudes y emergentes que fueron discutidos por los y las jóvenes en los diversos lineamientos temáticos en las consultas territoriales, así como desafíos y propuestas para seguir avanzando desde la política pública de juventudes en igualdad de género.

Diagnóstico

El enfoque de género e interseccionalidad hace que sea imposible universalizar el ser varón o mujer pero permite configurar una relación entre la construcción social de las diferencias sexuales; es decir, identificar cómo las relaciones de género tienen impacto diferencial en la forma en la que varones y mujeres se desarrollan a lo largo de su vida en los diferentes ámbitos; así como también visibilizar las inequidades existentes para ambos géneros.

Este diagnóstico se estructura de la siguiente forma, en primer lugar se resumen algunos datos que dan cuenta de la brecha de género existente a lo largo de las diferentes temáticas abordadas en el informe. En segundo lugar, se presentan percepciones de los y las jóvenes respecto a algunas cuestiones de género recabadas por la ENAJ 2013.

Pobreza: el 10,9% de las mujeres jóvenes se encuentra bajo la línea de pobreza mientras que en los varones es un 9,9%. En el caso de las mujeres jóvenes con ascendencia étnico racial afro o negra, la pobreza aumenta a 20,8% (ECH 2018). En la distribución por quintiles, el de menores ingresos es el único que tiene mayor proporción de mujeres que de varones (ECH 2018).

Integración educativa: las mujeres jóvenes presentan mayores tasas de finalización de educación secundaria que los varones (41,6% frente a 34,4%) (ECH 2018).

Vivienda: la proporción de jefaturas jóvenes es mayor en las mujeres que en los varones (9,8% frente a 7,9%), sobre todo en el tramo de 14 a 17 años, en donde 70,5% de las jefaturas jóvenes corresponden a mujeres (ECH 2018).

Salud: el 92,3% de las mujeres jóvenes realizó una consulta médica en el último año mientras que para los jóvenes varones ese porcentaje desciende al 78,6% (ENAJ 2013).

Consumo de sustancias: el consumo en los jóvenes es mayor que en las jóvenes cualquiera sea la sustancia (VIENCDH 2014).

Participación: en el único espacio en que las mujeres jóvenes participan menos que los varones jóvenes es en las vinculadas a la toma de decisiones (ENAJ 2013).

Convivencia: los varones jóvenes declaran sentirse más seguros en la zona en la que residen que las mujeres jóvenes (ENAJ 2013).

Prácticas corporales y deporte: la actividad física está más presente entre los varones que entre las mujeres (60,7% para los varones jóvenes, 33,0% para las mujeres jóvenes) (ENAJ 2013).

TICS: la brecha de ingresos en formación en TIC 2016 sigue siendo significativa (26 mujeres por cada 100 hombres), disminuyendo considerablemente en Educación de posgrado (56 mujeres por cada 100 varones (Formación académica en TIC, Informe 2017).

Conflicto con la ley: durante el año 2018, INISA registró un total de 1137 jóvenes, de los cuales el 94,8% son varones y el restante 5,2% mujeres. Del total de la población joven privada de libertad en el INR, las mujeres sólo representan el 4,4%.

Cuidados: las tareas de cuidados son mayores en jóvenes mujeres (46,1%) en relación a los jóvenes varones (28,1%). La brecha aumenta en el quintil de ingresos más bajo donde las jóvenes casi duplican las tareas de cuidados en relación a sus pares varones, evidenciando que sobre las mujeres jóvenes pobres recae la mayor carga de cuidados (ENAJ 2013).

Trabajo: el 22,4% de las mujeres jóvenes se encuentran desempleadas, en tanto el 16,6% de los varones lo están. En el caso de las mujeres jóvenes con ascendencia étnico racial, el desempleo alcanza 30,1% (ECH 2018). El 87% de las personas jóvenes que trabajan en el sector agropecuario son varones (ECH 2018).

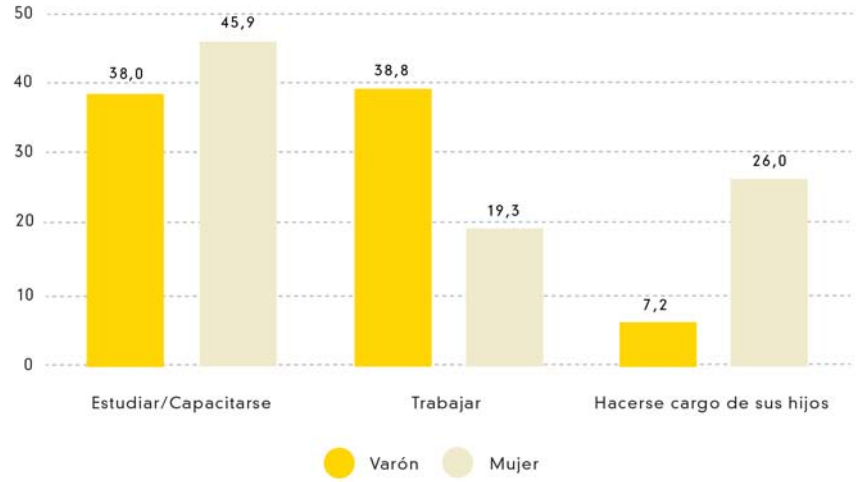
Violencia Basada en Género (VBG): el 78,2% de las mujeres entre 19 a 29 años declara haber vivido alguna situación de violencia (PENPVBGG 2013).

Embarazo: el 31,0% de las mujeres jóvenes que son madres (entre 15 y 25 años) se encuentran bajo la línea de pobreza (ENAJ 2013). El 94,6% de las mujeres adolescentes que son madres entre los 15 y 19 años, abandonan el sistema educativo (ENAJ 2013). Según la ENAJ 2013, las mujeres entienden que sus principales responsabilidades son estudiar/capacitarse (45,9%) y luego hacerse cargo de sus hijos o hijas (26,0%). En tanto para los varones la principal es trabajar (38,8%) y luego estudiar/capacitarse (38,0%).

Desagregando por quintiles de ingreso, estudiar y trabajar aumenta con el quintil, mientras que hacerse cargo de hijos o hijas sólo es representativo en los quintiles de ingreso más bajos.

A su vez, a medida que aumenta la edad, disminuye la cantidad que respondieron “estudiar/capacitarse” y aumentan quienes respondieron trabajar y hacerse cargo de sus hijos o hijas.

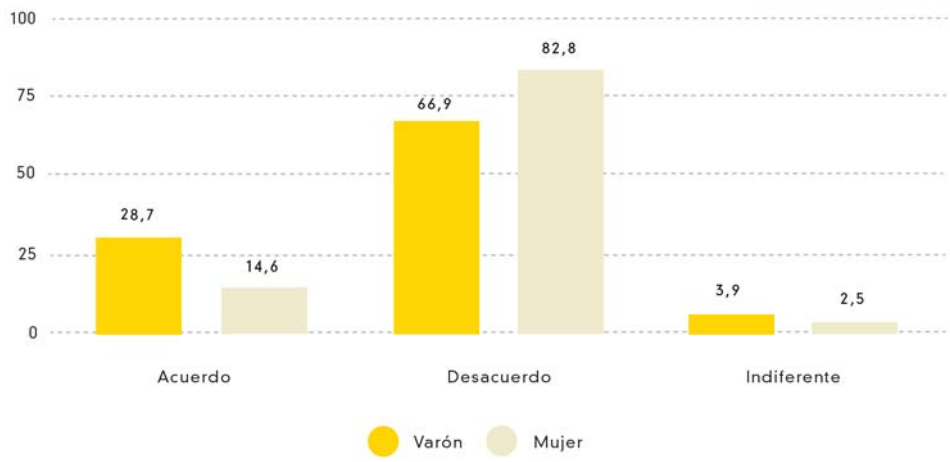
Gráfico 60. Porcentaje de jóvenes según su principal responsabilidad en la actualidad, por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Por otro lado, casi el doble de varones que de mujeres jóvenes están de acuerdo con que es preferible que las mujeres, en lugar de trabajar, atiendan a la familia y los hijos o hijas (28,7% frente a 14,6%). A medida que aumenta el quintil de ingreso disminuye el acuerdo con esta afirmación, tanto para varones como para mujeres. A su vez, a medida que aumenta la edad, el desacuerdo con la afirmación es cada vez mayor.

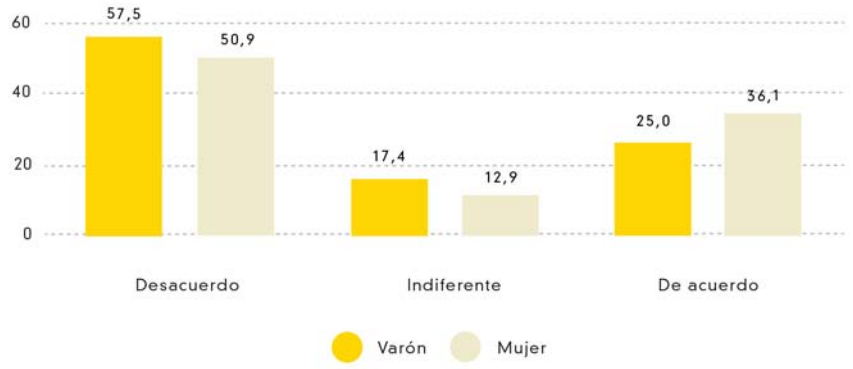
Gráfico 61. Porcentaje de jóvenes según su opinión sobre la afirmación "Es preferible que las mujeres, en lugar de trabajar, atiendan la familia y los hijos", por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

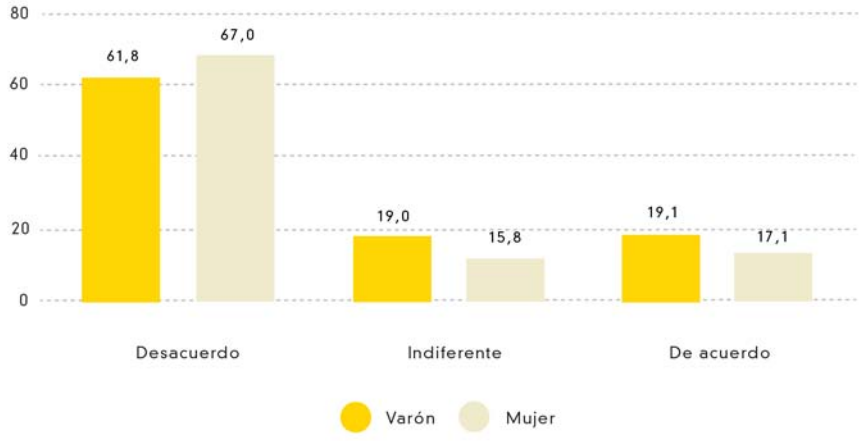
El 22,8% de los varones están de acuerdo con que "criar a los hijos debe ser tarea primordial de las mujeres". En el caso de las mujeres, el 37,4% está de acuerdo acuerdo[89] con esta afirmación. El desacuerdo tiende a aumentar a medida que el quintil de ingreso es mayor y los varones presentan mayor indiferencia que las mujeres. Además, cuanto mayor es la edad, mayor es el desacuerdo con la afirmación.

Gráfico 62. Porcentaje de jóvenes según su opinión sobre la afirmación "Criar a los hijos debe ser tarea primordial de las mujeres", por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Gráfico 63. Porcentaje de jóvenes según su opinión sobre la afirmación "Las tareas de la casa deben ser asumidas sobre todo por las mujeres", por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

89. Esta categoría incluye "totalmente de acuerdo" y "de acuerdo", mientras que la de desacuerdo incluye "desacuerdo" y "totalmente en desacuerdo"

Finalmente, el 18,1% de las personas jóvenes están de acuerdo[90] con que las tareas de la casa tienen que ser asumidas sobre todo por mujeres y dicho porcentaje es menor en las mujeres jóvenes que en los varones (17,1% frente a 19,1%). A su vez, el mayor acuerdo con la afirmación se da en los quintiles de ingreso más bajos y en las edades más tempranas.

90. Esta categoría también agrupa las respuestas “acuerdo” y “totalmente de acuerdo”. Lo mismo con el desacuerdo

Jóvenes por un feminismo interseccional y horizontal

Silvina Font
Florencia Roldán
Cotidiano Mujer

Feminismo dejó de ser una mala palabra y las adolescentes y jóvenes se animaron a hacerla suya. Los pañuelos verdes (de la campaña por el aborto legal en Argentina), los amarillos (de la Ley Integral para Personas Trans) y los violetas son visibles en los cuellos, las muñecas y las mochilas. Marcan presencia en todos lados, porque las jóvenes están orgullosas de anunciarse y reconocerse feministas y saben que es su derecho ocupar todos los espacios.

El feminismo ha tenido un impulso inmenso en los últimos años y gran parte se debe a la enorme cantidad de jóvenes que se sumaron a construir el movimiento. Las últimas tres marchas por el 8 de marzo en Montevideo reflejan la masividad que ha tomado la lucha feminista: más de 300.000 personas salieron a las calles en 2017 -en lo que fue la manifestación más masiva en Uruguay desde 2004- y nuevamente en 2018 y 2019. Marchas que son de lucha y protesta, pero que se viven con enorme alegría por la fuerza que genera el encuentro. Da cuenta también de este impulso el 14° Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe (EFLAC), que se realizó en Montevideo 2017 con una asistencia sin precedentes, así como los diversos encuentros feministas que se celebran en diferentes partes del país y la región, en los cuales se juntan miles y miles de mujeres a construir y discutir en torno a una diversidad de temas que las atañen.

La agenda de la juventud feminista es amplia y apunta a un cambio cultural profundo. No se trata de una masa homogénea; las jóvenes son diversas y militan de muchas formas distintas. Pero todas están tratando -y logrando- generar nuevas formas de relacionarse y organizarse. Son conscientes de las múltiples opresiones que sufren: por ser mujeres o trans, por ir contra la heteronorma, por ser jóvenes, por ser afrodescendientes, por estar en situación de discapacidad. Y luchan en conjunto contra el patriarcado, el capitalismo, el racismo estructural y el colonialismo. Las rondas de conversación[91] del segundo Encuentro de Mujeres, Lesbianas y Trans del Uruguay[92] (realizado en diciembre de 2018), cuya asistencia fue mayoritariamente joven, sirven de guía para entender la agenda actual:

91. https://encuentrodemujeresuruguay2018.blogspot.com/2018/11/sobre-las-rondas.html
92. https://facebook.com/EMLTU2019/

1) Embarazo adolescente y crianza, 2) Trabajo, 3) Violencias de género en la adolescencia, 4) Activismo lésbico, 5) Trata y explotación sexual, 6) Políticas del cuerpo, 7) Vivienda, 8) Mujeres, cuerpos gestantes, anticoncepción y aborto, 9) Feminicidios, 10) Mujeres afrodescendientes, 11) Pueblos originarios, 12) Encuentros Nacionales de Mujeres, 13) Feminismos, 14) Relaciones de pareja, 15) Mujeres y sexualidades, 16) Lesbianismo, 17) Participación política, 18) Bisexualidades, 19) Personas transgénero, transexuales, travestis, 20) Salud mental, 21) Discapacidad, 22) VIH/Sida, 23) Organización barrial, 24) Cultura y arte, 25) Medios de comunicación, 26) Relación con el medio ambiente. Defensa de los bienes comunes, 27) Cárceles y sistema penitenciario, y 28) Cultura de la violación.

Está claro que la violencia de género es tema central de todos los feminismos. Cada vez que ocurre un femicidio, muchas jóvenes se reúnen en distintos puntos del país en Alertas Feministas, con el objetivo de denunciar la violencia y generar lazos de contención. Diversos colectivos de jóvenes se ocupan de mantener un registro de las víctimas de feminicidio y desaparición de mujeres para trata de personas.

La violencia sexual y el acoso callejero son temas que están muy presentes en la agenda de las feministas jóvenes. La autonomía de los cuerpos y la libertad sexual son asuntos instalados hace décadas en todas las asambleas y encuentros feministas. La concepción de "Hermana, yo sí te creo" se extendió a todos los espacios: se pone el foco en el apoyo entre mujeres y disidencias, en la no re-victimatización, y en la violencia como problema estructural. Un claro ejemplo son las denuncias que se hicieron en el Liceo Bauzá[93], donde las estudiantes se animaron a cortar con la impunidad y dejar en evidencia los abusos y machismos que se daban a nivel institucional. También destaca la campaña #LibreDeAcoso[94], de Colectivo Catalejo, enfocada en dar visibilidad y desnaturalizar al acoso callejero.

No se puede tomar una foto nacional sin tener en cuenta el contexto regional que desafía a los movimientos sociales, especialmente a los feministas: el "Mirá cómo nos ponemos"[95], cuando un colectivo de actrices denunció públicamente al actor Juan Darthés por violación a una menor de edad, dio fuerza a muchas mujeres para animarse a hablar. El "Ni Una Menos", contra la violencia machista, o la "marea verde"[96], movimiento por la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo en Argentina, contagió de entusiasmo y ánimo de militancia a las uruguayas y demás feministas latinoamericanas. Lo mismo sucedió con la "Ola Feminista" de ocupaciones en las universidades chilenas.

La defensa de los derechos sexuales y reproductivos es parte de las luchas centrales del movimiento de feministas jóvenes, cada día más necesaria contra la embestida fundamentalista y fascista que azota nuestra región.

Teniendo esto en cuenta, entendemos que hay una serie de desafíos para desarrollar políticas y acciones destinadas a la población joven.

---

93. http://www.reactiva.com.uy/denuncian-a-director-del-liceo-bauza-por-acoso-sexual-a-alumnas/
94. https://www.libredeacoso.uy/
95. http://latfem.org/mira-nos-ponemos/
96. https://www.mujeresdelsur-afm.org/argentina-sin-aborto-legal-pero-con-un-movimiento-feminista-imparable/

Por un lado, el Plan Nacional de Juventudes debe incorporar en su actualización las transformaciones que se han desarrollado en nuestra sociedad y cultura en los últimos años. Continuar apostando a la construcción colectiva a nivel nacional, habilitando espacios de participación reales donde la población objetivo de la política sea la protagonista en las definiciones de los desafíos y acciones a seguir.

La incidencia de las organizaciones sociales y colectivos en el rumbo de las políticas públicas son elementos que enriquecen los procesos, tornándolos más democráticos, diversos e igualitarios. Es importante propiciar la construcción de sujetos políticos con capacidad de agencia en los temas que inciden directamente en sus vidas y posibilidades. Bajo este entendido, se hace evidente la necesidad de que las diferentes instituciones estatales legitimen y accionen en torno a los diversos temas que contiene la agenda de las jóvenes feministas.

Otro desafío que enfrentan las instituciones estatales es planificar presupuestos y políticas sensibles al género. Esto incide directamente desde donde analizar el plan de acción actual y proponer actualizaciones. Es necesario poner foco en cómo dialoga la política nacional de juventudes con otras cercanas, para asegurar una visión interseccional que trate de forma específica a cada población objetivo. Asimismo, se debe revisar la propia estructura de INJU con el objetivo de que la institución promueva la igualdad de género también puertas adentro.

Uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la política pública es la búsqueda de canales para relacionarse con las juventudes que en muchos casos no reconocen en las instituciones escenarios donde incidir políticamente. En este sentido, creemos que una estrategia útil sería que INJU promueva espacios que potencien y amplifiquen las voces jóvenes de las mujeres, buscando una una participación amplia y diversa que incluya a las integrantes de los colectivos LGBTI+.

A su vez, para continuar con la agenda planteada por el movimiento feminista, sería de enorme utilidad que INJU realizara talleres de sensibilización sobre las desigualdades de género, en especial entre jóvenes y en las parejas. Aquí aparece como una buena estrategia la Campaña Noviazgos Libres de Violencia, la cual debe potenciarse y generar mayores impactos en la población a la que está dirigida.

Otro de los temas en los que hay que hacer foco es en el estigma que pesa sobre la juventud y su asociación con el ocio y la delincuencia que, a su vez, coloca a las personas jóvenes como desencantadas con la política y desinteresadas con lo que las rodea. Esta idea no puede estar más alejada de la realidad: la masividad que ha tomado el feminismo en los últimos años lo demuestra.

Las jóvenes saben que lo personal es político y pelean por hacer escuchar su voz en los centros de estudiantes, centros vecinales y otros espacios de militancia. De todas formas, es innegable la falta de representación joven en espacios colectivos y INJU puede servir como potenciador de participación política.

Desafíos y propuestas

A modo de cierre, se realizan algunos aportes a partir del diagnóstico con perspectiva de género, del proceso de intercambio y consultas territoriales y de las reflexiones planteadas en el ensayo.

En las consultas territoriales los y las jóvenes plantearon a través de los distintos lineamientos estratégicos del plan inequidades, brechas y sesgos de género en la educación, en el mundo del trabajo, en la salud, y en los diversos ámbitos de participación. En relación a las ofertas educativas y oportunidades laborales se planteó que deben tomarse medidas para la promoción de mujeres y varones en áreas o sectores que son tradicionalmente "masculinizados" o "feminizados". A su vez, plantearon la necesidad de adoptar medidas que promuevan la corresponsabilidad de género en los cuidados y reviertan las brechas en las cargas de cuidado en las mujeres jóvenes. De las consultas emergen propuestas para promover transformaciones culturales hacia la igualdad de género en las familias y en la sociedad, involucrando a la diversidad de varones y mujeres. A su vez, plantearon la necesidad de cuestionar y promover la deconstrucción de estereotipos de género tradicionales, en especial en el mundo adulto y con mayor énfasis en zonas rurales, reconociendo la diversidad de formas de ser mujeres y varones. En este sentido, es necesario construir estrategias que colaboren al cambio en las representaciones sociales, la eliminación de estereotipos y prácticas discriminatorias para construir una cultura inclusiva.

A partir de los datos sistematizados en el diagnóstico surge la importancia de generar información desagregada por sexo/género para producir conocimiento sobre las desigualdades de género. A su vez, es necesario que esta producción de conocimiento mida y evalúe cómo se acentúan las desigualdades cuando se interseccionan con otras dimensiones, como la etaria, la étnico-racial, la identidad de género, el origen nacional, situación socioeconómica, la situación de discapacidad, entre otras. Es fundamental que esta información se convierta en insumo para definiciones informadas de la política pública de juventud.

A su vez, a partir del ensayo escrito por Florencia Roldán y Silvana Font se evidencia el nuevo empuje que en los últimos tiempos ha tenido el movimiento feminista con la participación de mujeres jóvenes de diversos ámbitos y la necesidad de atender desde la política pública una agenda amplia que incluye la denuncia de múltiples opresiones. La lucha contra las distintas manifestaciones de la violencia basada en género es un hilo conductor y un lugar de convergencia de los diversos colectivos y organizaciones que

integran el movimiento feminista y por tanto se vuelve una prioridad trabajar en la detección, prevención, promoción y atención integral en esta temática con las personas jóvenes. Por tanto es una necesidad el desarrollo de medidas que tiendan a garantizar una vida libre de violencia de género y la promoción de medidas para generar vínculos saludables, libres de violencia. Otro desafío que plantea el ensayo es la participación y la incidencia política de los y las jóvenes, como sujetos y sujetas de esas políticas, y de las organizaciones sociales para la construcción de la política pública en sus diversas fases (diseño, implementación y evaluación). Al mismo tiempo, las autoras interpelan a las instituciones que trabajan con jóvenes para que promuevan y construyan en clave de igualdad de género tanto en las políticas de juventud que generan como al interior de sus estructuras institucionales, lo que implica trabajar en democratizar la cultura organizacional del estado incorporando una perspectiva de género y no discriminación.

Por último, desde INJU se entiende que para avanzar en políticas de juventud con perspectiva de igualdad de género es necesario revisar las prácticas institucionales, para que la igualdad se convierta en un principio orientador de la política y, profundizar la articulación interinstitucional para promover acciones que se encaminen a revertir las desigualdades de género.

Violencia basada en género y generaciones

Una de las manifestaciones más extremas de la desigualdad de género es la violencia. La violencia basada en género (en adelante VBG) es definida como un acto intencional de poder, con el objetivo de someter, dominar y controlar, vulnerando derechos y produciendo daños; siendo por tanto una de las manifestaciones de discriminación más importante hacia la mujer, niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores[97]. La VBG es un término abarcativo que comprende aquellas situaciones de violencia ejercidas contra quienes se encuentran en una posición subordinada en términos de género. Como producto de una estructura patriarcal, el género y el poder favorecen la configuración de relaciones jerárquicas y desiguales, basadas en la dominación material y simbólica de lo masculino y de subordinación de lo femenino (INMUJERES, 2017). En cualquiera de sus manifestaciones y espacios, tanto público como privado constituye una violación a los Derechos Humanos y por tanto, un obstáculo para la equidad y la justicia social.

En Uruguay la incidencia de la sociedad civil organizada, a través de las luchas del movimiento feminista y de los colectivos de mujeres ha sido fundamental para visibilizar la violencia como un problema público, social y cultural. La primera manifestación de VBG que salió de la esfera privada a la pública fue la violencia doméstica.

Con la aprobación en el año 2002 de la Ley N° 17.514 de Violencia Doméstica, se inicia un recorrido donde la violencia doméstica pasó de ser un problema social a transformarse en un asunto de Estado[98], integrándose a las políticas públicas. Esta ley marcó un primer punto de inflexión creando un marco jurídico que garantizaba medidas de protección y declaraba de interés las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica. El art. 3 de la ley define cuatro manifestaciones de violencia doméstica, constituyan o no delito: Violencia física, psicológica o emocional, sexual y patrimonial.

---

97. Esta definición de Violencia basada en género es del Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres CNCLVD (2015). Plan de Acción 2016-2019; por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional". Uruguay

98. Plan de Acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional. Consejo Nacional consultivo contra la violencia doméstica. Disponible en: file:///C:/Users/lpalumbo/Desktop/Libro_Plan_de_Accion_2016.2019-1.pdf

En la actualidad se encuentra vigente el Plan de acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género con mirada generacional, elaborado por el Consejo Nacional Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica donde se sintetiza la política pública de enfrentamiento a la violencia basada en género. Es importante la incorporación de la perspectiva generacional ya que permite hacer visible la inequidad que genera la hegemonía adultocéntrica, donde se evidencia una afectación diferencial en las mujeres jóvenes.

A finales del año 2017, con la aprobación de la Ley N° 19.580 de Violencia hacia las mujeres basada en Género, se crea un nuevo hito normativo que materializa significativamente el proceso de trabajo para el abordaje integral de la VBG. Esta ley sustituye al Consejo creado por la Ley Nº 17.514, por el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres (CNCVLVGM). La ley define en su art. 4 la VBG como toda "[...] forma de discriminación que afecta, directa o indirectamente, la vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, así como la seguridad personal de las mujeres". Esta ley representa un avance sustantivo no sólo en la respuesta intersectorial e integral que el Estado debe garantizar sino conceptualmente con la ampliación de su alcance a la diversidad de mujeres y la ampliación de las formas de violencias que comprende (en relación a la Ley N° 17.514). La ley alcanza a "mujeres de todas las edades, mujeres trans, de las diversas orientaciones sexuales, condición socioeconómica, pertenencia territorial, creencia, origen cultural y étnico-racial o situación de discapacidad, sin distinción ni discriminación alguna"; al tiempo que amplía cualitativamente las formas de violencia comprendiendo: la física; Psicológica o emocional; Sexual; Por prejuicio a la orientación sexual; Económica; patrimonial; simbólica; obstétrica; laboral; en el ámbito educativo; acoso sexual callejero; política; mediática; femicida; doméstica; comunitaria; institucional; étnica-racial.[99]

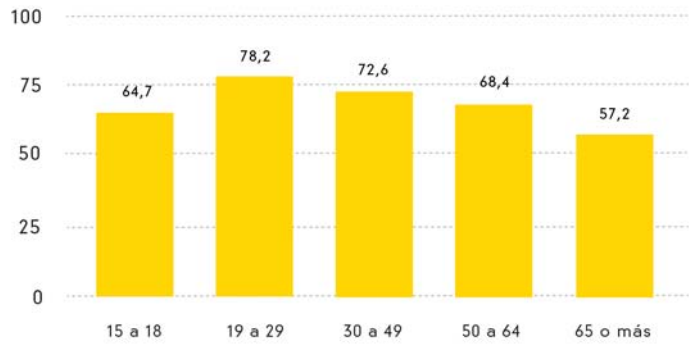
A continuación, se presentan datos de la Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones y del Ministerio del Interior para dar cuenta estadísticamente de la expresión de la violencia basada en género y su incidencia en las mujeres jóvenes. Luego, la magíster Andrea Tuana, directora de la asociación civil El Paso y referente en temáticas vinculadas a violencia, plantea su visión acerca de cómo se ha instalado socialmente la temática y cuáles son los principales nudos y desafíos que tiene por delante la política pública de juventudes. Por último, se ensayan algunas propuestas que el Estado podría desarrollar para cumplir con los objetivos planteados.

---

99. Según el "Plan de Acción 2016-2019; por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional", en Uruguay se encuentran como algunas de las manifestaciones de la violencia basada en género "[...] las que se ordenan según su principal (pero no único) ámbito de expresión. En el ámbito doméstico/familiar: violencia doméstica e intrafamiliar, abuso sexual infantil. En el ámbito comunitario/laboral: acoso sexual callejero, acoso sexual laboral, violación, violencia sexual, prostitución forzada, explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. En el ámbito estatal o permitida por éste: violencia obstétrica, violencia mediática (simbólica) y violencia institucional. Cada una de las violencias se manifiesta en forma diferencial según el ciclo vital de las personas (niñez, adolescencia, juventud, adultez y adultos mayores)".

Según la primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones (PENPVBGG)[100] realizada en 2013, el tramo etario de mujeres con mayor proporción de vivencia de situaciones de Violencia Basada en Género (VBG) a lo largo de la vida corresponde al de 19 a 29 años, donde el 78,2% declara haber vivido alguna situación de violencia. Cabe destacar, que en estos casos donde se mira la violencia a lo largo de la vida, la diferencia de edad entre los tramos genera diferentes tiempos de exposición a posibles situaciones de violencia.

Gráfico 64. Porcentaje de mujeres de 15 o más años según hayan vivido o no situaciones de VBG en algún ámbito a lo largo de su vida, por tramos de edad



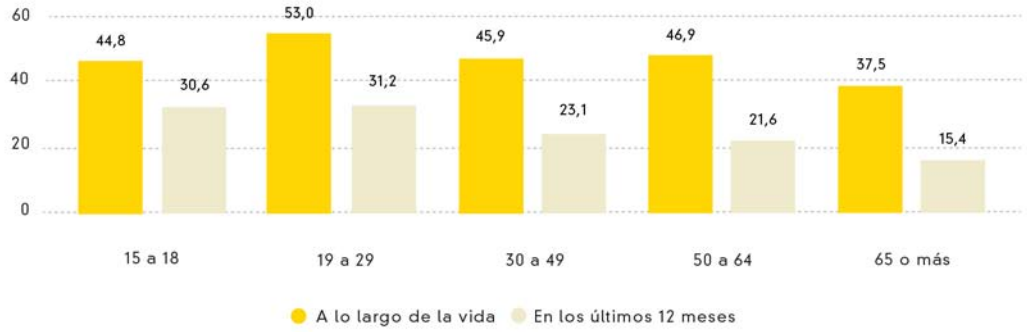
Fuente: Elaboración SIG - INE en base a PENPVBGG, 2013 INE

En cuanto a la violencia ejercida por una pareja o ex pareja de las mujeres mayores de

100. Dicha encuesta se enmarca en el conjunto de políticas públicas que desarrolla el Estado uruguayo con el objetivo de erradicar de la violencia de género. En este sentido se recabó información de mujeres mayores de 15 años sobre situaciones de violencia física, sexual, psicológica y económica o patrimonial en diferentes ámbitos

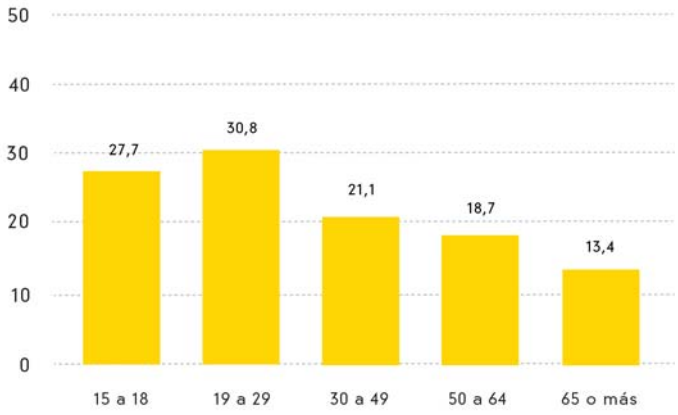
15 años que declaran haber estado en pareja, el tramo etario de 19 a 29 años es el que presenta mayor porcentaje de situaciones de violencia. En lo que refiere a los últimos 12 meses, la proporción disminuye para todos los tramos etarios, sobre todo en las mujeres de mayor edad. Las mujeres jóvenes declaran mayores situaciones de violencia ejercida por una pareja o ex pareja que el promedio de las mujeres, y la diferencia entre los tramos de edad de 15 a 18 y 19 a 29 disminuye cuando se consulta sólo por el último año.

Gráfico 65. Porcentaje de mujeres de 15 años o más que vivieron situaciones de VBG por su pareja o ex pareja, por tramo de edad.



Fuente: Elaboración SIG - INE en base a PENPVBGG, 2013 INE

Gráfico 66. Porcentaje de mujeres de 15 o más años según hayan vivido o no situaciones de VBG por parte de su familia en los últimos 12 meses

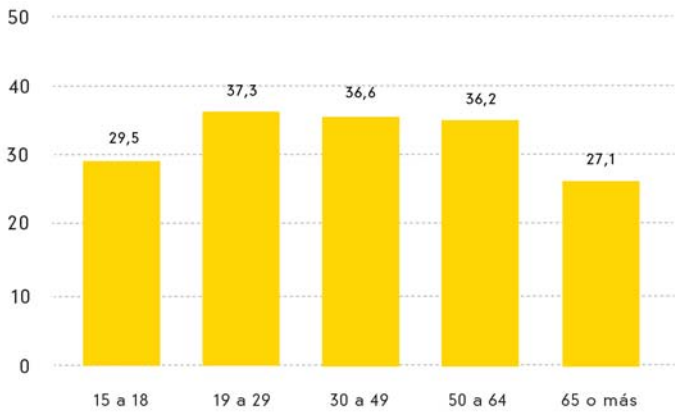


Fuente: Elaboración SIG - INE en base a PENPVBGG, 2013 INE

Por otro lado, el 34,2% de las mujeres declaran haber vivido situaciones de violencia

basada en género (sexual, psicológica y/o física)[101] antes de los 15 años. Nuevamente el tramo de 19 a 29 años es el que presenta la incidencia más alta, mientras que el tramo de 15 a 18 años, en este caso, se encuentran por debajo del promedio con un 29,5%.

Gráfico 67. Porcentaje de mujeres de 15 o más años según hayan vivido o no situaciones de VBG en su infancia



Fuente: Elaboración SIG - INE en base a PENPVBGG, 2013 INE

Según los datos registrados por el Ministerio del Interior (MI),[102] durante 2018 hubieron 33 homicidios a mujeres en el marco del ámbito doméstico[103], de los cuales más del 90% fueron ejercidos por varones. En el 75,8% de los casos el vínculo de la víctima con el victimario era de pareja y/o expareja. En lo que refiere a la distribución geográfica, el 33,3% de los homicidios ocurrieron en el área metropolitana y el 67,7% restante en los departamentos del interior del país. Como puede verse a continuación, los homicidios domésticos por edades tienen mayor impacto en las mujeres mayores de 29 años.

A su vez, el MI tiene registrados 30 casos de femicidio hacia mujeres durante el año 2018. Los feminicidios se definen teniendo en cuenta, además del vínculo, el móvil del delito y si hay elementos que hacen presumir la existencia de odio, desprecio o menosprecio que

101. Dado que la actividad económica no es una dimensión importante en la vida de niñas y adolescentes, no se consultó sobre violencia económica en este módulo.

102. Durante el 2018, el Ministerio del Interior (MI) a través de la División Políticas de Género, se comprometió a brindar acceso a datos sobre seguridad y VBG.

103. El MI define los homicidios domésticos a aquellos que son perpetrados por un familiar, pareja y/o expareja o cualquier vínculo afectivo - sexual que la víctima haya tenido con su victimario, como también los perpetrados por personas con la que la víctima se encontraba conviviendo al momento del hecho

lo o los llevó a realizar dicha acción.[104] El 33,3% de los casos ocurrieron en Montevideo y el restante 66,6% ocurrieron en el interior del país. Además, el 10,0% de las víctimas eran jóvenes mientras que el 63,3% eran mayores de 29 años. El restante 3,3% ocurrió a menores de 14 años.

Cuadro 15. Cantidad de homicidios domésticos a mujeres durante el año 2018

	Número de homicidios domésticos a mujeres en 2018
Menores de 15 años	2
15 a 18 años	0
19 a 29 años	3
30 a 49 años	17
50 a 64 años	5
65 o más	6
Total	33

Fuente: Elaboración propia en base a registros del MI

104. Los elementos que se tienen en cuenta para tipificar el homicidio de una mujer como un femicidio, son los que se establecen en la Ley 19.538 y las recomendaciones internacionales sobre la temática. La aprobación del femicidio como agravante del homicidio genera un problema a la hora de comparar datos, ya que en el caso de los homicidios cometidos en el ámbito doméstico no siempre son femicidios. En este sentido, desde la División Políticas de Género del Ministerio del Interior en coordinación con un grupo de investigación interinstitucional se está trabajando para la estandarización y unificación de criterios para la tipificación de las situaciones de muertes violentas a mujeres por razones de género.

Adolescencias, juventudes y violencias de género

Andrea Tuana
Asociación Civil El Paso

El reconocimiento de la violencia hacia las mujeres como problema social no se logra visualizar sino hasta la década del 60, período en que los movimientos feministas levantan la consigna "lo personal es político", haciendo referencia a las violaciones a los derechos humanos que ocurrían en el ámbito privado del hogar.

Desde ese tiempo hasta hoy, se han realizado avances muy importantes, para conceptualizar la violencia hacia las mujeres, como una expresión de las relaciones de poder históricamente desiguales entre varones y mujeres y como un problema de derechos humanos que debe ser objeto de intervención de los Estados.

Un paso fundamental se logra en 1993, en la II Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena, donde se reconoce la violencia contra la mujer como una violación a los derechos humanos y se establece la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, acordada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de ese mismo año.

A nivel interamericano, un instrumento fundamental de defensa de los derechos de las mujeres es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en junio de 1994 en Belém do Pará, Brasil. En ella, los Estados Parte afirman que la violencia contra la mujer constituye una ofensa a la dignidad humana, una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer, el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades.

Diversas autoras, incorporan la noción de patriarcado para comprender la producción de la violencia de género. El patriarcado es el sistema social que estructura múltiples jerarquías de poder, sexistas, heteronormativas y adultocéntricas, adjudicándole a los varones el poder sobre las mujeres, sobre algunos varones y otras poblaciones inferiorizadas como los niños, niñas y adolescentes, entre otras. La maternidad como mandato para todas las mujeres, la heteronorma, la represión sexual, la división sexual del trabajo y la explotación de la fuerza de trabajo de las mujeres, así como la gobernanza sobre los cuerpos de las mujeres, son aspectos claves de este sistema. Heidi Hartmann (1981) aporta la idea de solidaridad entre varones para dominar a las mujeres, la autora define el patriarcado como un conjunto de relaciones sociales entre los hombres que tienen una base material, y

aunque son jerárquicas, crean o establecen interdependencia y solidaridad entre ellos, que los capacitan para dominar a las mujeres.

En el sistema patriarcal, los varones ocupan el rol de protector y proveedor, a cambio de servicios sexuales y domésticos aportados por las mujeres. (Lerner, 1986)

Carole Pateman (1988) plantea la existencia de un contrato sexual, que es previo al contrato social entre los varones y que determina un orden de estatus desigual, diagramando relaciones de desigualdad y legitimando la soberanía de los varones sobre el cuerpo de las mujeres. Rostagnol (2011) avanza en esta definición, haciendo énfasis en cómo este orden de estatus desigual se apoya en el control de la sexualidad, para reforzar la opresión y afirma que esta se reproduce con mayor agudeza en las mujeres más jóvenes.

El orden de estatus, que define las relaciones de género y generación presentes en la organización social, tiene en el control de las sexualidades un mecanismo privilegiado de reforzamiento del sistema de dominación masculina. En esta relación de profunda asimetría, los cuerpos de las mujeres y de las muy jóvenes en especial están a disposición de los varones para satisfacer sus deseos sexuales. (Rostagnol, 2011)

La dominación, la opresión, la explotación y la idea de propiedad son elementos constitutivos de las violencias de género. Por violencia de género o violencia basada en género, nos referimos a aquellas violencias que se sustentan en las relaciones de poder dominantes en una sociedad, diagramadas por los mandatos de género.

En nuestro marco normativo, se describe y define la violencia de género hacia las mujeres, en de la siguiente forma:

> La violencia basada en género es una forma de discriminación que afecta, directa o indirectamente, la vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, así como la seguridad personal de las mujeres. Se entiende por violencia basada en género hacia las mujeres toda conducta, acción u omisión, en el ámbito público o el privado que, sustentada en una relación desigual de poder en base al género, tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos o las libertades fundamentales de las mujeres. Quedan comprendidas tanto las conductas perpetradas por el Estado o por sus agentes, como por instituciones privadas o por particulares. (Ley 19580, Art.4)

En el sistema patriarcal, la violencia de género cumple un rol en la consolidación de la dominación masculina cuando esta se inestabiliza, cuando ocurre el diferendo, cuando se cuestionan o resisten los mandatos culturales. La violencia de género es producto del sistema social que legitima y reproduce la supremacía y dominación masculina. Así la violencia sexual tiene un rol disciplinador para las mujeres; varios autores/as (Segato, 2013, Brounmiller, 1987, Giddens, 1992), plantean que la violación opera como un sistema de control que muestra a las mujeres cómo debe ser su comportamiento, la amenaza de la violación recuerda cotidianamente a las mujeres que deben controlar sus acciones y movimientos para no provocar la violencia sexual.

La opresión de las mujeres se inocula desde el ámbito privado de la familia y se disemina a los demás ámbitos de la vida de las personas. Segato (2013) introduce la noción de patriarcado familiar y la interseccionalidad con otras jerarquías opresivas; en este sentido la autora expresa:

> Como he afirmado en las Estructuras Elementales de la violencia (Segato2003), es en los "géneros" que se traviste una estructura subliminal, en sombras, que es la relación entre posiciones marcadas por un diferencial de prestigio y de poder. Ese cristal jerárquico y explosivo se transpone en la primera escena de nuestra vida bajo las formas hoy maleables del patriarcado familiar, y luego se transpone a otras relaciones, que organiza a imagen y semejanza: las raciales, las coloniales, las de las metrópolis con sus periferias e interiores, entre otras. En ese sentido, la primera lección de poder y subordinación es el teatro familiar de las relaciones de género, pero como estructura la relación entre sus posiciones se replica ad infinitum, y se revisita y ensaya en registros del diferencial de poder y valor de los más diversos. (Segato, 2013)

La interseccionalidad con otras asimetrías de poder como la edad, la clase, la raza, la diversidad sexual, la situación de discapacidad, contribuyen a colocar a muchas adolescentes y jóvenes en sistemas de violencia y discriminación permanentes.

La maternidad forzada no cura, los noviazgos abusivos no protegen

Las violencias de género se manifiestan como una continuidad en las trayectorias de vida, de cientos de niñas y adolescentes, donde muchas veces se inician procesos de violencia sexual en etapas muy tempranas.

Cuando ocurre la violencia sexual dentro del ámbito familiar y en forma crónica, los niveles de impacto y daño son muy importantes en los niños, niñas y adolescentes. Pero si la comunidad no detecta esta situación, no cree, ni puede escuchar estos relatos y no brinda protección, los daños se agudizan. La indefensión, la desesperanza y la resignación hace que muchas niñas y adolescentes, busquen caminos de salida en noviazgos abusivos y maternidades forzadas.

Las relaciones de pareja abusivas, son aquellas que se establecen entre un adulto y una persona menor de edad, donde existen más de diez años de diferencia. La asimetría de edad es determinante de otras asimetrías, como distintos autores así lo señalan (Lopez,1997, Finkelhorn 1984), la asimetría en el desarrollo, maduración, experiencia afectiva y sexual, entre otras. Esta diferencia de edad, implica en sí misma una coerción.

Las relaciones entre adolescentes y adultos que les duplican la edad son frecuentes, por lo cual se debe prestar especial atención a estos vínculos abusivos y comprenderlos como relaciones de abuso sexual y abuso de poder. Cuando se producen embarazos en el marco de estos vínculos, el sometimiento y la opresión de las adolescentes aumenta en forma exponencial. No es posible pensar en términos de consentimiento, deseo de maternidad,

deseo de conservar el embarazo o elección de un proyecto de vida, porque el embarazo se produce en el marco de una relación de coerción, abuso de poder, manipulación, por lo cual no es válido el consentimiento.

Estamos frente a una maternidad forzada cuando la misma es producto de condiciones de abuso de poder, sometimiento, manipulación y coerción. Las maternidades en niñas menores de 14 años y en adolescentes donde sus parejas les llevan más de 10 años de edad, son maternidades gestadas en contextos coercitivos, y se constituyen en maternidades forzadas.

La coerción en los vínculos de pareja implica una diversidad de estrategias. La coerción se puede lograr a través de la presión, la autoridad, el engaño, la seducción y manipulación afectiva, el aprovechamiento de las necesidades materiales de las adolescentes, la salida de un contexto familiar abusivo o de un contexto institucional que no provee lo que las adolescentes necesitan, entre otros.

Cuando la maternidad se presenta como un proyecto de salida del abuso sexual intrafamiliar, de la desprotección, de la violencia física y emocional y de la falta de oportunidades y sentidos de vida, toda la sociedad ha fracasado.

La maternidad forzada y la explotación sexual muchas veces son los caminos de las violencias de género por los que transitan cientos de adolescentes y jóvenes uruguayas. Si en estos trayectos no logran encontrar puntos de inflexión, oportunidades y apoyos múltiples para salir de estos círculos de violencias, los caminos siguen en muchos casos hacia matrimonios serviles, redes de trata internas o internacionales, cárceles; cuando no, hacia el suicidio o la locura.

Hacia dónde poner rumbo

La perspectiva feminista nos permite visualizar que la lucha por la igualdad implica necesariamente una disputa de poder y un cambio en las relaciones de poder y privilegios masculinos que debe permear todos los ámbitos de la vida de las personas. Desde esta mirada, la violencia de género solo podrá revertirse en la medida que cambiemos los pactos patriarcales, en la medida que transformemos radicalmente, las relaciones jerárquicas de sometimiento y opresión de las mujeres, niños, niñas y adolescentes en el ámbito público y en el ámbito privado.

La adolescencia y juventud es una etapa clave para la crítica de estos sistemas tradicionales y opresivos, sin embargo, la falta de oportunidades de discusión y visualización de las opresiones de género, del sistema jerárquico de dominación masculina, no permite generar las condiciones de transformación. Y si bien es una etapa donde muchas veces la rebeldía se manifiesta, la ruptura con lo instituido se impone; también opera la fuerza de la reproducción patriarcal, que muchas veces ahoga los pensamientos y acciones disidentes.

El principal desafío supone promover la crítica radical del sistema patriarcal, generando espacios de trabajo con adolescentes y jóvenes, que permitan avanzar hacia formas de vida libres de opresión y violencias de género. Este trabajo debería al menos apuntar a:

• Incorporar la perspectiva feminista en el trabajo con adolescentes y jóvenes

• Cuestionar los mandatos de género.
• Cuestionar y transformar los modelos hegemónicos que imponen formas de ser, estar, hacer y desear sostenidas en jerarquías y subordinaciones.
• Promover la ampliación de los horizontes de libertades para los y las jóvenes, libres de estereotipos de género, libres de mandatos discriminatorios y libres de modelos estancos y encorsetados, que niegan la diversidad de deseos, sentires e identidades.
• Promover relaciones libres de sometimiento y dominación, trabajando juntos a los/as adolescentes y jóvenes en la construcción de nuevas formas de habitar las relaciones entre sí.

Los y las adolescentes y jóvenes casi siempre están disponibles para mirarse, pensarse y transformarse; quizás seamos los adultos y adultas quienes debamos revisar nuestras barreras, nuestros condicionamientos y nuestras resistencias, para avanzar junto a ellos y ellas hacia relaciones más justas, democráticas y libres de opresión y violencia de género.

Bibliografía

BROUNMILLER, Susan (1987). *Contra nuestra voluntad.* Barcelona. Editorial Planeta.

BERAMENDI, Carmen; FAINSTAIN, Luciana; TUANA, Andrea (2015). "Mirando las violencias contra las mujeres desde la perspectiva interseccional: desafíos teóricos y metodológicos para su conceptualización y medición". En *Violencias contra las mujeres: desafíos y aprendizajes en la Cooperación Sur - Sur en América Latina y el Caribe Santiago de Chile*. Flacso Chile, AGCID Chile: SERNAM.

CLADEM (2016). *Niñas Madres. Embarazo y maternidad infantil forzada en América Latina y el Caribe*. www.cladem.org

FINKELHOR, David (1984). *Abuso sexual al menor.* México. Editorial Pax

GIDDENS, Anthony (1992). *La transformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*. Madrid. Ediciones Cátedra, S. A.

HARTMANN, Heidi (1981). "El matrimonio infeliz del marxismo y el feminismo: hacia una unión más progresista". En Sargent, Lydia (ed.). *Mujeres y revolución: una discusión sobre el matrimonio infeliz del marxismo y el feminismo*. Serie de controversias políticas de South End Press. Boston, Massachusetts: South End Press.

LERNER, Gerda (1990). *El origen del patriarcado*. Barcelona. Editorial Crítica, S.A.

LÓPEZ, Félix. (1997). *Prevención de los abusos sexuales de menores y educación sexual.* Madrid. Amaru Ediciones.

PATEMAN, Carole (1995). *El contrato sexual*. Barcelona Edit. Anthropos.

ROSTAGNOL, Susana. (2011). *Consumidores de sexo. Un estudio sobre masculinidad y explotación sexual comercial en Montevideo y área metropolitana*. 1ª edición. Montevideo: Campaña del Secretario General ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres y

las niñas. Uruguay.

SEGATO, Rita (2013). *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. Territorio, soberanía y crímenes de segundo estado.* 1a. ed. Buenos Aires. Tinta Limón.

TUANA, Andrea. (2017). "Violencia de género hacia niñas y adolescentes en las relaciones de pareja". En: *Hacia vínculos afectivos, libres de violencia, aportes para el abordaje educativo de jóvenes y adolescente*s, ANEP, Uruguay.

Desafíos y recomendaciones

A modo de cierre, en este apartado se presentan algunos aportes que surgen del diagnóstico y de la reflexión expuesta en el ensayo, donde se evidencia que en las mujeres jóvenes los índices de prevalencia de violencia basada en género son mayores, en todas sus expresiones y desde edades tempranas. En este sentido, llama particularmente la atención la conjunción en las jóvenes de mayor exposición a situaciones de violencia basada en género en el ámbito familiar (sexual, sicológica o física) y de violencia en la pareja o en relaciones afectivas.

En el ensayo, Andrea Tuana aporta claridad acerca de cómo la interseccionalidad (cuando se cruza la edad, la clase, la situación de discapacidad, de ascendencia étnico racial) hace cuerpo en las mujeres jóvenes y las expone a sistemas de violencia que operan en muchas ocasiones de forma permanente. Hay historias de violencia basada en género hacia las mujeres en el ámbito familiar estructurales que ofician como el principal factor de riesgo y que tienen continuidad con parejas que ejercen violencia. En muchos casos esto último responde a la búsqueda de salidas inmediatas de sus círculos familiares y a la naturalización de vínculos afectivos violentos y de sometimiento. De la misma forma, muchas situaciones de explotación sexual comercial en la modalidad de parejas "acordadas", donde existen brechas generacionales que superan los 10, 20 y 30 años entre las mujeres jóvenes y sus parejas varones, en las diversas expresiones del daño se presentan como salidas o vías de escape a trayectorias familiares violentas y bajo otras manifestaciones perpetúan situaciones de violencia (económica, patrimonial, sexual y doméstica). Este ensayo permite problematizar, a efectos de la política pública, los términos de formulación del problema de desigualdad donde además de visualizar la violencia ejercida por parejas y ex parejas es necesario poner el foco en otras manifestaciones de violencia basada en género que se inoculan y encadenan desde el ámbito familiar.

A partir del ensayo escrito por Andrea Tuana queda planteado un doble desafío: por un lado, profundizar la transversalización de la perspectiva de género y diversidad en los espacios de trabajo y encuentro con adolescentes y jóvenes para cuestionar y desnaturalizar mandatos y estereotipos de género; por otro lado, promover un ejercicio de revisión de las barreras, las resistencias y los condicionamientos del mundo adulto acerca de modelos culturales hegemónicos que construyen relaciones desiguales de poder entre varones y mujeres. Estas líneas de acción en ambos sentidos son fundamentales para avanzar en una transformación cultural en clave emancipatoria y para promover pautas saludables de

relacionamiento entre mujeres y varones, sustentadas en patrones no violentos.

Por otra parte, es necesario continuar con la implementación de estrategias interinstitucionales a través de campañas de promoción de una vida libre de violencia de género. La política pública debe profundizar las respuestas en la protección y en paralelo en la promoción de derechos, no violencia, nuevas masculinidades y el derecho al acceso a una educación y cultura sin imposición de estereotipos de género. A su vez, es necesario contribuir a la producción de información sobre las distintas manifestaciones que adopta la violencia basada en género y su impacto en las juventudes, así como también, sobre las representaciones y mandatos culturales presentes en los y las jóvenes.

Por último, desde INJU se identifica la necesidad de avanzar en la prevención y detección de manifestaciones de VBG a través de la sensibilización y capacitación en esta problemática de técnicos y técnicas que trabajen con jóvenes en las distintas instituciones del Estado. En este sentido, el sector salud es un actor clave en la estrategia de detección precoz en el marco del SNIS. Asimismo es necesario profundizar la mirada en perspectiva de juventudes en lo que refiere a la prevención, promoción de derechos y la atención integral para erradicar la VBG. A su vez, se debe avanzar en el diseño, implementación y difusión de rutas de acción y protocolos de actuación y atención articuladas interinstitucionalmente y en la generación de dispositivos de atención especializada del sistema de respuestas para las personas jóvenes que estén en situación de vulneración de derechos.

Diversidad sexual y juventud

En los últimos años se ha registrado un reconocimiento sustantivo en materia de derechos a las personas LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex) en nuestro país. La denuncia en el espacio público reclamando transformaciones jurídicas que revirtieran las situaciones de desigualdad y de reconocimiento normativo que existía en el Estado uruguayo se fue cristalizando en importantes conquistas legales y simbólicas en la lucha contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género. A partir del empuje de la sociedad civil organizada en el movimiento de la diversidad sexual se pasó de un Estado de restricciones e invisibilización legal a un Estado de integración jurídica produciendo nuevos marcos normativos y modificando algunos ya existentes[105].

El ciclo legislativo que se inició entre 2003 y 2004 con leyes anti-discriminación tuvo un punto culminante en el año 2013 con la aprobación de ley de matrimonio igualitario[106]. Entre estos años hubo importantes conquistas legales que permitieron avanzar en el reconocimiento social de la diversidad sexual. Se aprobó la Ley de Unión Concubinaria en 2007 (Ley N° 18.246) que sentó las bases normativas para el reconocimiento de parejas del mismo sexo. En 2009 se aprueba La ley de Cambio de Nombre y Sexo Registral (Ley N° 18.620) que reconoce el derecho a la identidad de género y habilita a las personas trans a la modificación de los documentos identificatorios. En el año 2009 también se aprueba la Ley Reforma del Sistema de Adopciones (Ley N° 18.590) que representó un paso importante para garantizar los derechos de niñas y niños a cargo de parejas homosexuales. La ley de Matrimonio Igualitario (Ley N° 19.075) constituye un nuevo mojón en el año 2013 en materia de reconocimiento formal y simbólico para la población LGBTI, equiparando legalmente y eliminando distinciones jurídicas entre las parejas uruguayas, independientemente de su orientación sexual o identidad de género. En el año 2013 también se aprobó la Ley de Reproducción Humana Asistida (Ley N° 19.167) que habilita a los tratamientos a las mujeres lesbianas. En el 2017 la Ley de Violencia hacia las mujeres basada en género (Ley N° 19.580) reconoce el derecho a las mujeres a una vida libre de violencia basada en

105. SEMPOL, Diego. (2012). "Políticas públicas y diversidad sexual". *Serie Hablando de Derechos DESC+A Charlas de Formación en Derechos Humanos*. Nº 7. Montevideo, MIDES.

106. SEMPOL, Diego (2013). *De los baños a la calle. Historia del movimiento lésbico, gay, trans uruguayo (1984 – 2013)*. Montevideo, Editorial Sudamericana Uruguaya.

género y comprende a las mujeres trans y de las diversas orientaciones sexuales. Esta ley reconoce por primera vez derechos a las personas intersex al plantear que se protocolice las intervenciones, prohibiendo en niños, niñas y adolescentes los procedimientos médicos innecesarios (Art. 22, literal J).

En 2015 se crea una nueva institucionalidad, el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Diversidad Sexual, que tiene como uno de sus cometidos promover la transversalización del enfoque de diversidad sexual en las políticas públicas. En el marco del Consejo (integrado por representantes del Estado y la sociedad civil organizada) se elabora el proyecto de Ley Integral para personas trans, con el objetivo de lograr el pleno ejercicio sus derechos.

La reciente aprobación en 2018 de la Ley Integral para personas Trans (Ley N° 19.684) vuelve a marcar un hito en la consolidación de esta agenda y pone sobre la mesa la necesidad de problematizar las trayectorias vitales de las personas trans con especial énfasis en la juventud como fase del ciclo de vida donde se producen eventos que condicionan fuertemente el acceso a derechos y oportunidades.

En el año 2018 se presentó el primer Plan Nacional de Diversidad Sexual que resume un proceso de consulta territorial con actores locales y sistematiza los avances y las acciones en políticas públicas para transversalizar la perspectiva de diversidad sexual en las distintas sectoriales del Estado uruguayo a través de un Plan Estratégico 2018-2020.

Toda esta batería de cambios generó una politización de la noción de ciudadanía, evidenciando un déficit democrático y la persistencia de profundas desigualdades que interpelan la hegemonía heterosexista[107] de nuestra sociedad, de las instituciones y de las políticas públicas. Distintas instituciones –la familia, el sistema educativo, el sistema de salud, los medios de comunicación, etc.– operan cotidianamente en el proceso de producción de sujetos generizados y sexualizados acorde al régimen político de la heteronormatividad[108]. En este sentido se va edificando lo que Rubin (1989) daba en llamar un orden sexual jerarquizado que legitima unos cuerpos y unas formas de sexualidad y de identidad sexual sobre otras. Todos estos cambios han generado una renegociación de este orden sexual en la sociedad uruguaya en la búsqueda de que la diversidad se transforme en un valor de la convivencia social.

A continuación, se presenta un ensayo de Magdalena Bessonart, activista e integrante del Colectivo Ovejas Negras, que plantea su visión sobre la articulación de la lucha por la

---

107. "En nuestras sociedades existe una legitimación de aquellos cuerpos que cumplen con la norma heterosexual y las expresiones de género socialmente esperadas, a través de toda una serie de normas reguladoras que aseguran la hegemonía heterosexual al identificar esta identidad con lo plenamente humano. Todos los cuerpos y prácticas sexuales que escapan a este marco son vistos como meras copias de lo considerado 'natural' u 'original'. Este tipo de clasificaciones que valoran exclusivamente lo heterosexual como lo normal y lo natural son llamadas hetrosexistas, en la medida en que no permiten abordar estos temas desde una perspectiva centrada en la diversidad y la igualdad." SEMPOL, Diego (2012).

108. ROCHA, Cecilia (2014). *Diversidad sexual en Uruguay: las políticas de inclusión social para personas LGBT del Ministerio de Desarrollo Social (2010-2014)*. Informe final.

diversidad en clave de interseccionalidad política y analiza desde una mirada crítica algunos nudos de las políticas públicas de juventud. Por último, se sintetizan algunos emergentes recogidos en la discusión de los distintos lineamientos estratégicos del balance del plan, al tiempo que se ensayan algunas propuestas que el Estado podría desarrollar o profundizar para cumplir con los objetivos planteados.

Diversidad Sexual y Juventudes

Magdalena Bessonart[109]
Colectivo Ovejas Negras

> "Nuevamente estamos en la calle. Cómo cada año miles y miles de personas tomamos las calles de Montevideo porque soñamos con un mundo mucho más justo.
> Este 2018, convocada y organizada por 14 organizaciones sociales, la Marcha por la Diversidad viene a defender estos sueños.
> Defenderlos sobre todo de ese puñado de reaccionarios con poder, que intentan reinstalar los privilegios de una minoría abusiva, a costa de la opresión y el maltrato sobre la gran mayoría del planeta."
>
> Proclama Marcha por la Diversidad 2018

El movimiento de la diversidad sexual es muy amplio y heterogéneo, pero hay algo que lo caracteriza y es la concepción de unidad y transformación cultural en clave integral, interseccional y en clave territorial.

Reafirmando lo anterior, una de las características del movimiento de la diversidad sexual en nuestro país es la importancia de trascender lo identitario, sin ocultarlo ni esquivarlo, pero profundizar la reivindicación hacia un discurso y acción que aglomere las luchas por la igualdad. Un ejemplo es la Coordinadora de la Marcha por la Diversidad, articulación de más de diez organizaciones sociales que trabajan diversas temáticas. Esta articulación data de hace más de 10 años y está integrada por organizaciones identitarias (LGBTI, afro, indígena, feminista) pero también por la FEUU y el PIT-CNT. La articulación propuesta implica accionar de forma integral desde una perspectiva interseccional, donde el centro no está en lo identitario sino en la transformación cultural más amplia posible.

Esto ha implicado que las reivindicaciones relacionadas con la diversidad sexual trascienden a las organizaciones que trabajan estos temas, y a su vez que se incluyan otras temáticas no relacionadas estrictamente con la diversidad sexual en las organizaciones LGBTI. En la proclama de la Marcha por la Diversidad del año 2018 se incluyen temas relacionados al trabajo, la memoria reciente, la discapacidad, el racismo y la clase, que implican un compromiso de cada una de las organizaciones que integran esta coordinadora, más allá de las agendas específicas que cada una de ellas busca promover.

Más de 100 mil personas fueron convocadas a la última Marcha por la Diversidad, la mayoría de estas personas son adolescentes y jóvenes, esto puede responder a una forma no tradicional de manifestación, y también a la apertura y aceptación de estas temáticas

109. Todo lo expresado aquí refleja mi posición personal y no la de mi colectivo.

en las personas más jóvenes, especialmente el apoyo a esta causa sin necesariamente ser "parte de la causa".

A su vez, existen importantes experiencias de militancia y activismo intergeneracional que existen en algunos colectivos de la diversidad sexual. El caso de Ovejas Negras es un ejemplo interesante, la organización está compuesta principalmente por personas entre 20 y 30 años, pero también se integra por personas mayores, donde la franja etaria cubre hasta los 70 años. Esto ha sido muy importante no solo para generar acciones transversales para todas las edades, sino como un espacio de convivencia intergeneracional que colabora con una mirada integral e integradora, amplia y diversa. Potenciar el diálogo y la construcción conjunta entre generaciones es una práctica que entendemos se debe fomentar y celebrar.

Existe un correlato de estas reivindicaciones y experiencias en movilización popular con el trabajo de incidencia política, en particular de inclusión de la diversidad sexual en la agenda pública, comenzando entre 2004 a la actualidad más que nada en la generación de normativa (ley antidiscriminación, ley de concubinato, ley de cambio de nombre y sexo registral, ley de adopción, matrimonio igualitario, reproducción asistida y ley integral para personas trans) y a partir de los últimos años una inclusión en la agenda de políticas públicas (planes que incluyen como dimensiones a tomar en cuenta la diversidad sexual, creación del Consejo Nacional de Diversidad Sexual, planes específicos de diversos ministerios (MIDES, MSP y MI son importantes de destacar).

En esta ocasión intentaré reflexionar sobre algunos temas de interés intentando enfocar aspectos claves a la hora de pensar en políticas públicas para las juventudes.

Si nos centramos en los cuatro ejes planteados en el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 podemos encontrar algunos nudos sobre los que es necesario hacer énfasis, teniendo en cuenta que se han hecho esfuerzos, y no menores, para poder enfrentarlos.

En primer lugar, es importante destacar que las políticas públicas de diversidad sexual deberían ser pensadas desde un plano transversal y de derechos humanos. Esto implica la necesaria vigilancia de no hacer políticas que profundicen segregación, sino la integración, la igualdad y el respeto. En este sentido es importante tener en cuenta que las y los sujetos de dichas políticas son toda la población y no únicamente la población no cis-heterosexual.[110] Por esta razón, el desafío más importante es incorporar la perspectiva de diversidad sexual para todas las políticas de juventud.

En Uruguay el sistema educativo todavía no ha podido establecer un programa de educación sexual que sea realmente transversal. Falta incorporación de eduación sexual en la niñez para luego reforzar en adolescencia y juventud. Sigue siendo una barrera la discriminación por identidad de género y orientación sexual para la permanencia en el

110. El prefijo "Cis" refiere a "Cisgénero" que es "Cuando la expectativa social del género de la persona se alinea con el sexo asignado al nacer (...) El prefijo cis proviene del latín 'de este lado' o 'correspondiente a' y es el antónimo del prefijo trans, que significa 'del otro lado'."Hablar de Cis -heterosexual implica la expectativa o la creencia de que todas las personas son cisgénero e implica presumir a su vez, que su oreintación sexual es heterosexual. Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales. (2016) . En: www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Glosario_TDSyG_WEB.pdf

sistema educativo formal y no existen dispositivos claros de denuncia por discriminación, maltrato u hostigamiento. La formación de los y las docentes en estas temáticas sigue siendo a través de voluntad personal. No hay una transversalidad en la currícula y, por lo tanto, depende mucho del interés individual el trabajar con estos temas y poder encontrar soluciones a problemáticas de discriminación. A su vez, no existe el trabajo con las familias y las instituciones en lugar de ser ámbitos de protección, en ocasiones profundizan la exclusión y el peligro. Esto no implica desconocer todos los esfuerzos y avances en la temática, pero sin una política nacional que involucre a todo el sistema educativo es muy difícil poder transformar las prácticas institucionales establecidas.

En salud no han sido pocos los esfuerzos y avances para que las personas de la diversidad sean tratadas como personas y desde el sistema de salud se entienda que la identidad de género y/u orientación sexual son dimensiones relevantes para la atención.

De todas maneras siguen existiendo barreras, muchas veces invisibles, pero no necesariamente, para las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI). Podemos enfocarnos en tres cuestiones relevantes pensando en juventudes, en primer lugar el acceso a tratamientos para personas trans, que ya reglamentada la Ley Integral para Personas Trans nos da un marco fundamental para las buenas prácticas en atención a la salud. Pero aún las personas trans, las más jóvenes y que no tienen apoyo de sus familias siguen desconociendo sus derechos y esto conlleva a la perpetuación de una mala calidad de vida que afecta no solo el presente sino el futuro de las personas.

En segundo lugar están las políticas de prevención y tratamiento de infecciones de transmisión sexual. Las campañas siempre están dirigidas a personas cis heterosexuales, más allá de las intenciones de universalidad. Las lesbianas no tenemos prácticas sexuales seguras, los equipos de salud no informan sobre los peligros ni sobre qué medidas de protección tomar para las relaciones sexuales seguras entre mujeres. Respecto a los varones gays tampoco existen campañas claras de cuidados, siempre las campañas y la educación sexual están enfocadas a la prevención de embarazo en la adolescencia, sin tener en cuenta que las edades de comienzo de actividad sexual en el caso de las personas LGBTI son como las de las personas cis heterosexuales, pero sin el miedo ni la necesaria preocupación del embarazo. A su vez, en el caso de adolescentes y jóvenes con VIH, no hay campañas de combate al estigma, ni de información sobre cómo vivir con el virus. Tampoco existe voluntad política de mejorar la atención a esta población.

En tercer lugar está el acceso a tratamientos de salud mental. El acceso a terapias, ya sea individuales o grupales, con una mirada despatologizadora e inclusiva es una necesidad para las y los adolescentes y jóvenes LGBTI de todo el país, principalmente para quienes no tienen recursos, que son quienes más lo necesitan.

En referencia al eje de participación, ciudadanía y cultura, si bien han habido cambios culturales estructurales respecto a la diversidad sexual, esta transformación no ha sido homogénea por territorio y clase. La promoción de la participación, de derechos y de acceso a la cultura sigue siendo central para derribar barreras y combatir las desigualdades.

El nudo más crítico continúa siendo el acceso a trabajo y a vivienda de jóvenes, entendiendo que no sólo es crítico para los y las jóvenes LGBTI, pero si nos enfocamos en esta población encontramos que el acceso a trabajo para las personas trans es una

de las mayores problemáticas. En este sentido, con la aprobación de la Ley Integral para Personas Trans se da un punto de inflexión, pero aún hay que esperar se visualizan avances y resultados. A su vez, se han hecho esfuerzos con los programas Yo estudio y trabajo y de Primera Experiencia Laboral que han incluído cupos para las personas trans, pero sería necesario analizar cuáles han sido los resultados, las fortalezas y dificultades para poder profundizar estas medidas. A su vez, más allá de la población trans, existe una gran dificultad para aquellas y aquellos jóvenes que su expresión de género escapa a la heteronorma. Esta es una problemática muy importante que se debería comenzar a combatir.

Bibliografía

Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales (2016). Disponible en: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Glosario_TDSyG_WEB.pdf

Desafíos y propuestas

A modo de cierre, se realizan algunos aportes concretos a partir de los emergentes que de forma transversal estuvieron presentes en las consultas territoriales y de la reflexión aportada en el ensayo.

En cuanto a las propuestas que surgieron en las consultas con los y las jóvenes se destacan la necesidad de promover en los centros educativos espacios de intercambio sobre diversidad sexual y sobre educación sexual integral de manera sostenida con jóvenes y personal docente y no docente para prevenir situaciones de discriminación. A su vez, se plantea la implementación y difusión de mecanismos de protección para situaciones de discriminación y estigma por orientación sexual e identidad de género. Es importante desde la política pública consolidar y difundir las estrategias y mecanismos de exigibilidad de derechos existentes entre la población joven.

En las consultas se propone para garantizar la continuidad y culminación de los ciclos educativos de las personas trans que haya acompañamiento, apoyos e incentivos a sus trayectorias. Para mejorar el acceso al mercado laboral las personas jóvenes proponen que se generen más capacitaciones y sensibilizaciones con perspectiva de derechos y de diversidad sexual a empresas u organismos que contraten a personas trans. Por último, se plantea como necesidad sentida que el sector de la salud en su integralidad incorpore un enfoque de diversidad sexual y promueva prácticas seguras de cuidado.

A su vez, a partir del ensayo escrito por Magdalena Bessonart surge la necesidad de fortalecer la transversalización de la perspectiva de diversidad sexual en el sistema educativo y en el sistema de salud para transformar prácticas institucionales que invisibilizan y generan violencia institucional. Al igual que lo expresado en las consultas, se identifica el nudo crítico en el acceso a oportunidades de trabajos de calidad y alternativas de vivienda.

En torno a las acciones presentadas en el plan 2015-2025 y reflejadas en la matriz, sería importante resaltar que se realizaron avances sustantivos que trascienden lo proyectado como posibles líneas de acción del plan. Hay un despliegue de acciones y políticas públicas que buscan garantizan igualdad de derechos y oportunidades en diversas áreas (educación, salud, convivencia, participación, trabajo, entre otras), aunque como se señala desde las consultas y desde las organizaciones de la sociedad civil es fundamental sostener, profundizar y ampliar el alcance y la eficacia de estas acciones para lograr una igualdad sustantiva. Es importante extender el alcance y cobertura del programa Centros Promotores de Derechos como parte de una estrategia interinstitucional que busca propiciar nuevas

prácticas y promoción de derechos en centros educativos. Asimismo, es fundamental implementar programas de acompañamiento a trayectorias educativas de personas trans.

A su vez, es importante resaltar la producción de información y generación de conocimiento a través de la puesta en marcha de la Encuesta Nacional en Discriminación y Violencia en centros educativos y de la incorporación de la variable de identidad de género en los registros y las encuestas que se realizan desde el Estado. En este sentido es necesario seguir trabajando para mejorar el diseño, seguimiento y evaluación de políticas en la temática.

Se destaca como avance en la articulación de la política pública en diversidad la elaboración de un Plan estratégico 2018-2020 en el marco del Plan Nacional de Diversidad Sexual. Este plan reúne una serie de objetivos específicos y resultados esperados bajo el principio general de promoción de la ciudadanía de las personas LGBTIQ desde un enfoque de derechos humanos, "garantizando el ejercicio igualitario de derechos y oportunidades, así como su participación e inclusión social, política, laboral, económica y cultural libre de todo tipo de estigma, discriminación y violencia".

Desde INJU se entiende que todas las acciones y políticas tienen que continuar el camino de la transformación cultural donde se cuestione, problematice y desnaturalice prácticas discriminatorias y se promueva la convivencia social basada en la diversidad social, conjugando medidas de reconocimiento y redistribución para revertir históricas estructuras desiguales.

Discapacidad

La discapacidad ha sido percibida de diferentes formas a lo largo de la historia. Si bien actualmente conviven diversas perspectivas, en Uruguay se ha avanzado hacia un modelo que se propone superar las perspectivas biomédicas y caritativas concibiendo a la discapacidad desde una perspectiva de derechos humanos. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce que "la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás"...[111] En su artículo 1º, la Convención define a las personas con discapacidad como aquellas que tienen deficiencias del tipo físico, intelectual y sensorial a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras puedan impedir "su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás"[112].

Los y las jóvenes con discapacidad experimentan una doble vulneración de sus derechos, solapándose la discriminación marcada por su condición de jóvenes en una sociedad adultocéntrica y su condición de discapacidad en una sociedad cuya funcionalidad hegemónica los y las coloca del otro lado de la normalidad, ya no como sujetos de derechos sino como objetos de rehabilitación, reinserción, normalización o de caridad. Si a todo lo anteriormente dicho se le suma la condición socioeconómica, se está ante una triple vulneración. Los resultados del Informe Mundial de la Discapacidad[113] afirman que la prevalencia de la discapacidad es mayor entre los grupos más pobres de la población.

Trabajar en los mecanismos para poder brindar una mayor protección social a las personas con discapacidad es un desafío al que Uruguay no escapa. La Ley Nº 18.651 de Protección Integral de personas con discapacidad del año 2010 es un paso hacia el establecimiento de un sistema integral para las personas con discapacidad. En su artículo 2, se considera con discapacidad "a toda persona que padezca o presente una alteración funcional permanente o prolongada, física (motriz, sensorial, orgánica, visceral) o mental (intelectual y/o psíquica) que en relación a su edad y medio social implique desventajas

111. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), Preámbulo
112. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), Artículo 1
113. OMS Banco Mundial (2011): Informe Mundial sobre la discapacidad

considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral".

Por otra parte, Uruguay cuenta desde el año 2015 con un Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). En su ley de creación (Ley Nº 19.353) se establece que todos los niños, niñas, personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia tienen derecho a ser cuidadas. En esta línea, se trabaja fuertemente en la capacitación para la atención a la dependencia, en cooperación institucional. Según datos del último informe de Cuidados[114], hay un total de 86 entidades de capacitación habilitadas por MEC (46 en Montevideo; 40 en el interior). También se realizan cursos de atención a la dependencia en centros de UTU en aquellos departamentos en los que no existen entidades de capacitación habilitadas.

A continuación, se presentan datos del último Censo Nacional del año 2011 en relación a la población joven que presenta algún tipo de dificultad. Seguidamente, se presenta la visión de los y las jóvenes recogidas en las consultas territoriales. Luego, Nicole Viera en representación del colectivo de personas ciegas y de baja visión; Maximiliano Amaral en representación de la Juventud de Asociación de Sordos (JUVESUR); e Irina Clouzet, ensayan su visión sobre las personas con discapacidad. Empiezan definiendo qué es ser una persona con discapacidad, debido a que se sienten mal etiquetados y discriminados por la sociedad. Asimismo, insisten en educar a la sociedad para no ver a la discapacidad como un problema, más autonomía y menos sobreprotección. Finalizan señalando los avances en la política pública, y las líneas en las que hay que seguir trabajando. Por último, se ensayan algunas propuestas que el Estado podría desarrollar para cumplir con los objetivos planteados.

114. SNIC (2019): Cuidados rinde cuentas, Informe mensual,

Diagnóstico

La fuente de datos utilizada para el diagnóstico es el último Censo Nacional del año 2011 en el que se define 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"[115]. Por otro lado, La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad reconoce que "la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás". Desde el Instituto Nacional de la Juventud, se cree conveniente hablar de personas en situación de discapacidad. Por este motivo, cuando se haga referencia a los datos del censo, hablaremos de personas en situación de discapacidad o personas con discapacidad, y sustituiremos el término limitaciones por dificultades.

En Uruguay, alrededor de 50 mil niños y adolescentes están en situación de discapacidad[116]. Un gran porcentaje de las personas con discapacidad viven en situación de vulnerabilidad social, lo que pone de manifiesto la rigidez de nuestro país para hacer frente a las discapacidades y garantizar igual acceso a la educación, a los servicios públicos, mercado laboral, entre otros.

Según el Censo 2011, el 6,5% de los y las jóvenes de 14 a 29 años tiene alguna dificultad para ver, oír, caminar o subir escalones, y entender y/o aprender. Para cada tipo de dificultad se identifican cuatro niveles[117]. Se trabaja con el indicador "Personas con al menos una dificultad", el cual agrega todos los tipos de dificultades, y en caso de que la persona declare más de una, se toma en cuenta el nivel más severo.

En el grupo de 14 a 17 años es donde hay mayor prevalencia de dificultades. Al mirar por sexo, en las mujeres jóvenes se observa mayor prevalencia que en los varones. Lo mismo

---

115. INE (2011). *Consideraciones metodológicas y conceptuales sobre los cuestionarios de Población, Hogares y Viviendas de los Censos*.

116. UNICEF (2013). L*a situación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en Uruguay. La oportunidad de la inclusión*. Montevideo

117. Cada nivel se corresponde a una de las categorías de respuesta posibles en el cuestionario del Censo 2011. (No tiene limitación = "No tiene dificultad"; Limitaciòn leve = "Alguna dificultad"; Limitación moderada = "Mucha dificultad"; Limitación severa = "No puede hacerlo")

sucede con la población joven afro sobre la no afro.

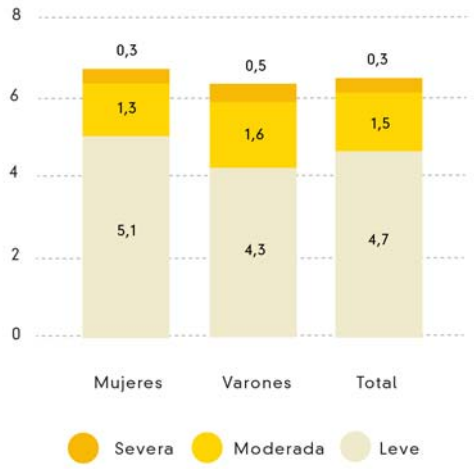
Cuadro 16. Cantidad y prevalencia de jóvenes con dificultades según tramos de edad

	14 a 17	18 a 24	25 a 29	Total
Cantidad	15.082	19.880	14.376	49.338
Prevalencia	7,2%	6,1%	6,5%	6,5%

Fuente: MIDES, en base a Censo 2011, INE

En el siguiente gráfico es posible ver cómo se discrimina la prevalencia de dificultades por grado de dificultad, para mujeres y varones jóvenes.

Gráfico 68. Prevalencia de dificultades en personas jóvenes, según grado de dificultad, por sexo



Fuente: MIDES, en base a Censo 2011, INE

Cuadro 17. Prevalencia de jóvenes con dificultades según sexo y según ascendencia racial

	Varones	Mujeres	Afro	No afro	Total
Prevalencia	6,80%	7,20%	9,10%	6,30%	6,50%

Fuente: MIDES, en base a Censo 2011, INE

Discapacidad y vulnerabilidad social: necesidades básicas insatisfechas

Casi la mitad de las personas con discapacidad pertenecen a los hogares de menores ingresos. Este dato coincide con que el 52,8% de los y las jóvenes con alguna dificultad, presentan al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI). Si consideramos los tramos de edad joven, el 63,5% de los y las jóvenes con dificultades comprendidas en el primer tramo (14 a 17 años), presentan alguna NBI[118].

Cuadro 18. Prevalencia de jóvenes con dificultades según sexo y según ascendencia racial

	Sin NBI	NBI	Total
Sin dificultades	422,904	278,111	701,015
	60,3%	39,7%	100,0%
Con alguna dificultad	23.175	25.878	49.053
	47,2%	52,8%	100,0%
Total	446.079	303.989	750.068
	59,5%	40,5%	100,0%

Fuente: MIDES, en base a Censo 2011, INE

Al considerar los diferentes tipos de dificultades, en el siguiente gráfico se puede observar la presencia de al menos una necesidad básica insatisfecha en función de si los

118. MIDES, en base a Censo 2011. INE

y las jóvenes presentan o no algún tipo de dificultad. En el caso de los y las jóvenes con dificultades para caminar y oír, casi el 55% presentan al menos una NBI; en tanto el 46,4% de los y las jóvenes con limitaciones para ver, presenta al menos una NBI.

Gráfico 69. Porcentaje de jóvenes con al menos una NBI, según si presentan o no dificultades, por tipo de dificultad



Fuente: Elaboración propia en base a MIDES, Censo 2011, INE

Acceso a la educación y al mercado laboral

Con respecto a la asistencia al sistema educativo, los y las jóvenes con algún tipo de dificultades asisten en menor proporción que los jóvenes sin ninguna dificultad, para cada tramo de edad.

Cuadro 19. Porcentaje de jóvenes que asisten al sistema educativo según si presentan o no alguna dificultad por tramos de edad

	Sin dificultades	Con alguna dificultad
14 a 17 años	78,0	69,3
18 a 24 años	35,4	25,9
25 a 29 años	15,9	10,1
Total (14 a 29 años)	41,4	34,5

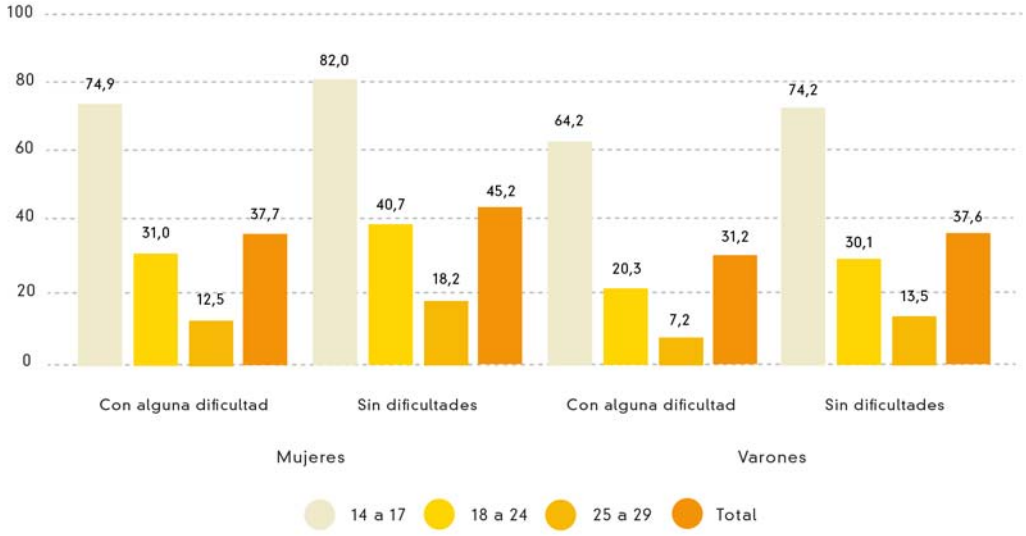
Fuente: MIDES, en base a Censo 2011, INE

Al hacer la apertura por sexo, las mujeres son las que se mantienen durante más tiempo dentro del sistema educativo, tanto entre personas jóvenes con dificultades como sin dificultades, para todos los tramos de edad. Cabe destacar la caída que se da en la asistencia entre el primer y segundo tramo de edad, tanto para los y las jóvenes con dificultades como para las personas jóvenes que no presentan alguna dificultad.

La inserción en el mercado laboral es uno de los procesos más importantes en el desarrollo de las personas jóvenes. Una tardía inserción debido a un set de dificultades asociadas a la baja calificación de los y las jóvenes, la no experiencia laboral, el rol de cuidados que cumplen en la familia, la discriminación asociada a las discapacidades; hacen que el Estado tenga que tomar un rol activo en el diseño de políticas que actúe sobre estas desigualdades.

En relación a la participación en el mercado laboral de los y las jóvenes, existe una gran brecha entre las personas jóvenes sin dificultades y con dificultades severas que trabajan o buscan trabajo (60,0% vs. 11,6%). Al mirar la tasa de desempleo, la brecha es de siete puntos porcentuales entre las personas jóvenes con dificultades severas y los y las que no presentan dificultades (19,3% vs. 12,3%).

Gráfico 70. Porcentaje de jóvenes que asisten al sistema educativo según si presentan o no alguna dificultad por sexo y tramos de edad



Fuente: MIDES, en base a Censo 2011, INE

Juventudes y discapacidad

Maximiliano Amaral
Irina Clouzet
Representantes de JUVESUR
(Sub Comisión de Juventud de la Asociación de Sordos de Uruguay)
Nicole Viera
Integrante del colectivo de personas ciegas y de baja visión

Para comenzar, nos parece importante ahondar en la concepción que la sociedad con respecto a las personas "con discapacidad". Muchas veces se nos ha etiquetado de personas con "capacidades diferentes"; "personas con limitaciones"; "diversidad funcional"; "minusválidos"; "discapacitados"; "pobrecitos". Las personas buscan términos para no ofendernos, pero en realidad lo que terminan haciendo es descalificándonos, discriminarnos y atribuirnos la responsabilidad a las "personas en situación de discapacidad".

Ante tantas denominaciones dichas por costumbre, parece necesario definir de qué y de quiénes estamos hablando nosotros a la hora de redactar este texto. A pesar de que quizás los términos anteriormente mencionados resulten familiares, populares o parezcan correctos, el que se utilizará en este texto es el de "persona en situación de discapacidad". Término que surge desde la mirada de la discapacidad como un acontecimiento social, ya que hace visible el hecho de que nuestro entorno no está preparado para la gente diferente, la gente cuyo cuerpo no resulta ser la máquina perfectamente productiva, se pueda desplegar con libertad. La discapacidad surge como producto del encuentro de las dificultades a nivel físico, intelectual, psicológico con las barreras que el entorno genera.

Es así que adherimos a la definición que se establece desde la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006) que dice que se reconoce a la discapacidad como "un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás".

Las personas en situación de discapacidad tenemos muchas ideas de cómo mejorar nuestra situación, nadie puede entender mejor que nosotros acerca de las barreras que enfrentamos diariamente y la constante búsqueda de estrategias que realizamos para lograr un mejor desenvolvimiento en la sociedad. Esto no parece tenerse en cuenta, por lo que se genera una separación en la sociedad: por un lado las personas en situación de discapacidad y su realidad, y por otro las personas sin discapacidad y su creencia de cómo es esa realidad. Hay algunos puntos de contacto entre ambas partes, pero en general parecen separadas por un largo trecho.

Bueno sería que todos estemos concientizados sobre las estrategias posibles para

que ambas -personas en situación de discapacidad y la sociedad- podamos superar juntos estas barreras. Aspiramos a que estos "mundos paralelos" que se visualiza en la actualidad como la sociedad por un lado y nosotros por otro, pueda llegar a ser uno y nosotros sentirnos como parte de esta sociedad. Queremos ser entendidos como sujetos de derechos, actualmente vivimos grandes desigualdades que impiden la participación de forma plena. Ojalá podamos lograr que el país, y a posteriori el mundo, sea un lugar más inclusivo. Uruguay es un país con leyes y protocolos avanzados para los que la sociedad y sus instituciones aún no parecen estar preparadas, generándose grandes contradicciones. Nosotros, los y las jóvenes en situación de discapacidad, queremos continuar aportando y trabajando en conjunto para vivir de forma digna.

Teniendo una oportunidad como esta para expresar lo que pensamos los y las jóvenes en situación de discapacidad, queremos ponerlos en conocimiento acerca de algunas de las barreras que enfrentamos en nuestra vida cotidiana. Sin importar la dificultad física, intelectual o psicológica que tengamos, siempre estamos expuestos y debemos enfrentar diversas dificultades que surgen en el entorno, tanto de índole físico, como comunicacional, actitudinal, entre otras.

Debido a la desinformación o a la información errónea que se les brinda a nuestras familias al momento de nuestro nacimiento, pero también a lo largo de nuestra vida, muchas veces nuestras madres y padres no saben qué hacer con nosotros. Reciben información que no repara en nosotros como sujetos de derecho, sino que se habla desde una mirada rehabilitatoria, segmentada, reducida en "la falla". Esto provoca que vivamos situaciones que no benefician nuestra independencia, nuestra posibilidad de ser jóvenes. La mayoría de los padres y madres al descubrir la discapacidad de sus hijos e hijas, pasan por etapas muy difíciles, ya que buscan entender, reconocer y adaptarse a las necesidades que tenemos. Sabemos que acuden al médico, por ser un agente de salud, pero la mayoría de las veces este, les otorga información desde su punto de vista, poniendo foco en los tratamientos, en la cura. Se ve a la discapacidad como un problema. Generando actitudes en nuestra familia y entorno de sobreprotección, pero sobre todo, observamos que asumen todas nuestras responsabilidades y tareas, no nos brindan autonomía, el derecho a decidir y reflexionar sobre lo que queremos, lo que nos hace bien a nosotros. Creemos que es necesario la difusión de información y la promoción de modelos de vida independiente para que los padres y las madres o las personas a cargo de nosotros nos dejen ir, nos dejen vivir nuestra vida.

Vale destacar que la responsabilidad de apostar por nuestra independencia no debe recaer solo sobre nuestra familia, pues si bien son ellos quienes nos educan en un principio, no debemos olvidar la educación institucional, dentro de la cual encontramos muchos impedimentos también. Por mencionar algunos ejemplos: una persona ciega no puede acceder a sus materiales de estudio por la imposibilidad de un formato accesible para su lectura -ya existe una institución encargada de esto pero no llega a todos y todas o depende de la voluntad del docente-, una persona con discapacidad motriz no puede acceder a su lugar de estudio por la falta de transporte o espacios accesibles, una persona sorda no puede seguir el ritmo de la clase por la ausencia de una intérprete de Lengua de Señas, entre muchas otras barreras.

Nosotros creemos que la educación es muy importante para que las personas jóvenes nos podamos formar y ser ciudadanos críticos, reflexivos y participativos en la sociedad uruguaya, por lo que se deben dar las condiciones para que podamos ejercer nuestros derechos. El sistema educativo está abierto para todos, es un mandato que existe desde la época vareliana, pero falta crear y habilitar herramientas para que todos y todas podamos acceder en igualdad de condiciones a la educación. Es importante tener claro que no es sólo proporcionar las herramientas físicas o humanas lo que da lugar a que cambie la situación, sino también buscar que el sistema se adapte a las necesidades de las personas en situación de discapacidad, por ejemplo realizando las adecuaciones de los contenidos curriculares para que sea accesible para todos. Consideramos crucial que el equipo de dirección, los y las docentes estén capacitados para el trabajo con nosotros, es crucial que se modifiquen los programas formativos de los docentes, esta es una lucha larga, pero que vamos a seguir dando.

Es necesario romper los tabúes con respecto a las personas en situación de discapacidad, tomar en cuenta la diversidad para trabajar con cada uno y cada una, desde su individualidad, adecuadamente. Es importante impulsar un diálogo abierto con todos los actores implicados en la educación para que estén al tanto de todo.

Más allá de nuestras necesidades familiares y educativas, también tenemos que atender nuestros asuntos en el ámbito de la salud. Las personas en situación de discapacidad atravesamos por las mismas etapas que los demás jóvenes: dejamos atrás nuestra infancia y experimentamos muchos cambios en el cuerpo y a nivel psicológicos, que nos permiten transitar hacia la adultez. Pero muchas veces nuestra familia o los agentes de salud, la sociedad toda, no reconoce nuestras inquietudes con respecto a nuestra sexualidad, nuestra identidad y orientación sexual, entre muchos otros temas. Por lo que consideramos que la sociedad debería dejar de infantilizarnos y adoptar una postura más respetuosa con respecto a nosotras y nosotros como sujetos de derecho, como jóvenes. Es necesario que podamos acceder de forma plena a la información acerca de nuestros derechos sexuales y reproductivos. Creemos que esto nos brindaría más independencia, capacidad de decisión y reflexión.

Nos parece importante mencionar como parte de los logros, las leyes que tiene nuestro país con respecto al trabajo, por ejemplo, el 4% de los puestos que se destinan para personas en situación de discapacidad, la Ley de empleo juvenil y la Ley de promoción de trabajo de personas con discapacidad en el ámbito privado.

A su vez queremos compartirles nuestra opinión con respecto a esto. Nosotros con un título de bachillerato, terciario o universitario, salimos en la búsqueda de trabajo, e igualmente se nos presentan muchas dificultades para poder acceder al puesto. Por cuestiones de comodidad, para muchos empleadores, es más fácil trabajar con personas sin discapacidad que con nosotros, no porque no podamos llevar a cabo la tarea con calidad, sino que hay muchos mitos a nivel social de lo que podemos o no hacer y a su vez porque nosotros necesitamos algunas adaptaciones para poder desempeñarnos en igualdad de condiciones y a veces el empleador no está dispuesto a hacerlo.

Nosotros queremos proponer que se puedan realizar talleres de sensibilización y capacitaciones impartidas por nosotros mismos para que los empleadores puedan

adaptarse a nuestras necesidades y propiciar espacios accesibles de trabajo.

Más allá de nuestras responsabilidades, nosotros tenemos derecho al ocio y la recreación, estar al tanto de la oferta cultural que tiene nuestro país y poder acceder a todas las actividades sociales y lúdicas, los espectáculos y las exposiciones sin restricciones. Proponemos que antes de organizar estos eventos, invitar a las personas en situación de discapacidad para poder escuchar sus necesidades y generar un diálogo con tentativas de convertir los espacios en lugares inclusivos para todos y todas.

Teniendo en cuenta lo planteado anteriormente, nos parece importante agregar la doble o triple dificultad que vivimos cuando se junta la juventud con la discapacidad, o la juventud, la discapacidad y la pobreza, o la juventud, la discapacidad, la pobreza y el ser mujer. Las barreras se hacen exponenciales. Poniendo algún ejemplo, en el ámbito laboral se nos ve como sujetos con poca experiencia y a esto se suma el factor de discapacidad y en muchas oportunidades también el de género. Es así que las barreras se hacen más difíciles de romper, impidiendo nuestro acceso a oportunidades y derechos.

Nosotros y nosotras reconocemos que el Estado ha hecho muchos avances con respecto a las y los jóvenes en situación de discapacidad y nos gratifica, pero sentimos que aún faltan más cosas para lograr y queremos asumir el compromiso de empoderarnos de nuestros derechos para empezar a construir una sociedad sin desigualdades y con libre acceso a oportunidades tanto en el entorno físico, como social, económico y cultural, a la salud, a la educación, a la información y a las comunicaciones.

Creemos que ya se han generado acciones, como por ejemplo, hacer las convocatorias y difusión de las actividades, programas mediante formatos accesibles, y que incluso esto repercutió en nuestra participación. Pero todavía sentimos que el espacio no es nuestro aún, porque encontramos barreras físicas y técnicas que se presentan al acceder al espacio. Proponemos que las mismas personas en situación de discapacidad convoquen a otras personas en su misma situación, ya que hay un sentimiento de empatía acerca de sus dificultades y es más fácil acceder a compartir un espacio. También nos parece importante que se promueva la conformación de una mesa de jóvenes en situación de discapacidad, ya que muchos de nosotros desconocemos las barreras que sufren otras personas en situaciones de discapacidad diferentes a las nuestras, nos falta tomar conciencia de la magnitud y diversidad de realidades para poder trabajar y luchar por nuestros derechos de forma conjunta

La unión de los jóvenes en situación de discapacidad hará de ésta una fuerza imparable, de mucho compromiso y aporte de ideas, intercambio de experiencias desde la diversidad, la igualdad y el respeto.

Desafíos y propuestas

En primer lugar se comparten las principales propuestas que surgieron de las consultas realizadas a los y las jóvenes a lo largo de todo el territorio nacional. Cabe resaltar que el tema discapacidad estuvo presente en la mayoría de los ejes de discusión y que los y las jóvenes se mostraron muy sensibles hacia la temática. Un tema recurrente en todos los departamentos fue las barreras físicas de acceso a los centros educativos así como la escasez de docentes que pudieran entender y abordar el tema. También plantean la existencia de muy pocos materiales de estudio inclusivos en las bibliotecas de los centros educativos así como la falta de intérpretes en lengua de señas para estudiantes sordos. Los y las jóvenes proponen mayor capacitación a docentes y personal vinculado a los centros educativos, para que incorporen nuevas formas de trabajo y vínculo hacia los y las jóvenes en situación de discapacidad. Por último surge la propuesta de enseñanza de lengua de señas y que tenga carácter obligatorio.

En segundo lugar, del ensayo se desprende la necesidad de trabajar para levantar mitos sobre las personas con discapacidad. Asimismo es importante sustituir la actitud de "lástima e infantilización" por generar agencia para que los y las jóvenes con discapacidad puedan tomar libremente sus decisiones y puedan participar en el diseño de las políticas de discapacidad. Plantean la oportunidad de que se puedan generar espacios para que ellos y ellas sean quienes impartan talleres a sus pares.

En último lugar, desde INJU se proponen algunas líneas de trabajo. Por un lado, se entiende fundamental garantizar las condiciones logísticas para que todos y todas puedan participar en las actividades públicas que propone el Estado. También es necesario asegurar la convocatoria a los y las jóvenes con cualquier discapacidad en todo el país. Para ello se deberá trabajar en el diseño e implementación de programas y acciones elaboradas desde el diseño universal, garantizando accesibilidad comunicacional, de difusión, física, entre otras dimensiones. Por otra parte, resulta fundamental abordar la dimensión de la sexualidad. Se considera necesario contribuir a la desmitificación de la sexualidad de las personas con discapacidad, así como contar con espacios abiertos en los que se genere un intercambio de experiencias entre los educadores y las educadoras, acerca de cómo educar en sexualidad a los y las jóvenes con discapacidad. En relación al trabajo, del diagnóstico se desprende la existencia de una gran brecha entre las personas jóvenes con y sin discapacidad que trabajan o buscan trabajo (60,0% vs. 11,6%). En este sentido sería importante dar mayor difusión a la ley Nº 19.691, de promoción del trabajo para personas

con discapacidad.

Para finalizar, a partir de la preocupación de mejorar la producción estadística sobre discapacidad, se propone avanzar hacia un sistema único de valoración de la discapacidad para mejorar la forma de relevar datos útiles en las encuestas y censos nacionales.

Ruralidad

Uruguay ha avanzado en la construcción de un nuevo modelo de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas de juventud, basado tanto en la coordinación como en la articulación interinstitucional, la generación de información y conocimiento sobre la realidad de los y las jóvenes.

Por otro lado, las políticas orientadas al desarrollo rural también han dado un giro en sus enfoques y vienen trabajando en incorporar perspectivas integrales, concibiendo al desarrollo rural desde una configuración multidimensional no reducida únicamente a los enfoques productivistas. Esto ha implicado entre otros, la creación en el año 2008 de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), en la órbita del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), como responsable de diseñar políticas diferenciadas para la actividad agropecuaria.

Por otro lado, desde el Instituto Nacional de Colonización (INC), en el marco de una nueva política sectorial impulsa nuevas concepciones de colonización, es decir, nuevas maneras de acceso a la tierra, bajo la modalidad asociativa y en cotitularidad, priorizando el acceso a grupo de jóvenes. En ese marco ha fortalecido sus recursos humanos, designado referencias específicas para trabajar en juventud y en el marco de diversas demandas territoriales y del trabajo de articulación con INJU y DGDR realiza en 2019 dos llamados específicos para acceso a la tierra dirigidos a grupos de jóvenes rurales.

En el caso de las políticas de juventud, la generación de agendas de trabajo interinstitucionales (PNJ y PAJ), así como la creación de nuevas áreas de trabajo -como la división de Descentralización y Territorio, así como la Secretaría Técnica- por parte de INJU, ha permitido al Instituto contar con mayores herramientas para abordar temáticas no contempladas previas al año 2005, como lo es el trabajo con las juventudes rurales.

El marco de estos cambios ha permitido al Instituto abordar el trabajo en ruralidad de manera interinstitucional, fundamentalmente con la DGDR, y de manera reciente con el INC, con los que ha generado y genera diversas acciones que permiten, por primera vez, que la institucionalidad pública cuente con un mayor conocimiento y herramientas para trabajar en mejorar las condiciones de vida de las juventudes rurales. De un lado, se realizan diversos diagnósticos donde se analiza la situación de las juventudes rurales, y del otro, programas como el fondo Somos de Acá, acuerdos de trabajo para el diseño de políticas de acceso a tierra, o acciones específicas como lo fue la organización del primer Encuentro Nacional de Jóvenes Rurales, por mencionar algunas.

Dichas acciones permiten no solo contar con un mayor conocimiento sobre la situación de desigualdad que afecta a los y las jóvenes rurales, en relación a sus pares urbanos, sino que también han contribuido a poner el acento en determinadas problemáticas no contempladas hasta el momento en la agenda pública.

En ese marco el siguiente apartado presenta por un lado un documento donde se caracteriza la heterogeneidad de las juventudes rurales y su peso en la población, con datos de la Encuesta Continua de Hogares 2018; por otro, un pasaje por algunas de las reflexiones y propuestas de jóvenes rurales tomadas del primer Encuentro Nacional de Jóvenes Rurales, Nuestro Tiempo es ahora; un ensayo elaborado por la Dirección General de Desarrollo Rural, en relación a las políticas para las juventudes rurales, finalizando con un una serie de propuestas en clave de política, elaboradas a partir de estos insumos.

Diagnóstico

Para el presente diagnóstico se toman datos de la Encuesta Continua de Hogares 2018, por un lado, y la consultoría -elaborada por CIESU en 2018, a solicitud de INJU-: "Jóvenes rurales y acceso a tierra en los departamentos de Maldonado, Rocha y Lavalleja". La misma permite contar con una caracterización amplia de ruralidad y heterogénea particularmente para las juventudes rurales.

En dicha consultoría se consideran dos criterios, uno aportado por Cardeillac y Juncal en el marco del Plan Nacional de Juventudes en función de dos dimensiones, la sectorial agropecuaria y la territorial, que permite distinguir tres tipos de población rural: jóvenes que residen en el medio rural; jóvenes que trabajan en el sector agropecuario; y jóvenes que cumplen ambas condiciones. La otra dimensión considerada es la de hogar agrodependiente, considerando a jóvenes que residen en hogares cuyo ingreso principal de al menos uno de sus integrantes proviene del sector agropecuario (Mascheroni Riella, 2009).

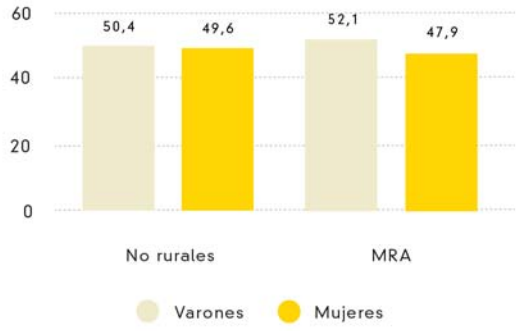
De esta forma, los y las jóvenes rurales quedan definidos en cuatro categorías no excluyentes:

1. residen en el medio rural ampliado (MRA)[119]
2. residen en hogares agrodependientes
3. trabajan en el sector agropecuario
4. residen en el medio rural ampliado y trabajan en el sector agropecuario

El medio rural ampliado refiere a un criterio territorial y nuclea a aquellas personas jóvenes que viven en el medio rural disperso o en localidades de 5.000 habitantes o menos. Según la ECH 2018 el 16,6% del total de las personas jóvenes viven en el MRA. La estructura poblacional por sexo muestra que en el MRA el 52,1% de las personas jóvenes son varones y 47,9% son mujeres.

119. Medio rural ampliado, que contempla zonas no urbanizadas y urbanizadas de hasta 5.000 habitantes.

Gráfico 71. Porcentaje de jóvenes según sexo y residencia en el medio rural ampliado

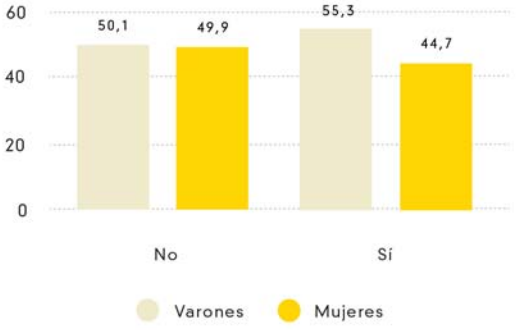


Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2013

El segundo criterio contempla a jóvenes que viven en hogares agrodependientes. Entendiendo por hogares agrodependientes a aquellos en donde el ingreso principal de por lo menos uno de sus integrantes proviene del sector agropecuario.

12,2% de las personas jóvenes viven en hogares agrodependientes. Si se desagrega por sexo se observa que estos hogares se encuentran masculinizados, 55% son varones frente a un 45% de mujeres.

Gráfico 72. Porcentaje de jóvenes según sexo y hogar agrodependiente



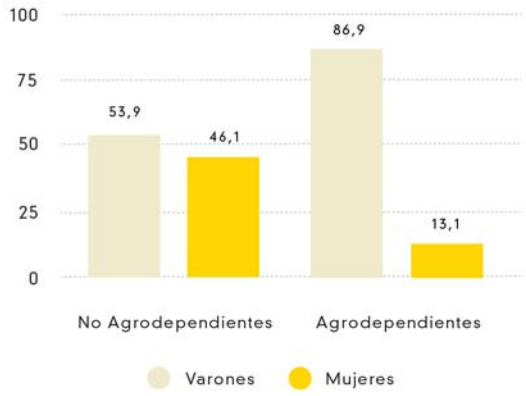
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2013

Si se analiza a las personas jóvenes que trabajan en el sector agropecuario las mismas representan el 3,6% de la población joven.

Si se analiza por sexo se encuentra que el 86,9% son varones contra un 13,1% de mujeres. La comparación con el resto de los y las trabajadores y trabajadoras jóvenes muestra la

pronunciada masculinización del sector.

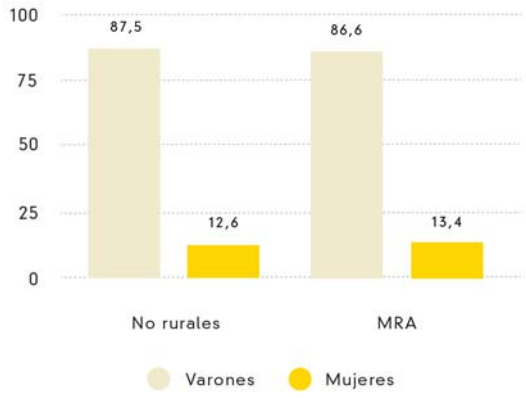
Gráfico 73. Cantidad de jóvenes según sexo y trabajo en el sector agropecuario



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2013

Por último, se presenta a las personas jóvenes que trabajan en el sector agropecuario y viven en el MRA, que representan el 2,3% de la población joven. El análisis por sexo muestra que el 86,6% son varones y el 13,4% son mujeres.

Gráfico 74. Porcentaje de jóvenes que trabajan en el sector agropecuario según sexo y residencia en MRA



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2013

Al analizar las categorías por tramo de edad se encuentra que la masculinización de

jóvenes que trabajan en el sector agropecuario se acentúa en los tramos de edad de 14 a 17 años y de 18 a 24 años. En el tramo de 14 a 17 años el porcentaje de varones es de 93,1% y 6,9% de mujeres. En el tramo de 18 a 24 años el porcentaje de varones cae a 89,0% y 11,0% de mujeres y en el tramo de 25 a 29 años los varones representan el 82,2% y las mujeres el 17,8%.

Respecto a los y las jóvenes que viven en el MRA el análisis por tramo de edad muestra un mayor porcentaje de varones en el tramo de 18 a 24 años de edad. Para este tramo los jóvenes varones que viven en el MRA son el 54,9% frente a un 45,1% de jóvenes mujeres. Esto podría ser la contracara de las mayores tasas de asistencia que presentan las mujeres al sistema educativo con respecto a sus pares varones debido a que en muchos casos deben trasladarse para asistir a centros de estudios. Para varones la tasa de asistencia a centros educativos en el MRA de 19 a 24 años es de 10,9% mientras que este dato para las mujeres es de 20,5%.[120]

Al analizar por tramos de edad a las personas jóvenes que viven en hogares agrodependientes el comportamiento es similar al análisis de jóvenes que viven en el MRA. En el tramo de 18 a 24 años de edad los varones representan el 59,2% mientras que en los tramos de 14 a 17 y de 25 a 29 años los varones representan el 51,6% y 51,7% respectivamente. Es importante tener en cuenta que estas categorías (viven en el MRA y en hogares agrodependiente) no son excluyentes.

Por último, el análisis por tramo de edad para aquellos jóvenes que residen en el MRA y trabajan en el sector agropecuario muestra que la masculinización decrece conforme aumenta la edad. Para el tramo de 14 a 17 años de edad el porcentaje de varones alcanza el 91,3%, descendiendo a 88,1% para el tramo de 18 a 24 años y a 82,7% para el tramo de 25 a 29 años.

120. CARDEILLAC, MASCHERONI y VITELLI. “Investigación sobre definición operativa de la población ‘rural’ con fines estadísticos en uruguay”

Juventudes rurales: por un desarrollo rural inclusivo

José Olascuaga
Dirección General de Desarrollo Rural

La Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) se crea por la Ley Nº 17.930 del Presupuesto Nacional del año 2005, comenzando a funcionar en abril de 2008. Desde su creación se la define como responsable de diseñar las políticas diferenciadas para la actividad agropecuaria, con el objetivo de alcanzar el desarrollo rural con una nueva concepción de modelo de producción, basado en la sustentabilidad económica, social y ambiental y con la participación de los actores en el territorio. Entre los cometidos establecidos para la DGDR se encuentran: velar por un desarrollo rural sostenible económica, social y ambientalmente, promoviendo la articulación interinstitucional, y brindando el ámbito institucional para las actividades de juventud rural y género.

En este marco, la DGDR ha desarrollado en estos 10 años un trabajo en materia juvenil, impulsando políticas y programas y promoviendo ámbitos institucionales e interinstitucionales para la jerarquización de las juventudes rurales y su acceso a derechos. En este proceso, uno de los principales desafíos al cual se ha enfrentado es cambiar a los varones adultos como centro de las políticas públicas, por poblaciones marcadas por la desigualdad y las brechas como lo son las mujeres y los y las jóvenes rurales. Tanto las políticas focalizadas como las acciones de transversalización son adecuadas para modificar estas políticas y que actúen así como verdaderas herramientas de inclusión social a través del reconocimiento (valoración de su trabajo productivo, visibilización de su voz en los espacios de participación) y la redistribución de los recursos (mayor capital y titularidades, mayor acceso a recursos productivos).

Desde el año 2012, la DGDR lleva adelante la convocatoria Somos de Acá, primera política focalizada en los y las jóvenes rurales la cual ha permitido la visibilización de las juventudes rurales como una población con demandas propias y que hasta el momento no estaba siendo considerada como población objetivo de las políticas de desarrollo rural. Este fondo tiene como orientación favorecer el asociativismo juvenil en el medio rural y la promoción ciudadana de los y las jóvenes como estrategia de desarrolo rural. El diseño de la política Somos de Acá ha permitido una mayor adecuación a las características propias de esta población ya que: i) son fondos exclusivos para jóvenes, ii) no exigen contrapartes ni garantías, iii) el manejo de los fondos es colectivo, iv) no exigen contar previamente con

asistencia técnica, siendo jóvenes quienes formulan sus proyectos, v) permiten la iniciación productiva así como también una amplia gama de perfiles de propuestas por ejemplo de educación y capacitación, deporte y recreación, desarrollo de infraestructura, arte y comunicación. Cabe destacar que esta política se ejecuta en articulación con la institución de referencia en el tema, el Instituto Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES/INJU). Otro punto importante es que esta política ha sido evaluada técnica y participativamente por los equipos de DGDR e INJU así como también por las personas jóvenes involucradas, lo que ha permitido que se realizaran ajustes y mejoras tanto en su diseño como en su implementación y seguimiento.

A pesar de que estas convocatorias presentan un diseño adecuado para las iniciativas juveniles en procesos de iniciación productiva, las mismas cuentan con algunas limitaciones. Específicamente se visualiza como un desafío el disponer de una convocatoria o de medidas afirmativas que permitan construir una trayectoria productiva a los y las jóvenes participantes, identificando así una brecha entre la modalidad actual de Somos de Acá, y los formatos actuales de convocatorias productivas que lleva adelante la Dirección, lo que evidencia la necesidad de profundizar la transversalización de las políticas generales para el logro de un escalonamiento entre políticas. Es en este sentido, que se está diseñando una nueva política dirigida a grupos de jóvenes rurales con el foco en la redistribución y reconocimiento y que involucra acciones de apoyo a la producción y generación de servicios agropecuarios con una reducción en el porcentaje de contraparte, acceso a asistencia técnica, habilitación de la compra de animales y semillas, el desarrollo de infraestructuras nuevas entre otros aspectos pertinentes.

El trabajo en materia de reconocimiento de las juventudes rurales es otro eje en el que la DGDR ha llevado adelante acciones aunque debe aún seguir profundizando el desarrollo de una estrategia que permita entre otras cosas monitorear y sistematizar lo trabajado en la materia. Algunas de las acciones realizadas en estos años han sido encuentros locales y nacionales de jóvenes rurales; seminarios de juventud; articulaciones para el apoyo en becas estudiantiles; cursos de formación de jóvenes en cambio climático y de jóvenes mujeres en liderazgo. La articulación institucional y la participación de la sociedad civil han sido dos ejes centrales de trabajo de la Dirección, los cuales han permitido ir posicionando el tema de juventudes rurales en la agenda pública. Un claro ejemplo fue la realización del Encuentro Nacional de Juventudes Rurales el 27 de agosto de 2018, actividad que fue co-organizada conjuntamente con varias instituciones públicas y jóvenes participantes de la Comisión de Juventud Rural de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (CJR-REAF). Esta actividad tuvo el objetivo de celebrar el Día de la Juventud Rural a partir del encuentro de jóvenes rurales de todo el país, promoviendo así su visibilización y reconocimiento como sujetos de derechos, así como también elaborar una agenda de trabajo entre la institucionalidad pública y la sociedad civil, donde se identificaran problemáticas y necesidades por las que transitan los y las jóvenes según sus trayectorias de vida, así como propuestas que den respuesta a las mismas.

Las políticas de apoyo a la producción constituyen uno de los componentes centrales del trabajo de la DGDR en referencia a predios agropecuarios y el análisis de las mismas han permitido identificar dificultades y obstáculos en el acceso de los y las jóvenes a estas

políticas. Es por ello que el enfoque de transversalidad propone analizar los impactos y accesos por parte de esta población, discutiendo qué elementos facilitan o potencian la brecha generacional. Algunos de los cambios implementados en los llamados productivos han sido los siguientes: la ponderación en la evaluación de la participación de jóvenes en los grupos, la inclusión de compra de vientres como estrategia de iniciación productiva, la promoción de nuevos espacios de difusión, alcanzando ámbitos y grupos donde se concentran habitualmente los y las jóvenes rurales (escuelas agrarias, liceos rurales, aparcerías, grupos de danza tradicionalistas, entre otros).

Con la finalidad de profundizar esta transversalización es que la DGDR pretende instrumentar a corto plazo dos acciones para promover una mayor incorporación y reconocimiento de jóvenes en la producción agropecuaria, aportando así al relevo generacional y al desarrollo de experiencias y trayectorias de autonomía de jóvenes; la primera es la posibilidad de que el proyecto se pueda realizar en cotitularidad lo que implica el acceso de ambas personas a la Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) y a los beneficios del proyecto y la segunda es que dos integrantes de una misma familia puedan presentar proyectos independientes en el mismo predio, lo que apunta a que una persona joven pueda ir desarrollando un proyecto propio aunque sea en el predio familiar.

Otro desafío que implica el enfoque de transversalidad es la necesidad de articulación interinstitucional para acordar acciones que den respuesta a las necesidades de la población objetivo ya que generalmente la disminución de las brechas generacionales excede las políticas sectoriales. Es así que la DGDR apuesta y promueve la articulación ya sea con la institucionalidad agropecuaria (Instituto de Nacional de Colonización-INC, Instituto Plan Agropecuario, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias) o no (Ministerio de Desarrollo Social a través de INJU y del Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Administración Nacional de Educación Pública, Ministerio de Salud Pública, Secretaria Nacional de Deporte). En este contexto se puede subrayar el trabajo conjunto que se está realizando con INC e INJU con el objetivo de diseñar políticas públicas inter-sectoriales orientadas a las juventudes rurales tendientes a mejorar su calidad de vida, incentivando su permanencia en el medio rural a través del diseño e implementación de políticas de asistencia técnica, apoyo a la producción y acceso a tierra.

Es importante destacar también la metodología de diálogo ciudadano que usa la DGDR y cómo esta metodología es una oportunidad para que los y las jóvenes rurales se hagan visibles y tengan voz, haciendo escuchar sus necesidades y sus limitantes así como también planteando propuestas para superar las mismas. La forma en cómo se hacen las cosas, es decir la metodología de trabajo es clave en materia de políticas de juventud para el Desarrollo Rural y en este sentido creemos que desde la DGDR se ha aportado a través de la articulación interinstitucional, la promoción del diálogo y la participación, la revisión, el monitoreo y la evaluación participativa de las políticas.

Uno de los principales espacios de diálogo político mencionado anteriormente del cual la DGDR forma parte es la REAF- Mercosur. Este ámbito se ha consolidado como un espacio de construcción colectiva entre la sociedad civil y el gobierno, donde los y las jóvenes en particular han tenido un rol relevante impulsando diferentes cursos de formación para jóvenes rurales, encuentros regionales y locales, seminarios para incorporar la perspectiva

de género y juventud a las políticas de Apoyo a la Producción, Tierra y Crédito y aportando a la elaboración de recomendaciones específicas aprobadas por el consejo del Mercado Común como la Recomendación Nº 02/11 de Educación Rural y la Recomendación Nº 07/17 de Políticas Públicas para la Juventud Rural.

El trabajo con las organizaciones rurales es otro pilar importante que desarrolla la Dirección desde su creación, en la concepción de que el desarrollo rural sólo es viable con una alta participación de la sociedad civil organizada. La incorporación de jóvenes a las organizaciones implica un proceso gradual que hay que apoyar y fomentar con herramientas pertinentes como por ejemplo los Proyectos de Fortalecimiento Organizacional y Capacidades Asociativas así como también la implementación de instancias de formación de jóvenes para promover su participación activa y ocupar espacios de toma de decisiones. Como claros ejemplos se pueden citar las cursos de formación para los y las jóvenes que ejecutan sus proyectos en el marco del Somos de Acá y en liderazgo para mujeres jóvenes del medio rural.

Las desigualdades que existen en el medio rural y en el sector agropecuario, surgen como desafíos para promover en los y las jóvenes rurales trayectorias autónomas vinculadas al desarrollo de proyectos individuales o colectivos, ejercicio de ciudadanía, expresión de necesidades y logro de metas. Durante la trayectoria de trabajo de la DGDR, se han alcanzado ciertos logros a nivel de juventudes rurales a través de la construcción de una mirada específica vinculada al diseño y la implementación de una estrategia de trabajo en varias dimensiones pero a su vez se plantean numerosos retos y metas que aún no se han cumplido y que ameritan seguir trabajando: 1) avanzar en la transversalidad de la perspectiva generacional, con énfasis en juventud en el trabajo en Desarrollo Rural, abordando las políticas centrales a efectos de lograr que se construyan verdaderas trayectorias de apoyo a la producción que conduzcan a la autonomía de las juventudes rurales en la producción agropecuaria; 2) sensibilizar a la asistencia técnica en relación a la temática de juventudes rurales, para que apoyen sus procesos grupales y productivos, desde un rol promotor y de acompañamiento; 3) profundizar los vínculos y las articulaciones con el resto de la institucionalidad pública con la finalidad de que visibilicen a la población joven del medio rural, reconociendo su heterogeneidad y la necesidad de dar respuesta a sus inquietudes y limitantes a partir de las competencias específicas de cada institución; 4) profundizar los ámbitos de diálogo entre las instituciones públicas y los y las jóvenes rurales, que permitan el intercambio permanente y la construcción colectiva de políticas públicas, promoviendo un rol protagónico y de contralor por parte de los y las jóvenes del medio rural.

Síntesis y propuestas

Los y las jóvenes rurales constituyen una población marcada por trayectorias diferenciadas en gran medida por su lugar de residencia y/o su vínculo con el trabajo en el sector agropecuario, que los diferencia de las personas jóvenes que residen en zonas urbanas. Esto ha marcado problemáticas específicas, muchas relacionadas a las menores posibilidades de acceso a servicios y programas sociales, -generando una situación de desigualdad en relación a sus pares urbanos-. Por otro lado, son una población más propensa a emigrar, contribuyendo a reforzar el proceso de envejecimiento de la población rural, característica que puede estar relacionada con la carencia de servicios.

En los diversos procesos de consulta o espacios de reflexión con los y las jóvenes rurales (consultas en el marco del PAJ y Encuentro de Jóvenes Rurales) han coincidido y puesto énfasis en marcar las menores posibilidades de acceso a la educación, a bienes culturales y recreativos, a problemas de salud derivados -en muchos casos- por situaciones de aislamiento; dificultades para contar con trabajos de calidad, posibilidades de iniciar emprendimientos productivos, y por ende menores posibilidades de alcanzar trayectorias autónomas, entre otros.

En función de ello las propuestas sugeridas en dichas instancias han puesto el acento no solo en poder ampliar el abanico de propuestas (educativas, culturales, artísticas, etc), sino en que también se contemple la realidad del medio rural en su diseño. En el caso de las políticas vinculadas a la salud, la demanda se encuadra en un abordaje integral y en el trabajo de sensibilización de aspectos que puedan romper con la imagen del o la joven sano; el objetivo es alcanzar un servicio de salud con dinámica de prevención y acompañamiento de esta etapa específica, la juventud. En cuanto a las políticas orientadas a la emancipación, se presenta la necesidad de contar con políticas diferenciales de iniciación productiva, asistencia técnica, acceso a tierra y crédito pensado para jóvenes.

Las políticas que transversalizan en juventud, no solo deben tomar en cuenta las menores posibilidades de acceso a recursos económicos, experiencia, etc., con la que cuentan los jóvenes; sino que también deben necesariamente contemplar las diversas trayectorias juveniles. Los y las jóvenes transitan por diversas experiencias o eventos “esperados” (educación, trabajo, “emancipación”, llegada de hijo o hija, entre otros) de forma más variada y dinámica que las generaciones pasadas, en este sentido, para garantizar sus derechos, las políticas deberán contemplar las distintas temporalidades que atraviesan a la juventud rural.

En esta línea tanto Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) como Instituto Nacional de Colonización (INC) han avanzado en incorporar en sus políticas la perspectiva de juventudes. En el caso de DGDR, desde la creación de la Dirección se han promovido varias acciones en este sentido. Además, forma parte de sus desafíos continuar profundizando en la incorporación de las juventudes rurales en la agenda pública y su visibilización en su rol estratégico en las políticas productivas, promoviendo un mayor presupuesto para ampliar el número de llamados al Somos de Acá y el apoyo a la generación y capitalización de propuestas integradas por jóvenes.

Por otro lado, desde INC se establecen como desafío continuar el trabajo en propuestas en las que se transversalice la perspectiva de juventud a la interna del Instituto, así como dar continuidad a los llamados de Acceso a tierra a grupos de jóvenes.

Finalmente, desde INJU, además de su rol articulador con ambas Instituciones y de efectivizar sus políticas, también forma parte de sus desafíos fortalecer el marco de coordinación y articulación con la institucionalidad pública y la sociedad civil. Además, dentro del Instituto se propone contemplar la perspectiva de ruralidad en el diseño y en la convocatoria en sus diversos programas y acciones. Por último, se plantea también como un desafío trabajar en acciones concretas que fomenten la construcción de conocimiento de las juventudes rurales y que visibilicen sus heterogeneidades en intereses, problemáticas y formas de vivir la ruralidad, (no asociadas únicamente a aquellas formas vinculadas al trabajo agropecuario y/o la dispersión en el territorio). Además, contar con dicho conocimiento es un camino necesario, no solo para mejorar la calidad de vida del colectivo, sino que también para colocarlos como actores estratégicos del desarrollo.

Encuentro Nacional de Juventudes Rurales: Nuestro Tiempo es Ahora

En el marco del Día de la Juventud Rural[121], se celebró el Encuentro Nacional de Juventudes Rurales[122]. Esta actividad fue organizada en conjunto por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a través de la Dirección General de Desarrollo Rural (MGAP/DGDR), el Ministerio de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de la Juventud (MIDES/INJU), el Instituto Nacional de Colonización (INC), la Agencia de Desarrollo Rural del Gobierno de Canelones, el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y la Comisión de Juventud Rural de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (CJR/REAF)[123].

La actividad tuvo como objetivos: i) celebrar el día de la juventud rural a partir del encuentro de jóvenes rurales de todo el país, promoviendo así su visibilización y reconocimiento como sujetos de derechos; ii) generar una reflexión conjunta sobre las condiciones de vida, necesidades y oportunidades de las juventudes rurales; iii) elaborar una agenda de trabajo entre la institucionalidad pública y la sociedad civil, donde se identifiquen problemáticas y necesidades por las que transitan los y las jóvenes según sus trayectorias de vida, así como propuestas que den respuesta a las mismas.

El encuentro contó con la participación de 200 jóvenes provenientes de todo el país, delegados y delegadas de grupos de Somos de Acá, de las Mesas de Desarrollo Rural (MDR), de organizaciones nacionales, asalariados y asalariadas rurales, colonos y colonas y estudiantes de UTU, que reflexionaron y discutieron en talleres en torno a diversos ejes temáticos. Lo que sigue a continuación es una síntesis de los talleres donde a través de los registros se toman aquellas necesidades, intereses y propuestas que fueron elaboradas por los y las jóvenes en los talleres.

---

121. Decreto Nº 250/994

122. El "Encuentro Nacional de Juventudes Rurales" de realizó en Atlántida, departamento de Canelones

123. La Comisión de Juventud Rural de la REAF está integrada por jóvenes delegados/as de las Mesas de Desarrollo Rural y de organizaciones rurales nacionales como Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) y Red Nacional de Semillas Criollas y Nativas del Uruguay

Eje 1. Arte y cultura/ocio y tiempo libre/deporte

1. Generar políticas de movilidad y traslado para facilitar el acceso a ofertas culturales, deportivas y recreativas
2. Promover espacios e infraestructuras para poder realizar deportes y actividades recreativas
3. Visibilizar diversas manifestaciones artísticas
4. Fomentar y apoyar la participación de las mujeres jóvenes en las prácticas deportivas asociadas mayoritariamente a varones

Eje 2. Acceso a tierra

1. Realizar llamados específicos del INC para el acceso de tierra a jóvenes
2. Mejorar las políticas de acceso a créditos para jóvenes
3. Facilitar el acceso de jóvenes a la Asistencia técnica
4. Difundir información sobre las políticas públicas dirigidas a jóvenes

Eje 3. Educación

1. Desarrollar propuestas educativas locales adaptadas a diversos intereses de los y las jóvenes rurales
2. Considerar las limitaciones de distancias a centros educativos y la problemática del transporte en el medio rural
3. Promover igualdad de oportunidades para los y las jóvenes rurales en acceso a la educación y a servicios como conexión a internet que posibilita mayor oferta educativa
4. Capacitar a los y las jóvenes rurales en una amplia gama de temas de su interés vinculadas a la producción agropecuaria
5. Implementar talleres en el medio rural con diversas temáticas de interés: sexualidad, deporte y ocio, género, arte y cultura, derechos de los y las trabajadores y trabajadoras, etc.
6. Promover la formación integral de los y las jóvenes rurales para favorecer su permanencia en los centros educativos

Eje 4. Género

1. Cambiar la visión de que las mujeres no pueden realizar determinadas acciones porque son más débiles o por su biología
2. Hacer campañas en redes sociales y salir de los medios de comunicación locales para modificar los estereotipos de género que “encierran” a los y las jóvenes en determinados roles
3. Incorporar a las mujeres jóvenes en el mercado laboral y contar con información sobre dónde denunciar cuando hay diferencias salariales entre varones y mujeres en el mismo trabajo

4. Redistribuir el trabajo doméstico y de cuidados entre mujeres y varones, promover en las parejas jóvenes los roles y cómo se va a distribuir el trabajo
5. Eliminar los prejuicios hacia jóvenes mujeres y varones por su orientación sexual, identificación de género o expresiones de género. Contar con referentes en las instituciones educativas para acompañar estos temas y las trayectorias de los y las jóvenes y formar a las personas adultas

Eje 5. Participación, organización y comunicación

1. Desarrollar acciones que permitan compatibilizar las características propias de los y las jóvenes y la participación
2. Generar estrategias para trabajar la "cultura de participación" dentro de cada familia.
3. Promover proyectos y encuentros de jóvenes que permitan la participación activa de los y las jóvenes rurales
4. Contemplar en los diferentes espacios de participación las particularidades de la población joven rural
5. Promover la participación activa de jóvenes dentro de las organizaciones.
6. Formar a los y las jóvenes rurales en liderazgo

Eje 6. Modos de producción/apoyo a la producción/agroecología

1. Priorizar el desarrollo de proyectos de base agroecológicos o formas de producción sustentables
2. Facilitar el acceso de los y las jóvenes a la Asistencia Técnica
3. Facilitar el acceso de los y las jóvenes a capacitaciones agropecuarias
4. Desarrollar mecanismos de financiamiento que faciliten la iniciación productiva de jóvenes rurales
5. Promover el desarrollo local incluyendo a la población joven como protagonista clave

Eje 7. Salud

1. Promover el abordaje integral de la salud en las personas jóvenes donde se debe considerar además de los factores físicos, los factores ambientales, socio-culturales y emocionales
2. Difundir y sensibilizar en relación a los derechos de salud sexual y reproductiva
3. Trabajar para eliminar el mito de que los y las jóvenes no tienen problemas relacionados con la salud, visión arraigada en el mundo adulto que sostiene que a esa edad no se enferman o no tienen problemas
4. Hacer accesibles los servicios de salud en el medio rural

Eje 8. Trabajo

1. Modificar las pautas culturales que imponen a las mujeres jóvenes la realización del

trabajo doméstico y el cuidado de los y las hijos e hijas
2. Difundir las leyes y normativa de empleo juvenil y sensibilizar a las empresas agropecuarias para emplear jóvenes
3. Desarrollar mecanismos que permitan acreditar el conocimiento adquirido en las actividades del campo
4. Visibilizar a los y las jóvenes rurales no sólo como posibles productores y productoras

Eje 9. Vivienda

1. Generar políticas públicas diferenciadas para el acceso de jóvenes a viviendas favoreciendo su permanencia en el medio rural
2. Desarrollar herramientas de financiamiento específicas para jóvenes
3. Adecuar los planes de MEVIR a las dinámicas de los y las jóvenes rurales

Migrantes

Durante el proceso de elaboración del PAJ 2015-2025 Uruguay se encontraba en los comienzos de un nuevo movimiento migratorio. En dicho momento la atención y los análisis en torno al fenómeno eran incipientes, por lo que no fueron consideradas en el PAJ. Ese movimiento implicó el crecimiento sostenido y la consolidación del flujo migratorio hacia Uruguay, la diversificación de los países de origen y la modificación en la estructura del stock de personas migrantes, lo que conlleva diversas implicancias económicas, laborales, sociales y culturales. Por otra parte, no debe omitirse la existencia de otros fenómenos vinculados con la migración, tales como el de uruguayos y uruguayas que retornan y la vinculación con quienes se encuentran residiendo en el exterior. Dada esta situación resulta necesario y oportuno incluir esta temática en el marco de la revisión y actualización del PAJ 2015-2025.

Un sistema migratorio refiere al intercambio de un número relativamente grande de migrantes entre al menos dos países. Generalmente la direccionalidad de las corrientes migratorias se encuentran influidas por desigualdades entre los contextos demográficos, sociales, políticos y económicos; clásicamente se considera que el flujo migratorio se da desde un país económicamente menos desarrollado hacia otro en mejores condiciones de desarrollo, esquema aplicado típicamente al análisis de la migración Sur-Norte.

En la conformación del sistema migratorio del continente (de carácter Sur-Sur), luego del tránsito por distintas etapas, se llega a una última que se visualiza a partir de la ronda censal de 2010. En esta se muestra un aumento de los flujos de migración intrarregional, un descenso de la emigración extrarregional y una pérdida relativa de los stocks de inmigrantes extrarregionales. Como factores que intervienen en este proceso se han detectado factores políticos, sociales y económicos, tanto de los países de origen, como de los principales receptores de sus emigrantes; así como el cambio de políticas migratorias, el surgimiento de economías regionales, la internalización de los mercados laborales, el crecimiento económico, la globalización y la creación de un mercado común (Bengochea, 2018).

Hasta mediados del siglo XX Uruguay se caracterizó por ser un país receptor de importantes contingentes de inmigrantes provenientes de países europeos y de países limítrofes. En ese momento se convierte en un país de emigración, a partir de diversas crisis económicas, sociales y políticas. Recién a partir del año 2009 las tendencias migratorias comienzan a revertirse, en base a la disminución de las corrientes emigratorias, aumento

de los flujos de retorno y aumento de inmigración de países latinoamericanos y caribeños. Si bien en el período comprendido entre los censos de 1963 y 2011 el peso de la población inmigrante en el total de la población descendió tanto en su stock, como en su peso relativo (Koolhas y Nathan: 2013). La mayor transformación reciente en las nuevas corrientes migratorias no se produce tanto en su volumen total, sino en la composición por orígenes.

En el diagnóstico se plantean cuáles han sido los nuevos orígenes de la migración, así como su perfil sociodemográfico, la situación en que se encuentran los inmigrantes de dichos países en relación al ejercicio de algunos derechos fundamentales y las actitudes que tienen los y las uruguayas en relación a los mismos (MIDES, 2016; Koolhas et al, 2017; OIM, 2018).

Considerando la política migratoria significa un hito la aprobación de la Ley 18.250 (2008), en sustitución de una legislación que databa de fines del siglo XIX y primera mitad del siglo XX. (JNM: 2016). Establece que: El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición". Específicamente, reconoce a las personas migrantes iguales derechos que los nacionales en salud, trabajo, seguridad social, vivienda, educación, independientemente de la regularidad migratoria; y crea la Junta Nacional de Migración, como órganos asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo. Por su parte, la Ley 19.254 (2014) facilita la residencia permanente a los nacionales de los Estados parte del MERCOSUR y países asociados, así como a las personas con vínculo con nacionales o naturales uruguayos (sean cónyuges, concubinos, hermanos o nietos).

En términos de formulación de líneas estratégicas, en 2016 la Junta Nacional de Migración elabora el Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay, que es homologado por Resolución del Poder Ejecutivo. (JNM, 2016). Las políticas planteadas se basan en los principios de: reconocimiento y pleno respeto de los derechos de las personas migrantes; la igualdad de trato y goce de derechos entre nacionales y extranjeros; la no discriminación; la integración sociocultural; el respeto a la diversidad e identidad cultural; igualdad de género; y la protección integral a las personas migrantes en situación más vulnerable.

Entre los lineamientos generales se establecen:

- El fortalecimiento institucional, con un enfoque integral, transversal, e intersectorial;
- Articulación con las políticas públicas nacionales de trabajo, educación, salud, cultura, vivienda, seguridad social, para dar respuestas integrales y coordinadas;
- La ampliación y promoción de la participación ciudadana y el diálogo social, para el diseño, gestión y seguimiento de la política migratoria;
- El fortalecimiento de un sistema integrado de información estadística migratoria de calidad; y desarrollo de instancias informativas y educativas sobre política migratoria.

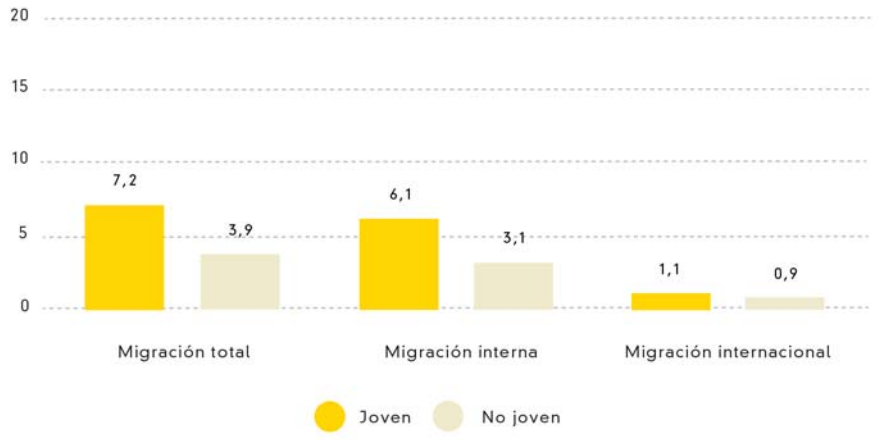
Conforme a lo estipulado por la la Ley 18.250, el documento establece que el desarrollo

de la política migratoria integral y las estrategias y acciones que se planifiquen supone considerar distintos grupos poblacionales y políticas específicas para cada uno de ellos: políticas de retención para la población residente con alta propensión migratoria; política inmigratoria para la población extranjera que llega a Uruguay a residir de forma temporal o permanente; política de retorno para la población uruguaya retornada y repatriada; y política de vinculación para la población uruguaya que reside en el exterior, posibles retornantes o no. A efectos de la inclusión de la temática en el PAJ 2015-2025 resulta especialmente relevante prestar atención a la política inmigratoria y a la política de vinculación; mientras que los efectos del conjunto de las acciones planteadas en el PAJ 2015-2025 es esperable que contribuyan a la permanencia de la población residente y al proceso de retorno al país.

A continuación de esta introducción, se plantean datos relativos a la composición etárea de la migración reciente, el saldo migratorio de jóvenes migrantes recientes, ambos surgidos de la ECH 2018, así como la predisposición migratoria de los y las jóvenes uruguayos, de acuerdo a la ENAJ 2013. Luego Valeria España reflexiona sobre las características del proceso de migración, la diversidad de tipos de migrantes, lo diferente de la experiencia dependiendo la edad de quien migra, la configuración de nuevas subjetividades y la necesidad de modificar el marco para favorecer la pertenencia a Uruguay de las personas que arriban. Finalmente se proponen algunas de las posibles líneas de acción en políticas de juventudes con atención a los y las jóvenes migrantes.

De acuerdo a la ECH 2018 en cuanto a fenómenos migratorios[124] de las personas jóvenes, el 7,2% fueron migrantes recientes[125]; como se puede observar en el gráfico siguiente esta proporción supera a la migración de la población total, interna e internacional. Además, son las mujeres jóvenes quienes mayormente migran, representan un 8,0% y las no jóvenes un 3,8%; mientras que los varones jóvenes migrantes son un 6,3% y los no jóvenes 4,1%.

Gráfico 75. Porcentaje de jóvenes migrantes recientes según tipo de migración



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

124. El concepto de migración comprende el traslado de residencia desde un lugar de origen a un lugar de destino que implica atravesar límites de alguna división geográfica. La migración supone cambio de residencia habitual en el tiempo y el cruce de fronteras o límites geográficos. (Welti, C. 1997 en cita al *Diccionario Demográfico Multilingüe de la Unión Internacional para el Estudio Científico de Población*)

125. Refiere a aquella en la que se considera el lugar de residencia anterior en los últimos cinco años (en este caso en el año 2008)

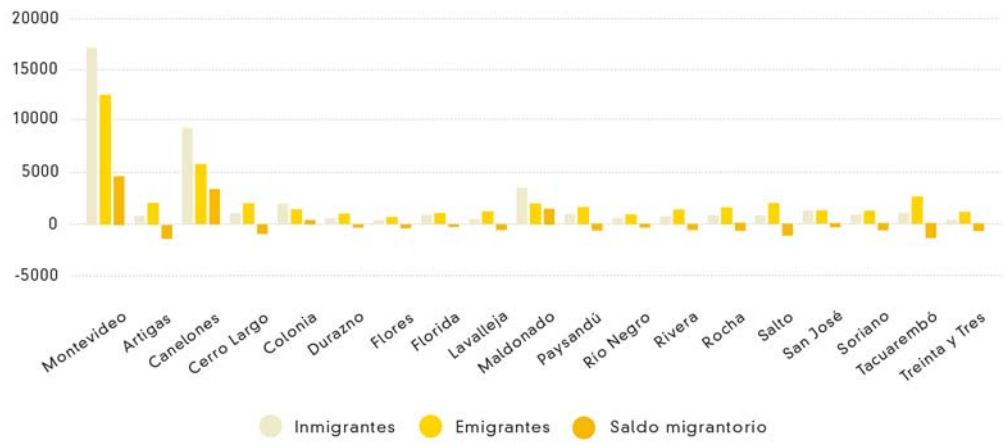
Migración interna[126] reciente

De acuerdo a la ECH 2018, el mayor porcentaje de jóvenes migrantes son internos (85,3%), y dentro de esta migración interna, las mujeres muestran mayor propensión. Sin embargo, la migración interna, se intensifica a partir de los 18 años, pasando del 3,5% al 7,0% dentro de este grupo etario, mientras que dentro de las personas de 24 a 29 alcanza un 7,3%.

Este comportamiento podría relacionarse con las características del mercado de trabajo y la distribución de la oferta educativa. La migración interna está pautada por dos eventos propios del tránsito a la vida adulta: el acceso a estudios de educación superior y el ingreso al mercado laboral. Dado que la oferta educativa universitaria está fuertemente concentrada en Montevideo, los y las jóvenes que residen fuera de la capital deben decidir si migrar o no a Montevideo para procurar realizar estudios superiores (Blanes et al, 2018).

Según la ECH 2018, Montevideo es el departamento que recibe mayor porcentaje de jóvenes, en el año 2018 absorbió el 40,3% de jóvenes migrantes, lo sigue Canelones con el 21,8%, y Maldonado con 8,3%. Además de ser el principal departamento receptor, Montevideo es el único que recibe personas jóvenes de todos los departamentos del país. Los departamentos de los que recibe jóvenes con más frecuencia son: Canelones (26,1%), Maldonado (7,2%), Tacuarembó (7,2%) y Salto (6,9%). Canelones recibe principalmente personas jóvenes de Montevideo (73,0%), y por otra parte a Maldonado le llegan jóvenes desde Montevideo (24,3%) y Lavalleja (12,4%).

Gráfico 76. Saldo migratorio de jóvenes migrantes recientes



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

126. Migración interna refiere al traslado del lugar de origen al de destino dentro de los límites geográficos de Uruguay. (Macadar; 2009 en el Informe de Migración del INE)

En valores absolutos, Montevideo, Canelones, Maldonado y Colonia, en ese orden, son los únicos cuatro departamentos con saldo migratorio positivo (resta entre inmigrantes y emigrantes). Como se observa en el gráfico a continuación, también son los departamentos con mayor flujo de salida y entrada.

Por otra parte, en cuanto a la disposición a emigrar dentro del país, según la ENAJ 2013, un 29,8% de jóvenes declaran que han pensado irse a vivir a otro departamento, al menos temporalmente. Si bien las y los jóvenes de 14 a 17 años son quienes muestran mayor predisposición a emigrar (31,7%), es similar a los y las jóvenes de 18 a 24 años (30,4%). Asimismo, son las personas jóvenes del quintil de ingresos medio (33,0%) quienes se destacan en este indicador.

Finalmente, las diferencias geográficas también resaltan una tendencia mayor hacia la emigración por parte de las personas jóvenes que no pertenecen a la capital montevideana. Las y los jóvenes de Montevideo declaran predisposición a emigrar en un 24,1%, mientras que las personas jóvenes del resto del país lo hace en un 34,9%. En relación a la elección del departamento al que emigrarían, se destacan Montevideo con el 35,4% y Maldonado con 15,0%; aún si se consideran los diferentes tramos de edad, la prevalencia continúa sobre la capital, pero a medida que aumenta la edad este valor desciende, y en Maldonado sucede la situación inversa.

Migración internacional reciente

La mayor transformación reciente en las nuevas corrientes migratorias no se produce tanto en su volumen total, sino en la composición por orígenes. Se ha dado un crecimiento de los nuevos orígenes latinoamericanos en detrimento de la contribución de Brasil y EEUU. Las fuentes administrativas y la ECH posicionaban en el período 2012-2015 a República Dominicana, Venezuela, Colombia y, en menor medida, Cuba como los orígenes más dinámicos del período (MIDES, 2017). Especialmente, en base a la ECH, entre 2012-2017 se observa una tendencia al crecimiento del stock de migrantes provenientes de Venezuela, volviéndose notable a partir del año 2016 (OIM, 2018).

En cuanto al perfil sociodemográfico de la inmigración reciente se observan las siguientes características: su feminización, niveles de instrucción superiores al de la población nativa, mayor incidencia de la pobreza que en la población nativa no migrante, fuerte concentración territorial en Montevideo (y en menor medida en Canelones, Maldonado y Colonia), pertenencia mayoritaria a edades activas (entre 15 y 65 años), inserción polarizada en ocupaciones de baja y alta cualificación, mayor sobrecualificación que la población nativa (MIDES, 2017).

Poniendo foco en el acceso y ejercicio de derechos de la población inmigrante latinoamericana de países no limítrofes, debido a que la informalidad y precariedad laboral (en los primeros trabajos) afecta en mayor medida a los inmigrantes recientes que a los nativos, esta tiene un menor acceso a los prestadores del SNIS. Por su parte, su tasa de acceso a la educación es superior a la de los nativos (alcanzando al 100% entre los 7 y 17 años). En cuanto al acceso a la vivienda, la modalidad de tenencia principal entre estos inmigrantes es el inquilinato o arrendamiento. Finalmente, si bien la incidencia de la

pobreza es mayor que en la población nativa (y que en la migrante de mayor data y de otros orígenes), tres de cada cuatro hogares integrados por inmigrantes recientes (de todos los orígenes) no presentan NBI, proporción inferior a la de los hogares integrados por nativos (MIDES, 2017).

Según la ECH 2018, el 14,7% de las personas jóvenes son migrantes internacionales, sin diferencias apreciables por sexo[127]. A su vez, la ECH 2018 muestra que existen diferencias por tramos de edad y por quintiles de ingresos. A mayor edad, mayor es la proporción de migrantes internacional; el grupo de 24 a 29 años presenta la mayor proporción con el 2,0% sobre 0,5% del grupo entre 14 a 17 años. A su vez, las personas jóvenes del tercer quintil de ingresos, son quienes muestran la mayor proporción de migrantes jóvenes con el 2,0%.

Conforme a la encuesta de EAPNIER (2017)[128], la mayoría de los uruguayos no expresa una opinión positiva acerca de la inmigración de personas nacidas en el exterior (45% negativa y 15% indiferente). Sin embargo el más reciente estudio internacional (OIM, 2015) plantea una opinión positiva superior, alcanzando el 53%, la que es incluso superior al promedio latinoamericano del 48%. Los resultados de la EAPNIER sugieren una actitud más favorable a la inmigración entre los varones, entre quienes se identifican como de izquierda o centro izquierda, entre quienes viven en Montevideo y entre quienes cuentan con estudios terciarios.

Quienes no consideran que la inmigración sea positiva para el país, la asocian en mayor medida a consecuencias negativas, sobre todo en cuanto a la competencia que significan los inmigrantes en el mercado laboral (43%). En tanto que quienes expresan consecuencias positivas refieren al enriquecimiento de la cultura a nivel nacional (casi seis de cada diez), el aporte de habilidades (seis de cada diez) y conocimientos, así como la contribución al aumento de la población (cuatro de cada diez).

En otro sentido, según la ENAJ 2013, la razón por la que emigraron los y las jóvenes se relaciona principalmente con el "cambio de residencia del grupo familiar" (27,0%) y la "búsqueda de empleo" (13,3%);[129] además la primera coincide con las razones de retorno (28,6%).

En la predisposición a emigrar hacia otro país, se declara que un 29,8% de jóvenes lo ha pensado; cifra que coincide con la predisposición a la migración interna. De quienes consideran emigrar, los varones otorgan mayor relevancia a "conseguir un trabajo mejor", al igual que un "futuro mejor en el extranjero"; mientras que las mujeres subrayan "estudiar o formarse en lo que se quiere", y "adquirir una experiencia". En las diferencias por quintiles se observa que, la principal razón es "conseguir un trabajo mejor". El quintil bajo y medio bajo emigraría por "conseguir un futuro mejor", 23,8% y 27,4% respectivamente. Por otra parte, el quintil medio y medio alto destaca encontrar el "trabajo que se quiere" (32,5% y

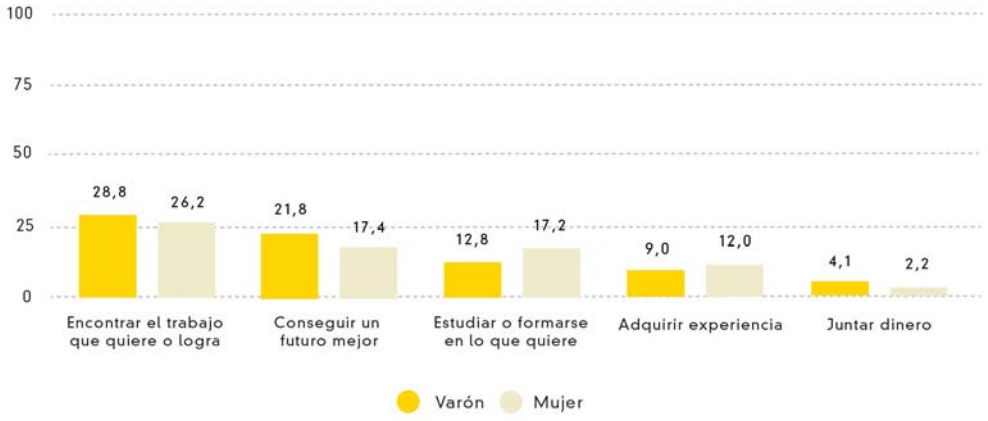
127. Sin embargo, la ECH no tiene el alcance suficiente para captar las olas de migrantes recientes, que seguramente podrían significar un aumento de esta cifra

128. EAPNIER: Encuesta de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes Extranjeros y Retornados, diseñada por el Grupo de Estudios Migración e Integración en Uruguay (GEDEMI) y financiada por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la UdelaR (CSIC).

129. No se destacó la opción "Otra", que representa el 29,8%

29,0%); y finalmente el quintil más rico señala mayormente “estudiar o formarse en lo que se quiere” y “adquirir una experiencia”, con 22,0% y 16,6% respectivamente.

Gráfico 77. Porcentaje de jóvenes que consideran emigrar según las razones para residir en otro lugar por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a ENAJ 2013

Reflexiones sobre el presente y futuro de nuestras juventudes migrantes

Valeria España
Centro de Promoción y Defensa de Derechos Humanos

La experiencia de la migración es un proceso exigente, de adaptación, de construcción de nuevas subjetividades, de exploración, de aprendizaje y al mismo tiempo es un proceso de memoria, de transmisión, de sustento de vínculos transnacionales, de conformación de identidades híbridas y múltiples.

No hay un tipo de migrante, ni una única forma de migrar y menos de vivir la migración. Por lo tanto, cualquier generalización posible en torno a este fenómeno puede estar cargada de estereotipos, de afirmaciones erráticas y/o de xenofobia.

La caracterización de esta experiencia depende del momento de la vida de quien la experimenta, de las circunstancias del proceso de partida y las condiciones de llegada y acogida al país de destino.

Niñas, niños y jóvenes migrantes que ven atravesadas sus vidas por la migración son interpelados por su origen y destino, están involucrados desde un inicio en la decisión familiar de migrar, en tanto deben reorganizar su vida cotidiana en función de los nuevos horizontes que se expanden.

Son actores clave en sus propios procesos de integración y en el de sus pares y re-significan de diversas formas, no sólo su identidad sino también la de su comunidad de origen y la de la nueva comunidad que conforman.

Las prácticas transnacionales coexisten con estrategias de integración en el país de destino y suponen necesariamente la configuración de nuevas subjetividades. La construcción de identidades plenas supone la emergencia de una pluralidad de grupos de pertenencia donde los sujetos se reflejan en colectivos heterogéneos y en distintas situaciones. Así, la experiencia de los niños, niñas y jóvenes migrantes revela cómo la construcción de su subjetividad es interpelada muchas veces por un contexto que reclama la redefinición de la identidad a cambio de la integración (Cassanello, 2014).

Esta afirmación coexiste a su vez con los riesgos que implica fijar en una "identidad inamovible" a una persona en función de su lugar de nacimiento o del origen nacional de sus padres. Esta "fijación" reduce las posibilidades de cualquier persona de distanciarse de una condición que extranjeriza, que no permite conjugar un "nosotras/nosotros", que

visibiliza lo ajeno y no el presente, lo común.

Un desafío primordial que tenemos como comunidad es transformar los andamiajes jurídicos vigentes que condicionan a un "no pertenecer" a las personas llegadas a Uruguay, siendo bebés o jóvenes, de orígenes nacionales diversos. En muchas ocasiones la posibilidad de arraigo y sentido de pertenencia está mediada por la negación de la nacionalidad a cualquier persona que no tenga un vínculo por nacimiento (ius soli) y/o sanguíneo (ius sanguini). Esta negación conforma para el caso uruguayo lo que en Estados Unidos recibe el nombre de *dreamers*, los soñadores de una nación, que es parte de su identidad, pero que les está negada. En Estados Unidos, los *dreamers* se enfrentan a la imposibilidad de acceder a la nacionalidad dado el estatus migratorio de sus progenitores, a pesar de integrar la comunidad desde muy temprana edad, tienen vedada la posibilidad de regularizar su situación y acceder a la nacionalidad. En Uruguay sucede lo mismo y agravado en la medida que es un precepto general, no está signado por una supuesta regularidad o irregularidad migratoria.

Los hijos de nuestra migración reciente, sin importar si llegaron a los 15, a los 10, a los tres años o a los tres meses no podrán acceder nunca a la nacionalidad. Tan sólo tienen la posibilidad de acceder a la ciudadanía legal y ese trámite, que tarda tres años para hacer de la ciudadanía un derecho efectivo, sólo puede iniciarse al cumplir la mayoría de edad.

En este escenario, en las próximas elecciones habrá jóvenes que, aún cumpliendo la mayoría de edad, tendrán vetado su derecho al voto. Para constatarlo pongo el siguiente ejemplo: un niño de padres migrantes nacido en el año 2000 fuera del territorio nacional –que haya llegado a los cinco meses, como es el caso de muchos niños que llegaron de Europa en la década de los 40 o de muchos niños que llegan hoy de países latinoamericanos y caribeños– a pesar de haber alcanzado la mayoría de edad no podrá ejercer sus derechos civiles y políticos en el proceso electoral de 2019 y, de acuerdo a la normativa vigente, nunca podrá acceder a la nacionalidad uruguaya. De acuerdo a las disposiciones de la Corte Electoral, si bien la ciudadanía legal puede tramitarse una vez alcanzada la mayoría de edad, podría votar recién a los 21 años, ya que una vez tramitada la carta de ciudadanía, de acuerdo a lo establecido en el artículo 75 de la Constitución, es necesario esperar tres años más antes de poder tramitar la credencial cívica. Tampoco tendrá derecho a la nacionalidad y su pasaporte uruguayo, en caso de tenerlo, consignará de forma permanente que su nacionalidad es "extranjera".

Las infancias y las juventudes están cargadas de presente, importa el hoy y el cómo, por lo que el abordaje de la migración desde esta perspectiva, además del reconocimiento de la diversidad cultural y la apertura a procesos de encuentro y mestizaje, merece colocar el foco en la forma que se habilitan espacios de construcción ciudadana y deconstrucción nacional, en cómo se desnaturalizan conceptos arraigados en el imaginario como la extranjeridad y la "ajenidad cultural". En cómo también se modifican normas que consolidan las peores formas de exclusión y la normalización de la desigualdad formal y sustantiva.

Podemos disputar los procesos de segregación violenta que imponen los nacionalismos y sus instrumentos. Necesitamos nuevas narrativas, nuevas formas de construir comunidad y proteger el efectivo acceso a derechos fundamentales sin importar ninguna condición.

Bibliografía

CASSANELLO, Carina. *Migración, identidad y Memoria, Los bolivianos en la Argentina (1970-2010), Convergencia. Entre Memoria y sociedad*, Buenos Aires, 2014.

Síntesis y propuestas

Como se expresara en la introducción, este tema no fue incluido en la elaboración del PAJ 2015-2025, por lo que no existió una matriz de propuestas. En forma concordante, durante el proceso de diálogo y consultas territoriales el tema migrantes sólo aparece mencionado en relación a las personas jóvenes uruguayas que viven en el exterior. En ese sentido se plantea la generación de espacios y formas de participación para los y las jóvenes residentes en el Departamento 20.[130] Esta propuesta puede vincularse a la organización por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores e INJU, de los Encuentros de jóvenes uruguayos residentes en el exterior[131], y la promoción de su articulación con el Consejo Uruguayo de Juventudes.

Del diagnóstico presentado surge que la mayor transformación que se da en las nuevas corrientes migratorias es el incremento de la población inmigrante originada en países latinoamericanos no limítrofes (principalmente Venezuela, República Dominicana, Colombia y Cuba); una población feminizada, con nivel de instrucción alto, con inserción polarizada en empleos de baja y alta especialización, con mayor incidencia de la pobreza que en la población nativa y con fuerte concentración en Montevideo (ECH 2012 a 2017). Resultando relevante el hecho de que el 45% de los y las uruguayas tienen una opinión negativa acerca de la inmigración de personas nacidas en el exterior (EAPNIER 2017). En tanto que en relación a la predisposición migratoria de los y las jóvenes residentes en Uruguay se establece que la predisposición a emigrar al exterior y la predisposición a emigrar dentro del país coinciden en el 29,8% (ENAJ 2013).

Por su parte, en su ensayo Valeria España sostiene que la experiencia de la migración internacional es un proceso exigente de adaptación, de construcción de nuevas subjetividades y de conformación de identidades híbridas y múltiples. Reivindica la no existencia de un tipo único de migrantes y la diversidad de la experiencia de acuerdo a la edad de la persona migrante. Precisamente en los y las jóvenes migrantes visualiza

130. El Departamento 20 es el nombre que ha recibido la población migrante uruguaya residente en el exterior. El organismo del Estado mediante el cual se relaciona institucionalmente con el país es el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Asuntos Vinculares y Vinculación.

131. Se han realizado dos 2 ediciones de estos encuentros, con carácter bianual, en los años 2016 y 2018

vidas interpeladas por la pertenencia a las sociedades de origen y de destino; y por tanto son actores claves en sus procesos de integración y en el de sus pares. Por ello plantea como desafío el transformar los andamiajes jurídicos vigentes que "condicionan a un no pertenecer" a las personas llegadas al país. Para finalmente expresar que se debe construir nuevas narrativas, nuevas formas de construir comunidad y proteger el efectivo acceso a derechos fundamentales sin importar ninguna condición.

En base a los distintos aportes considerados, se plantean algunas líneas por las cuales INJU entiende debieran transitar las acciones en materia de políticas de juventudes con mirada hacia los y las jóvenes migrantes. Para las mismas se toman en cuenta los principios, lineamientos y objetivos de la política migratoria país, surgen como algunas de las posibles acciones a promover y desarrollar en el marco del PAJ las siguientes:

En relación a la población inmigrante resulta necesario promover su integración en las políticas de empleo, capacitación y formación laboral para jóvenes; garantizar el efectivo acceso y la permanencia en el sistema educativo; y promover su inclusión social y cultural a través de la facilitación de su participación en las diversas propuestas artísticas, culturales y sociales existentes. Por otra parte, se debe trabajar en acciones para evitar la discriminación y estigmatización social de las personas migrantes.

En relación a la población uruguaya migrante se deben intensificar las estrategias de comunicación con los y las jóvenes residentes en el exterior y establecer mecanismos adecuados para canalizar sus necesidades y demandas; así como maximizar su involucramiento y contribución al desarrollo productivo, social, cultural y político del país. En tal sentido resulta central la habilitación para que personas ciudadanas uruguayas y uruguayas radicadas en el exterior puedan ejercer el derecho al voto en actos eleccionarios del Uruguay desde su país de residencia; así como la generación de una plataforma de jóvenes uruguayos residentes en el exterior, con el objetivo de promover la generación y el intercambio de experiencias que favorezcan la vinculación entre ellas, ellos y Uruguay.

Para ambas poblaciones resulta relevante trabajar en la generación de programas que propicien el mantenimiento del vínculo y la reunificación familiar; así como la facilitación del trámite de reválidas de estudios y títulos, de forma de favorecer la integración educativa.

Sociedad de la información y el conocimiento

En los últimos años se han llevado a cabo políticas tendientes a asegurar el acceso de la población a las TICs. Estas acciones han tenido un impacto directo en la reducción de brechas de acceso y uso de las tecnologías digitales. Inicialmente, con lo que se asociaba a una sociedad de la información era el acceso a recursos como computador, teléfono celular, internet, actualmente el foco está puesto en el uso de los medios digitales garantizando que toda la población se beneficie de las oportunidades que brindan. En las sociedades actuales el conocimiento empieza a desplazar al capital como motor de desarrollo económico, por ende, el desafío radica en democratizar el acceso al conocimiento y la formación profesional para que llegue a todas los sectores de la sociedad y esto redunde en una mayor distribución de los beneficios del desarrollo.

Las Agendas Digitales nacen como un instrumento de los Gobiernos para avanzar en la sociedad de la información. En particular, la Agenda Uruguay Digital 2020 fue construida sobre cuatro pilares que toman las prioridades de política pública del quinquenio 2015-2020 y sistematiza las diferentes acciones y compromisos de los organismos públicos con el Uruguay Digital.

La combinación de la puesta en marcha del Plan Ceibal, junto con la inversión en fibra óptica de Antel y los puntos de acceso a wifi, está arrojando resultados muy alentadores en materia de democratización en el acceso a internet y servicios tecnológicos. La Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) promueve, articula y fortalece al Sistema Nacional de Innovación, en sus convocatorias se incentiva a la investigación en áreas prioritarias y la articulación entre el ámbito productivo y el académico.

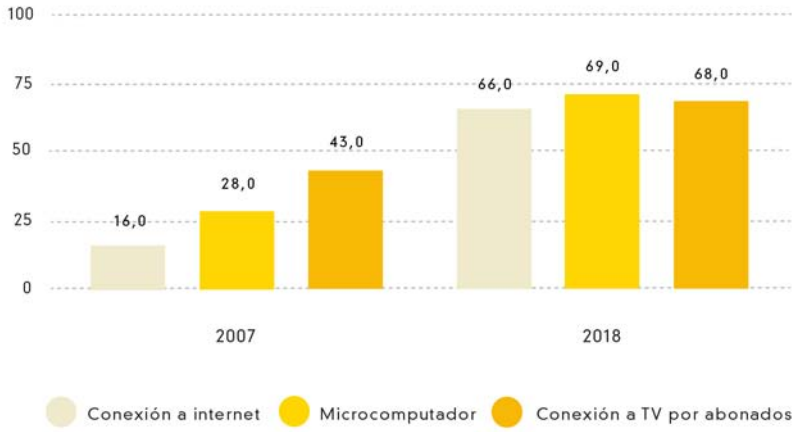
Plan Ceibal es una de las instituciones con compromiso en la Agenda Digital. Culminada la etapa de entrega de dispositivos (computador o tablet), tiene como gran desafío la integración de la tecnología en los centros educativos. Para ello extiende de manera progresiva un tendido de recursos: programas, plataformas, red de videoconferencia, etc.; de forma de garantizar equidad e inclusión social. Más adelante, comienza a generar sinergias con otras instituciones para preparar a los y las jóvenes para el mundo laboral digital.

A continuación, se presentan datos de la ECH y la ENAJ sobre el acceso y uso de Tecnologías de la Información (TIC). Luego Andrea Waiter y Camila Zeballos, docentes de la Unidad Académica de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, exponen un análisis sobre el Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil

(PAIE) y su aporte a la aplicación del conocimiento mediante el aprendizaje. Por último, se presentan algunas propuestas que el Estado podría desarrollar para avanzar en este tema.

Según información obtenida de la ECH, Uruguay viene experimentando desde hace poco más de una década, un gran salto en el acceso y uso de Tecnologías de la Información (TIC). Disminuir la brecha digital es desde entonces una de las prioridades de la agenda política. El 69% de los hogares tiene acceso a un computador. Once años atrás, apenas el 28% de los hogares tenían acceso. En el caso de la conexión a internet, el salto es aún mayor; en 2018 el 66% de los hogares se conectan a internet, 50 puntos porcentuales por encima de 2007.

Gráfico 78. Porcentaje de hogares con cceso a TICs (2007-2018)



Fuente: Elaboración propia en base a ECH - INE

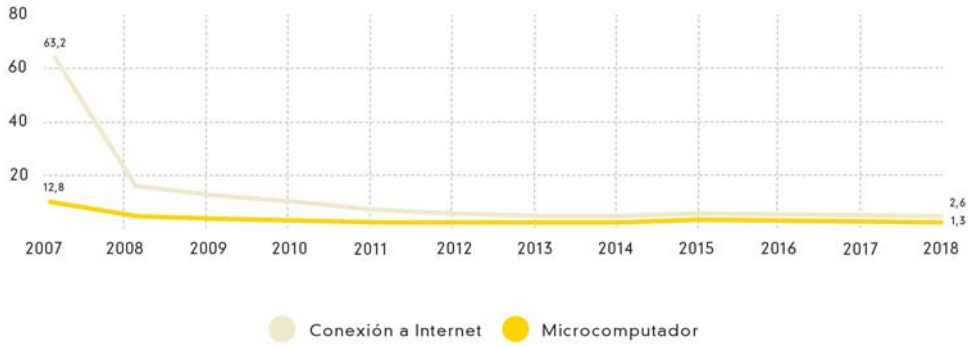
En 2007,[132] la brecha de acceso a un computador[133] ascendía a 12,8. Es a partir del

132. En 2007 se crea Plan Ceibal. En una primera etapa se enfocó en la entrega de una computadora por niño o niña que ingresa al sistema educativo público en todo el país, con conexión a internet desde el centro educativo. Plan Ceibal contribuyó a disminuir la brecha de acceso a la computadora entre los quintiles de mayor y menor ingreso

133. Calculada como el cociente entre el acceso del décimo decil (en % de personas) respecto al acceso del primer decil (en % de personas)

año 2010 que alcanza niveles cercanos a uno. Esto se traduce en que la brecha digital entre los hogares de menores y mayores ingresos se ha reducido de manera acelerada y se mantiene desde entonces. En el caso del acceso a internet, si bien la brecha ha disminuido de forma significativa, las personas que viven en los hogares de mayores ingresos, acceden casi tres veces más que las que viven en hogares de menores ingresos.

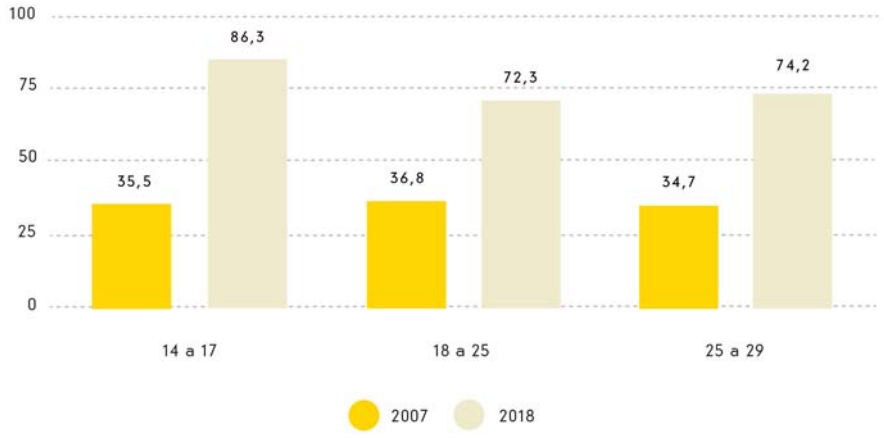
Gráfico 79. Brecha de acceso entre los extremos de la distribución del ingreso (Evolución 2007-2018)



Fuente: Elaboración propia en base a ECH - INE

En el siguiente gráfico se ve cómo se incrementó la proporción de personas jóvenes que cuentan con un computador en el hogar. Para todos los tramos de edad considerados, el acceso se multiplicó por más de dos en un período de 11 años. Para los y las jóvenes de 14 a 17 años, el acceso pasó de 35,5% en 2007 a 86,3% en 2018.

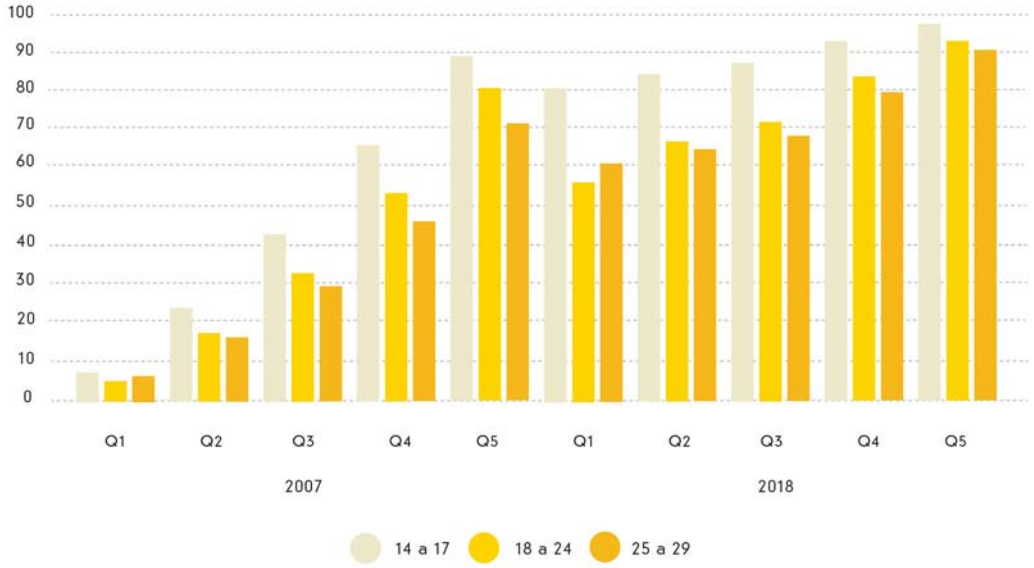
Gráfico 80. Porcentaje de personas jóvenes que cuentan con un microcomputador en el hogar, según tramos de edad. Total país



Fuente: Elaboración propia en base a ECH - INE

En el siguiente gráfico se observa la evolución en el acceso a un computador en las personas jóvenes, considerando los ingresos del hogar. Se resalta particularmente la evolución en los quintiles de menores ingresos, con especial énfasis en el primer quintil de ingresos. Para el tramo de edad de 14 a 17 años, el acceso pasa de un 7% en 2007 a un 81% en 2018.

Gráfico 81. Porcentaje de acceso a un microcomputador en los hogares con personas jóvenes, según quintiles de ingreso. Total país. (2007-2018)



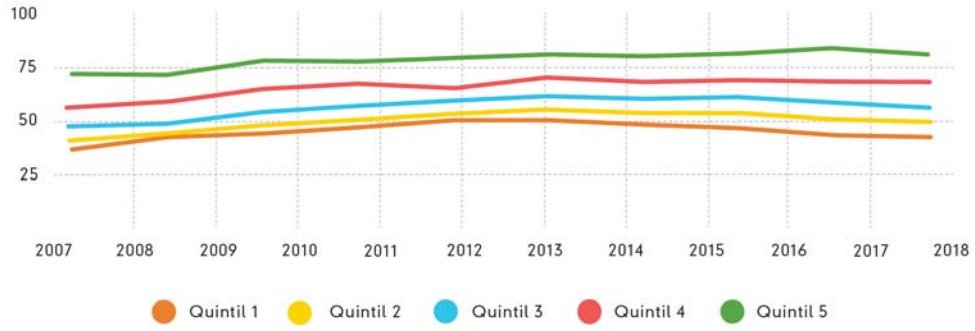
Fuente: Elaboración propia en base a ECH - INE

Uruguay es el país en la región que tiene el nivel más alto de desarrollo de las tecnologías de la información. Según el último Informe anual, "Medición de la sociedad de la Información" elaborado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Uruguay se ubica en el puesto 42 de un total de 176 países analizados.[134] Para la elaboración de este ranking, se toma en consideración el porcentaje de los hogares que tienen acceso a internet; porcentaje de personas que usan internet, entre otros.

Con respecto al uso de TICs, para todos los quintiles de ingreso, se registra en los últimos años un aumento en el uso del computador. No obstante, la leve caída registrada en los últimos cuatro años se piensa que puede ser atribuida a la sustitución del computador por el uso del teléfono celular. En el caso de internet, si bien el uso viene aumentando para todos los quintiles de ingreso, es en los últimos años que se observa una clara reducción en la brecha de uso de internet.

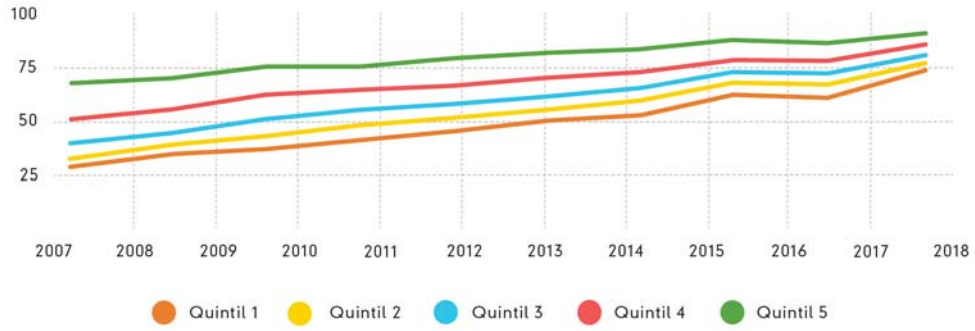
134. ICT Development Index (2017)

Gráfico 82. Porcentaje de personas que usaron el microcomputador en el último mes, según quintiles de ingreso de los hogares



Fuente: Elaboración propia en base a ECH - INE

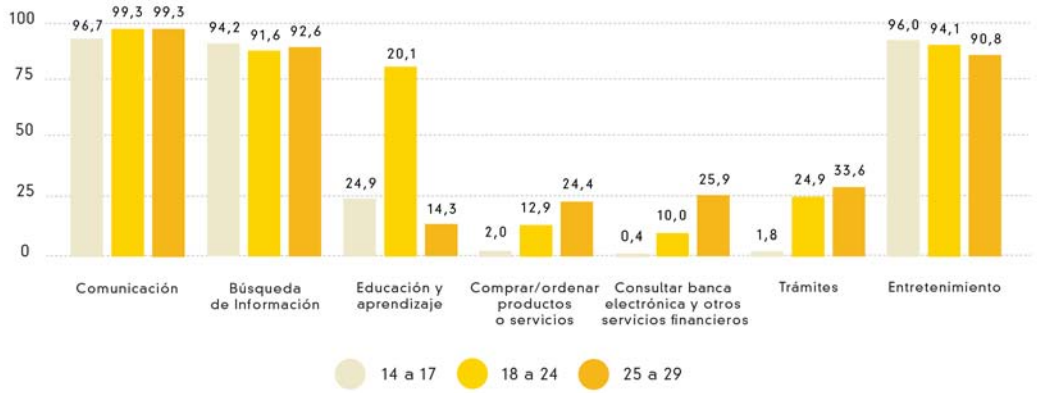
Gráfico 83. Porcentaje de personas que usan internet, según quintiles de ingreso de los hogares



Fuente: Elaboración propia en base a ECH - INE

Las personas jóvenes que acceden a internet lo hacen principalmente para comunicarse, buscar información, entretenerse. Los y las jóvenes utilizan internet con menor frecuencia para realizar trámites, compras y servicios de banca electrónica y/o otros servicios financieros.

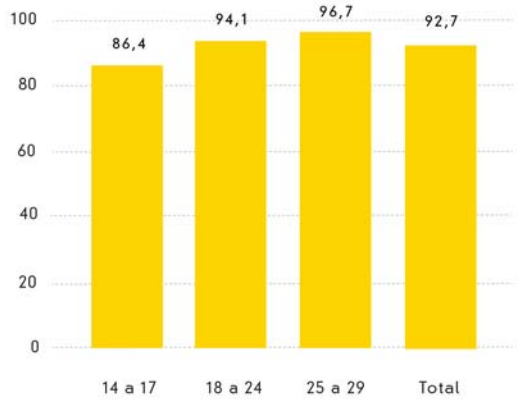
Gráfico 84. Uso de internet según tramo de edad joven
en % de personas jóvenes que usaron internet en el último mes (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

La ENAJ 2013 incorpora algunas preguntas respecto al uso de redes sociales. Más del 80% de los y la jóvenes utilizan correo electrónico y Facebook, en tanto Twitter solamente es usado por el 24,3% de las personas jóvenes. Al hacer la apertura por sexo, las mujeres jóvenes son las que más utilizan las redes sociales. Al mirar por ingresos, a medida que ascienden los quintiles de ingresos, el uso de redes sociales y correo electrónico se intensifica. Con respecto al teléfono celular el 92,7% de los y las jóvenes tienen teléfono celular. Este porcentaje aumenta con la edad. Cuando miramos este dato por quintiles de ingreso, las diferencias en la tenencia de teléfono celular se hacen más visibles en el primer quintil y se diluyen a partir del tercer quintil de ingresos.

Gráfico 85. Porcentaje de jóvenes con teléfono celular



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

Gráfico 86. Porcentaje de jóvenes con teléfono celular,



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2018

La sociedad del conocimiento y la investigación estudiantil: una experiencia de la UdelaR

Andrea Waiter
Camila Zeballos
Unidad Académica, Comisión Sectorial de Investigación Científica, UdelaR

La centralidad del conocimiento ha sido reivindicada desde distintos espacios. Historiadores económicos como Bairoch (1982) y Mokyr (2008) han subrayado la configuración de un sistema de relaciones entre naciones basada en la concentración de actividades que demandan conocimiento científico y requieren de personal calificado por un lado, y actividades productivas que utilizan poco a los avances técnicos y que, por tanto, no generan una demanda significativa de conocimiento y personal calificado, por otro. Esta tendencia existe hasta la actualidad: mientras que los países centrales demandan intensivamente conocimiento -lo que Arocena y Sutz denominan "sociedades capitalistas del conocimiento" (2003)- los países periféricos se han especializado en actividades que lo demandan muy poco.

En este marco, el desarrollo de las capacidades nacionales basadas en el conocimiento se vuelve imprescindible. Estas deben ser lo suficientemente fuertes y estar en permanente transformación para atender a las cambiantes necesidades sociales y productivas. Para ello, es imprescindible avanzar, simultáneamente, en la actualización de la formación académica y en espacios de aplicación del conocimiento (Sutz, 2013). En este sentido es que Johnson y Lundvall (1994) afirman que si el conocimiento es un factor clave en la sociedad y en la economía, el aprendizaje es el proceso social más importante.

El aprendizaje, como proceso social destinado a desarrollar capacidades nacionales, supone la interacción variada entre diferentes esferas sociales y productivas. Algunas de las formas más generalizadas de aprendizaje, identificadas por la literatura, son: (i) Aprender estudiando *(learning by studying)* se refiere a todos aquellos aprendizajes derivados de la enseñanza formal y de la investigación; (ii) Aprendizaje por la práctica *(learning by doing)* que explicita todos aquellos aprendizajes relacionados con la producción y resolución creativa de los problemas productivos (Arrow, 1962); (iii) Aprendizaje por el uso *(learning by using)* introduce la idea de que se puede comprender si se comprenden, cabalmente, los problemas que surgen en el uso (Rosenberg, 1982); (iv) Aprendizaje por la búsqueda *(learning by searching)* percibe a la investigación y desarrollo (I+D) como un proceso de búsqueda por medio de la cual se generan avances técnicos acumulativos en

direcciones específicas (Nelson y Winter, 1982) y (v) Aprendizaje por la interacción *(learning by interacting)* enfatiza el rol de los intercambios entre usuarios y productores para la generación de nuevo conocimiento (Lundvall, 1988). Como puede apreciarse, las vías para la ampliación de conocimientos no se reducen a la práctica de estudiar y de investigar sino que por el contrario, los conocimientos disponibles se expanden al utilizarlos de diversas formas. Cuanto más se diversifican los espacios de aplicación y uso del conocimiento, más utilidades y beneficios ofrece.

Ahora bien, las características de cada tipo de aprendizaje señalado estarán condicionadas por el contexto histórico, social, productivo, político y cultural en las que están inmersas, sin embargo los distintos tipos deben incentivarse -promoverse- públicamente, mediante instrumentos de política pública específicos. Estimular su aparición y sostenibilidad a lo largo del tiempo es responsabilidad, entre otros actores, de las instituciones promotoras de la creación y uso del conocimiento.

La Universidad de la República (UdelaR), a través de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), promueve la producción de conocimiento en todas las áreas cognitivas mediante diversas políticas e instrumentos de fomento a la investigación universitaria partiendo de una convicción sustantiva: el conocimiento ocupa un rol protagónico en las sociedades contemporáneas. La UdelaR es protagonista de la producción de conocimiento en Uruguay y despertar el interés por la investigación durante las etapas formativas constituye el objetivo central de uno de sus programas. Desde el año 2008, y como demanda de los y las estudiantes, el Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil (PAIE) promueve el desarrollo de proyectos en todas las áreas de conocimiento. Tiene la modalidad de fondos concursables para propuestas de investigación originales, las convocatorias son anuales y abiertas a todos los estudiantes de la UdelaR. La agenda de investigación es completamente libre y flexible pues no cuenta con una orientación temática como sí sucede con otros programas de la CSIC como por ejemplo el Programa de Investigación e Innovación Orientados a la Inclusión Social. En el PAIE, a partir de pequeños apoyos económicos los estudiantes aprenden a investigar, investigando. Llevan a cabo sus ideas teniendo un primer contacto -previo al egreso- con la actividad de investigación financiada.

El PAIE posee algunas particularidades. En primer lugar cuenta con Grupos de Apoyo a la Investigación Estudiantil (GAIE) instalados en cada servicio que, además de evaluar las propuestas que llegan año tras año, acompañan el proceso de los proyectos y contribuyen al correcto funcionamiento del programa. También moviliza el vínculo entre estudiantes y docentes, ya que cada proyecto debe contar con el acompañamiento de, por lo menos, un docente orientador que guíe y apoye a los estudiantes durante la investigación y en la gestión de los recursos financieros asignados. El rol del docente es fundamental ya que realiza sugerencias para mejorar el desempeño -académico y colectivo- del equipo.

Otra de las particularidades del PAIE es contar con dos instancias de evaluación: previo al financiamiento de los proyectos y una vez finalizados los mismos, ambas a cargo de los GAIE. La evaluación tiene fines exclusivamente formativos. Otra de las singularidades que posee el programa es que al término de cada edición, se realizan instancias de intercambio entre estudiantes y público en general a través de muestras de resultados de investigación denominadas Expo Cierre. En estas jornadas se incentiva a los estudiantes

a comunicar los puntos más destacados de sus investigaciones -a través de un póster-.

Así, todo el proceso de investigación, que comienza con el surgimiento de la idea y culmina en la difusión de los resultados finales, implica un proceso de formación colectivo para la investigación (Sclavo y Waiter, 2014). A continuación se ofrecen algunos datos que presentan una descripción general del Programa a lo largo de los años en que se ha implementado.

Tabla I. Estudiantes responsables

Edición del Programa	Sexo de los estudiantes responsables		Total de proyectos presentados
	M	H	
2008	92	72	164
2009	55	43	98
2010	68	51	119
2011	102	65	167
2012	59	34	93
2013	72	35	157
2014	57	46	103
2015	83	53	136
2016	56	45	101
2017	82	49	131
2018	62	50	125

Tabla II. Servicios involucrados

Edición del Programa	Servicios universitarios involucrados	Total de proyectos presentados
2008	17	164
2009	18	98
2010	18	119
2011	22	167
2012	21	93
2013	19	157
2014	24	103
2015	23	136
2016	24	101
2017	22	131
2018	23	125

Luego de más de una década de experiencia es posible afirmar que el programa constituye una herramienta que despierta el interés por la práctica de investigación, complementando el aprendizaje curricular con un primer acercamiento a una actividad financiada, a través de la realización de pequeños proyectos. Ha promovido el trabajo colaborativo, la aplicación de fundamentos teóricos en torno a problemas concretos, la capacidad resolutiva y la adaptabilidad. También ha buscado incidir en los abordajes críticos, pero fundamentalmente ha perseguido la creatividad, originalidad y autonomía de los y las estudiantes en el planteo de la pregunta guía de investigación.

En síntesis, lo sustantivo en el PAIE no son sólo los resultados sino los estímulos generados por la experimentación que surge del proceso indagatorio. El desarrollo de estas capacidades en los estudiantes es producto del proceso de aprendizaje que persigue el programa y que se asocia con el objetivo más distintivo de la UdelaR: formar capacidades nacionales de excelencia, en todas las áreas de conocimiento. En otras palabras, el PAIE es una herramienta específica que pretende brindar insumos concretos para la aplicación del conocimiento mediante el aprendizaje, en el contexto específico de la sociedad de la información y el conocimiento. Sin embargo, es necesario seguir insistiendo y mejorando al programa para que se convierta en un espacio integral de aprendizaje, promoviendo diálogos más intensos y estructurantes con diversos actores del sistema social y productivo.

Bibliografía

AROCENA, R. y SUTZ, J. (2003). "Subdesarrollo e innovación. Navegando contra el viento". Cambridge University Press.

ARROW, K. (1962). "The economic implications of learning by doing", en *The Review of Economic Studies*, Vol 29, Issue 3.

BAIROCH, P. (1993). "Economics and World History. Myths and Paradoxes". Harvester Wheatsheaf.

JOHNSON, B. y LUNDVALL, B.-A. (1994) "The Learning Economy", en *Journal of Industry Studies*, Vol 1, Issue 2.

LUNDVALL, B-A. (1988). "Innovation as an Interactive Process: from User-Producer Interactions to the National System of Innovation", en Dosi, G., Freeman, C, Nelson, R., Silverberg, G., y Soete, L. (editores) *Technical Change and Economic Theory*, Pinter, Londres.

MOKYR, J. (2008). "The Institutional Origins of the Industrial Revolution". In E. Helpman (Ed.), *Institutions and Economic Performance*. Cambridge: Harvard University Press.

ROSENBERG N. (1982). "Inside the black box: Technology and Economics", Cambridge University Press.

SCLAVO, A. y WAITER, A. (2014). "Los jóvenes y la investigación" en Bianco, M. y Sutz, Jp. (Ed) *Veinte años de políticas de investigación en la Universidad de la República: aciertos, dudas y aprendizajes*. Montevideo, Uruguay. Ediciones trilce.

SUTZ, J. (2013). “Ciencia, Tecnología e Innovación en una perspectiva de desarrollo del Uruguay”. *Nuestro Tiempo: para saber más de nosotros mismos. Libro de los Bicentenarios*. Fascículo 10

Síntesis y propuestas

A modo de cierre, se presentan algunos desafíos y propuestas. A partir de las propuestas que surgieron de las consultas territoriales los y las jóvenes destacan el rol de la inclusión de las tecnologías en la educación, como un dinamizador de aprendizajes, por ello proponen ampliar las posibilidades de cursos semipresenciales potenciando el uso de la tecnología. Esta propuesta también facilita el acceso a la educación para jóvenes que por diversas razones no pueden asistir regularmente a un centro educativo. También se plantea que los centros educativos cuenten con más tecnologías en el aula, como herramienta facilitadora y motivadora de aprendizajes. Otro tema que surgió es sobre el consumo de tecnología y las consecuencias que esto puede generar en la vida de las personas, sugieren generar instancias para problematizar sobre ese tema y la relación entre la privacidad y la exposición de los y las jóvenes en redes sociales.

A su vez, a partir del ensayo escrito por Waiter y Zeballos, surge la necesidad de fortalecer las experiencias de iniciación a la investigación por parte de los y las jóvenes como forma de creación y uso del conocimiento científico. Asimismo, las autoras profundizan sobre el rol clave del acceso democrático al conocimiento y la importancia de que el Estado se comprometa a desarrollar acciones en esta línea. El conocimiento tiene un rol central en las sociedades modernas, promover y profundizar acceso al conocimiento entre los y las jóvenes es fundamental para poder reducir desigualdades estructurales.

Para finalizar, desde INJU se entiende que se debe continuar trabajando en la disminución de la brecha digital, sin embargo, luego de más de una década de políticas para lograr este objetivo, se abren nuevos desafíos que deben ser atendidos desde las políticas públicas. En primer lugar, se debe mejorar el uso y aprovechamiento de las tecnologías disponibles en el ámbito educativo, potenciando el uso tanto de los y las docentes, como el de los y las jóvenes, como forma de creación y apropiación del conocimiento. Por otra parte es necesario abordar las cuestiones vinculadas a la seguridad de la información, mejorar las habilidades digitales de los y las jóvenes y problematizar el consumo de tecnología. Por último, se deben aumentar las posibilidades de acceso a estudios tecnológicos a jóvenes en situación de vulnerabilidad, una línea de trabajo puede estar vinculada al desarrollo de becas específicas para estudios en áreas tecnológicas.

Conflicto con la ley

Desde hace algunos años el tema de conflicto con la ley vinculado a la adolescencia y juventud, se convirtió para INJU en un tema de relevancia que ha ocupado líneas de reflexión y de acción.

Echar luz al análisis del conflicto con la ley en relación a la adolescencia y juventud supone la complejidad de marcos normativos y legales diferenciales, que vuelven inviable un discurso y análisis único. Por un lado, la adolescencia encuentra su marco legal de protección integral en el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) y por otro lado, la referencia a jóvenes mayores de 18 años en conflicto con la ley que van quedando por fuera del paraguas de protección integral se encuentra en la órbita del Código del Proceso Penal de adultos (CPP).

Adentrarse en este tema, lejos de generar consensos uniformes y miradas homogéneas, supone trabajar desde la complejidad y anima a navegar entre contradicciones. Es necesario por tanto un análisis multidimensional con un enfoque de derechos como punto de partida junto con el diseño de políticas que procuren la integralidad desde la coordinación y complementariedad interinstitucional por un lado, y acciones desplegadas en líneas programáticas por otra parte.

Partimos de la comprensión del delito como una construcción socio-política en determinado momento histórico y contexto particular, que a su vez es también definida y moldeada por la legislación y la normativa. El concepto de delito lejos de ser de "orden natural" es una construcción dinámica en la que se va redefiniendo históricamente qué delitos tienen mayor impacto social, mayor visibilidad y, en consecuencia, mayor castigo y dureza en las penas.

Estas definiciones atraviesan a todas las agencias del sistema penal, desde las políticas (parlamentos, ministerios, legislatura); las policiales (incluyendo la policía de seguridad, de investigación, aduanera, fiscal); las judiciales (jueces, ministerio público, abogados) y las agencias penitenciarias con el sistema de ejecución penal. Al mismo tiempo intervienen e inciden, como plantea Zaffaroni (2005), otras agencias pese a que sus funciones no sean de exclusividad penal, como las agencias de reproducción ideológica (universidades, academias); las internacionales (organismos especializados de la ONU); las transnacionales (cooperaciones internacionales que marcan la agenda, los apoyos económicos, las capacitaciones y orientaciones programáticas) y, por supuesto, las agencias de comunicación masiva (prensa, televisión, radio).

Este marco de conceptualización del delito como una definición socio-histórica, en relación a una acción o a una conducta de un sujeto social determinado, individualiza el conflicto social que significa la transgresión a la norma. En este punto surge la reflexión, como línea de posibilidad, sobre la necesidad de correr el conflicto social de la única mirada individualizadora y culpabilizadora para fortalecer prácticas integradoras de cohesión social, también en relación a la infracción penal y a su responsabilidad.

Varios autores nacionales y de la región han llevado adelante líneas de investigación intentado analizar y dar cuenta de la vinculación entre las desigualdades sociales en relación al delito o la infracción.[135] De esta forma Kessler plantea (2012) que existe cierta vinculación entre la desigualdad y la infracción, en tanto el crecimiento de la primera ha tenido su reflejo en el aumento sostenido del delito. Sin embargo, en un sentido inverso, no se ha logrado todavía explicar por qué la disminución de la desigualdad valorada desde algunos indicadores como el ingreso económico, la desocupación, el acceso a salud, la continuidad educativa o la política de cuidados, no han representado una reversión del delito en sus expresiones más visibles. Una de las hipótesis compartida por Morás (2012) y Kessler es que estas políticas no han llegado a captar en su amplitud y dimensión las formas de la desigualdad más estructurales que influyen en las subjetividades.

Desde esta perspectiva, donde la definición de delito es leída como una construcción social, definida y ejecutada a través de las distintas agencias del sistema penal y donde los procesos de desigualdad son interpretados en correlación con la expresión de esos delitos, también se comprende la definición de "infractores" o "delincuentes" en clave de selectividad. De esta manera, son predominantemente captados por el sistema penal varones adolescentes y jóvenes, con trayectorias de vida marcadas por procesos de exclusión, pobreza y vulneración de derechos (baja escolarización, vínculo con el trabajo precarizado o de escasa calificación, habitantes de espacios geográficos signados por el escaso acceso a servicios).[136]

La preocupación por esta selectividad como reforzador de procesos de estigmatización para la juventud conforma un histórico para INJU. La consigna propuesta durante varios años en la carrera 5K de INJU, donde se reafirmaba que Ser joven no es delito, buscaba visibilizar y colocar en la agenda pública de juventudes esta preocupación para revertir las representaciones estigmatizantes de la población joven.[137]

En el Plan de Acción 2015-2025 ya se delineaban propuestas de políticas de juventudes dirigidas a adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley dentro de los lineamientos estratégicos de Emancipación y ciudadanía, Participación y cultura. Dentro de las principales líneas de acción orientadas a la restitución de derechos se encuentran: la articulación interinstitucional vinculada a la orientación laboral y vocacional; la inserción

135. Mencionando algunos: Luis Eduardo Morás, Carlos Uriarte, Sandra Leopold y Carolina Fernandez, Rafael Paternain, entre otros.

136. Info de: Luis E. Morás en relación a adolescentes y del Observatorio del sistema penal en relación a adultos.

137. La carrera 5k del INJU con el lema de base Ser joven no es delito se sostuvo en las ediciones 2011-2015

y/o continuidad educativa; la promoción para la inserción laboral efectiva en el egreso de la institucionalización; así como las acciones orientadas a disminuir las condiciones de violencia que impactan en la vida de los sujetos, con especial énfasis en la violencia institucional y en el vínculo con distintas agencias del sistema penal, en particular con la policía y las instituciones ejecutoras de las medidas, ya sea el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA)[138] o el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)[139].

En este sentido, en el año 2016 se crea en INJU el Área Conflicto con la ley, consolidando así un área específica desde el acumulado previo de trabajo en el tema, con una línea programática y de gestión directa y otra línea que procura la transversalidad temática en los distintos dispositivos y anclajes territoriales del Instituto, a través de los programas Jóvenes en Red e Impulsa principalmente, así como también en propuestas de la Casa INJU.

Desde la creación del área, la articulación interinstitucional ha sido el desafío constante asumido, en el entendido que toda acción en este tema pierde viabilidad y eficacia si no se piensa, construye y evalúa permanentemente desde las diferentes dimensiones implicadas (individual, familiar, institucional y política) y entre las distintas sectoriales involucradas (salud, educación, trabajo, vivienda, entre otras).

Ya desde el año 2015, entre INISA, INAU y INJU se ha construido una estrategia de acompañamiento al egreso de adolescentes y jóvenes de la privación de libertad, consolidada a través de un convenio. En el marco de este convenio se lleva adelante el Programa Acompañamiento al Egreso en Comunidad (PAEC) coejecutado por INAU e INJU, dirigido al acompañamiento socio-educativo de adolescentes y jóvenes que egresan del sistema penal juvenil. El Programa tiene como objetivo general desarrollar una estrategia de acompañamiento singular para adolescentes y jóvenes que egresan de INISA basada en la promoción y el ejercicio de derechos, el acceso a servicios y programas sociales, la vinculación o continuidad educativa y laboral, y el desarrollo de actividades de promoción social y cultural.[140]

Las instituciones que integran esta estrategia de articulación para el egreso asumieron el trabajo en un área temática atravesada por tensiones tanto en la discusión pública social como en las líneas de ejecución programáticas, donde se pone en diálogo una lógica de

---

138. Organismo cuyo cometido es dar cumplimiento a las medidas judiciales socioeducativas dictaminadas por el Poder Judicial en relación a infracciones cometidas por adolescentes, en el marco del proceso penal juvenil comprendido en el Código de la Niñez y Adolescencia del Uruguay

139. Organismo encargado de dar cumplimiento a las penas dictaminadas por el Poder Judicial en relación al sistema penal de adultos

140. Como objetivos específicos se propone: la promoción del desarrollo de aprendizajes y habilidades sociales que faciliten el desenvolvimiento de los y las jóvenes en los diferentes espacios de la vida social (familia, comunidad, centro educativo, espacio recreativo, ámbito laboral, centro de salud, etc); la contribución en los procesos de revinculación familiar y posibilidades de solución habitacional; la intervención sobre la exposición a situaciones de conflicto con la ley y a una posible reincidencia; facilitar el acceso a la red de protección social y facilitar el acceso a espacios de formación y capitación educativo laboral. Fuente: Documento Rediseño Programa Acompañamiento al Egreso en Comunidad. INJU-INAU (2019)

seguridad con una lógica de promoción de derechos y oportunidades. La comprensión de la selectividad del sistema penal discute con las acciones de intervención sobre la exposición a situaciones de conflicto con la ley. Al mismo tiempo, la comprensión de los procesos de desistimiento se cruza con procesos de desigualdad y exclusión social y con escasas oportunidades de modificar estructuralmente estas situaciones. Estas tensiones evidencian la necesaria articulación de la promoción de procesos socioeducativos y de fortalecimiento de herramientas y habilidades sociales, como tarea irrenunciable, con la promoción de procesos de desvinculación del delito.

Las políticas pensadas para jóvenes en conflicto con la ley deben poner en diálogo estas dimensiones adoptando las tensiones como parte necesaria de la construcción de política pública, buscando crear puentes entre las acciones vinculadas al acompañamiento de trayectorias singulares y los marcos más estructurales habilitantes de oportunidades en tanto mojones de inclusión social amplia como, principalmente siguen siendo, el acceso al estudio y al trabajo, a una atención integral en salud y a vivienda.

A continuación, se presentan datos de la ENAJ, de INISA y del Ministerio del Interior de INR sobre la situación de jóvenes en conflicto con la ley en Uruguay. Luego, la doctora en Ciencias Sociales, Sandra Leopold, quien es una de las coordinadoras del grupo de estudios sobre infracción adolescente, presenta a través de un ensayo su mirada crítica en torno al tema. Posteriormente, se plantean algunas propuestas que el Estado podría llevar adelante y profundizar para cumplir con los objetivos planteados. Por último en el cierre de la publicación se rinde cuentas sobre las acciones programadas en el PAJ 2015-2025 y cómo ha sido su desarrollo en estos años.

Diagnóstico

Según datos de la ENAJ 2013, el 12,2% de las personas jóvenes estuvieron detenidas alguna vez. La incidencia es mayor en los varones con un 20,5% mientras que en las mujeres jóvenes es del 3,7% y el principal motivo por el cual declaran haber estado detenidos y detenidas es por disturbios en la vía pública.

Durante el año 2018, el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) registró un total de 1137 jóvenes, de los cuales el 94,8% son varones y el restante 5,2% mujeres.

Con respecto a la edad, más de la mitad tienen entre 17 y 18 años (52,5%), y en el otro extremo, entre 13 y 14 años registran sólo el 3,0%.[141]

En lo que refiere al tipo de medida judicial, la mayoría se cumplieron con medidas de privación de libertad (58,1%) mientras que el resto cumplió medidas no privativas (41,9%). A su vez, como puede verse a continuación, las medidas no privativas son las predominantes en el caso de las mujeres mientras que en el caso de los varones predomina la privación de libertad. Finalmente, las medidas privativas de libertad son más frecuentes en el tramo de 15 a 17 años, mientras que para el resto de las edades predominan las medidas no privativas.

De los casos con medidas no privativas de libertad, la más frecuente es la libertad asistida[142], con el 59,9%, luego le siguen las medidas cautelares[143] (15,3%). En el otro extremo, la medida "prestación de servicios a la comunidad"[144] es la menos frecuente con

141. Si bien la población de 13 años no es considerada "joven", en este módulo será incorporada al análisis

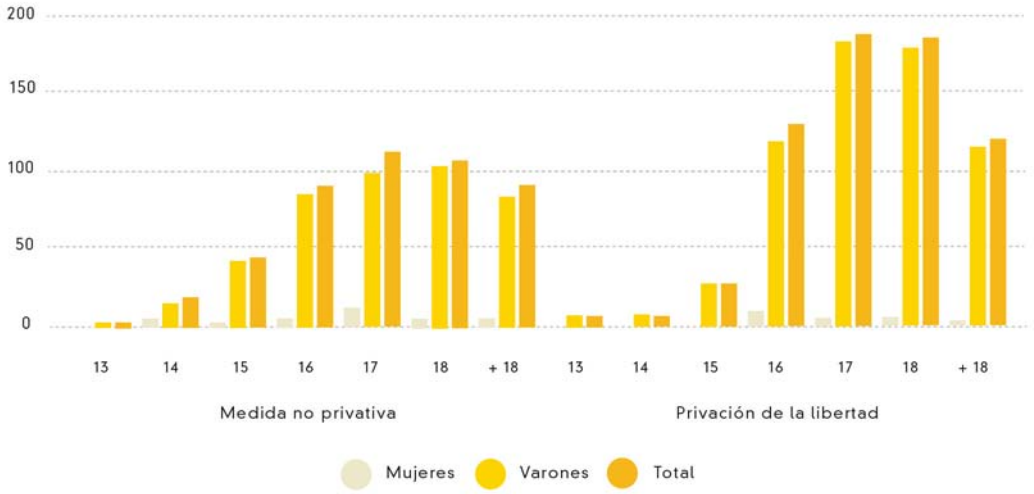
142. "El régimen de libertad asistida y vigilada consiste en acordarle al adolescente el goce de libertad en su medio familiar y social. (...) apoyado por especialistas y funcionarios capacitados para el cumplimiento de programas educativos". Art 84 del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA).

143. "Las medidas cautelares son aquellas actuaciones procesales adoptadas judicialmente, antes o en el curso del proceso, que tratan de asegurar la eficacia del mismo. Pueden significar con privación o limitación de la libertad física". Art 221 al 235 del Código del Proceso Penal (CPP) 2017

144. "Los trabajos en beneficio de la comunidad se regularán de acuerdo a las directivas que al efecto programe el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Preferentemente podrán realizarse en hospitales y en otros servicios comunitarios públicos. No podrán exceder de seis horas diarias (...) de forma que no perjudique la asistencia a los centros de enseñanza, de esparcimiento y las relaciones familiares, en todo lo cual se observará el cuidado de no revelar la situación procesal del adolescente." Art 82 del CNA

0,2% de casos.

Gráfico 87. Cantidad de adolescentes en INISA
según edad y sexo por tipo de medida privativa (2018)



Fuente: Observatorio INISA

Por otro lado, según los datos del Ministerio del Interior[145] la población joven representa una proporción importante de la población privada de libertad en el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). Del total de la población carcelaria con mayoría de edad el 51,3% son jóvenes. A su vez, la mayoría son varones (95,6%) y las mujeres sólo representan el 4,4%.

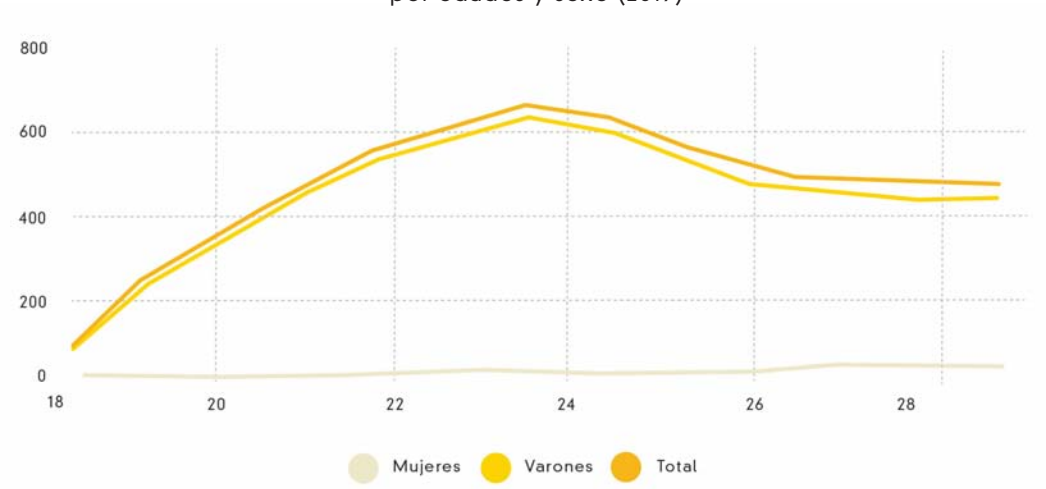
Analizando la distribución de jóvenes por edad, se puede observar que 24 años es la edad que acumula la mayor cantidad de casos mientras que las edades más tempranas son las que tienen menor representación.

La incidencia de la privación de libertad es más de tres veces mayor en la población joven mayor a 18 años que el resto de la población no joven[146] (0,88% frente a 0,26%). Esta proporción aumenta cuando se analiza la población masculina, representando un 1,66% en la población joven mientras que la de la población no joven es del 0,53%.

145. Datos reportados al 29/05/2019

146. Para dicha comparación, se tomaron datos del INR y de las proyecciones de población del INE al año 2019, viendo la incidencia para el tramo joven con mayoría de edad frente a la población mayor a 29 años

Gráfico 88. Población joven privada de libertad
por edades y sexo (2019)



Fuente: Sitema de gestión carcelaria, Ministerio del Interior

Repeticiones y búsquedas en torno a la infracción adolescente

Sandra Leopold Costábile
Departamento de Trabajo Social
Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR

¿Qué decir acerca de la adolescencia y la infracción que contribuya en la actual coyuntura a echar luz sobre una temática que tiene la peculiar característica de convocar irracionalidades diversas y alimentar el viejo fantasma de los sujetos peligrosos que toda sociedad, independientemente de período histórico que habite, parecería construir?

Contra cierta tendencia actual, propensa a mostrar los fenómenos sociales en términos de absoluta novedad, la cuestión penal adolescente, más que exponer novedades -cuya existencia, no obstante, no debería desestimarse, sino que correspondería identificar y analizar- parecería evidenciar, según una clásica expresión de Adorno (1996), un cúmulo de historia acumulada.

La adolescencia, en tanto construcción socio histórica y cultural, se procesó de tal manera que los y las adolescentes resultaron objeto de sistemática sospecha. Sócrates afirmaba en el siglo V a.C. que los jóvenes "aman el lujo, están mal educados, desdeñan la austeridad no tienen ningún respeto por sus mayores, y charlan en vez de trabajar". Además, agregaba: "contradicen a los padres, cruzan las piernas y tiranizan a sus maestros" (en Viñar, 2009).

La caracterización de momento crítico -vinculado a la concreción de la identidad sexual- con el que Rousseau (1985) hace referencia en el libro IV de su *Emilio* a la primera etapa adolescente, parecería ser retomada y profundizada en elaboraciones posteriores. De hecho, como corolario acerca de su estudio sobre el suicidio, Durkheim (1989) no dudará en adjudicarle a la población juvenil cierta orientación hacia la desintegración de la sociedad. Por su parte, desde otra perspectiva, Winnicott polemizaba a comienzos de los años 60 del siglo pasado con aquel viejo cuento de invierno de Shakespeare donde se deseaba que no hubiese edad intermedia entre los 16 y los 23 años o que la juventud durmiera hasta hartarse porque nada hay entre esas edades" que no sea dejar embarazadas a las chicas, agraviar a los ancianos, robar y pelear" (Winnicott, 1990).

Cuando a la condición adolescente, visualizada como edad de la vida esencialmente problemática, se suman acciones infractoras, parecería ser que las referencias históricas antes mencionadas producen una figura que deviene solo en objeto de control penal.

Aunque de escala reducida en el concierto de la cuestión criminal, los y las adolescentes penalizados emergen como figuras responsables por la alteración del orden y la convivencia social. Esta visión fundamentó el último intento de baja de la edad de imputabilidad penal en el país, que fuera rechazado en el plebiscito realizado el 26 de octubre de 2014, y dio sustento a la regresión normativa que Uruguay viene transitando en materia de justicia juvenil, luego de sancionado el Código de la Niñez y Adolescencia en 2004, con las Leyes, Nº 18771, Nº 18777, Nº 18778, Nº 19055, Nº 19367 y Nº 19551.

Cargada de acumulación histórica, la cuestión penal adolescente se ha configurado, en nuestro país, como un campo problemático en el que se han sucedido recurrentemente, debates y reformas que parecerían afrontar, una y otra vez, el riesgo de la disociación entre propósitos y resultados. Alejado de toda orientación doctrinaria internacional, y de los marcos normativos nacionales, el uso de la privación de libertad ha constituido el recurso sancionatorio más usado en el país, en detrimento de las medidas no privativas de libertad y de base comunitaria. Como medida socioeducativa, la privación de libertad ha mostrado persistentes debilidades en sus contenidos programáticos. Por una parte, la situación de encierro parecería encontrar obstáculos para trascender la sumatoria de una serie de ineficientes estrategias de regulación de la vida cotidiana, en clave de orden y seguridad dentro de la institución. Por otra parte, si bien a nivel discursivo aparece el objetivo de la rehabilitación, alcanzable mediante propuestas de educación, trabajo y recreación que reestablecerían el orden de la vida de los adolescentes a través de la imposición de un nuevo modelo de conducta, en la práctica, las propuestas que se han sucedido históricamente, parecerían devenir en una ficción de la experiencia de trabajo y educación, así como del modelo de recreación al que se apele, en una suerte simulación que pretende escapar a la siempre presente necesidad de contención.

El uso privilegiado de la privación de libertad obliga, además, a reflexionar acerca del sentido del castigo en la práctica de justicia. El encierro, aunque socialmente naturalizado, no parecería adecuarse a un modelo de justicia reparadora, constructiva, que contribuya a recomponer la convivencia social. Devolver conducta socialmente reprobable con encierro en malas o buenas condiciones, con deprivaciones afectivas, materiales y simbólicas que señalan al sujeto como culpable no parecería ser sino un mecanismo socialmente legitimado de incorporación de sentimientos individuales y sociales de venganza. Como se indica en la Introducción de un texto relativamente reciente, producto de la implementación del Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Universidad de la República, que coloca al dispositivo de la cárcel en debate y con él a la sociedad que lo sustenta.

"A través el encierro el daño no resulta reparado, nadie es redimido o reeducado, nadie se reinserta en la comunidad de la cual se apartó al ofender, nadie pide perdón, nadie es perdonado. La consumación del castigo solo realiza un ideal de justicia dudoso, vengativo y cruel". (Bardazzano et al, 2015)

Por otra parte, problematizar la cuestión de la infracción adolescente no debería obviar considerar la selectividad con la que el sistema penal ha operado en relación a la población en condiciones de vulnerabilidad social. Mayoritariamente jóvenes, varones y pobres han sido objeto de control penal en forma sistemática. Aún con un ciclo económico favorable como el que ha experimentado Uruguay en este último período histórico y significativas

reducciones de los guarismos de pobreza e indigencia, sumado a cierta recuperación del papel del Estado en lo que a la protección social se refiere, persisten importantes desigualdades al considerar la edad de las personas, sexo, distribución territorial y condición étnico-racial. A pesar de los avances que nuestro país manifiesta en todos sus indicadores sociales la percepción de estar inmersos en una sociedad presa de múltiples fragmentaciones es ineludible.

El reconocimiento de las necesidades y los derechos de niños, niñas y adolescentes se configuró desde fines del siglo XX como un elemento estructurante de la cultura contemporánea y un imperativo ético irrenunciable, pero señalizó al mismo tiempo, los obstáculos a enfrentar con respecto a una materialización que se observa aún comprometida. Las nuevas orientaciones doctrinarias de la protección integral provocaron una notoria expansión del discurso de los derechos de la infancia y la adolescencia, no obstante, la actualización semántica no modificó mágicamente la vida social. Por el contrario, el discurso acerca de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, se ha expandido tanto, como ha perdurado el recurrente conjunto de problemas que les afectan. A ello se refiere Bustelo cuando afirma que al mismo tiempo que los derechos se reconocen en su "condición de existencia", se desconocen en su "condición de ejercicio"; y esto, advierte, "puede instalar peligrosamente el derecho en una no relación con la vida, o su inverso, que es lo más frecuente: la vida sin protección del derecho" (Bustelo; 2007).

Las múltiples vulnerabilidades que afectan a adolescentes y jóvenes no son exclusivamente una constatación estadística. El dato socioeconómico no es -como lo indica Eduardo Bustelo (2007)- una "cándida producción intelectual", sino las condiciones reales de existencia, en las que transcurre la vida de muchos y muchas. Constituye diversas formas de habitar el mundo, signadas por el sufrimiento y tránsitos sociales preestablecidos. En este sentido, nacer y crecer -o "salvar el cuerpo" como señala Baudry (2003)- no alcanza para garantizar la vida ni para asegurarle a adolescentes y jóvenes un lugar de pleno derecho dentro del vínculo social.

Atender responsablemente la cuestión penal adolescente supone tomar distancia de posiciones reduccionistas que solo piensan disponer sanciones como correlato de acciones infractoras, y al mismo tiempo, requiere, colocar en el centro del debate público los mecanismos por los cuales cada uno y todos los adolescentes pueden acceder a constituirse en sujetos plenos de derecho en la vida social. En definitiva, como afirmaba Winnicott, la tarea permanente de la sociedad con respecto a los y las jóvenes es "sostenerlos y contenerlos", evitando "la solución falsa y esa indignación moral nacida de la envidia del vigor y la frescura juvenil" (1990). Esta aún continúa siendo la tarea que nos convoca.

Bibliografía

ADORNO, Theodor Wiesengrund (1996) *Introducción a la Sociología*. Montevideo. Gedisa.

BARDAZANO, Gianella, CORTI, Anibal, DUFFAU, Nicolás y TRAJTENBERG, Nicolás. (compiladores) (2015). "Introducción" en *Discutir la cárcel, pensar la sociedad. Contra el sentido común punitivo*. Montevideo. CSIC-Trilce.

BAUYDRY, Patrick (2003). “El cuerpo insoportable”, en *Le Breton, David Adolescencia bajo riesgo*. Montevideo. Trilce.

BUSTELO, Eduardo (2007). *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo.* Buenos Aires. Siglo XXI Editores.

DURKHEIM, Emile (1989). *El suicidio*. Madrid. AKAL.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1985). *Emilio o de la Educación.* Madrid. Club Internacional del Libro.

WINNICOTT, Donald Woods (1990). *Deprivación y delincuencia*. Buenos Aires. Paidós.

VIÑAR, Marcelo (2009). *Mundos adolescentes y vértigo civilizatorio*. Montevideo. Trilce.

Desafíos y propuestas

Luego de la puesta a punto sobre adolescencia, juventud y conflicto con la ley se realizan algunos aportes que buscan sintetizar el proceso de intercambio a lo largo del capítulo.

Es importante recordar que en las consultas territoriales quedaron planteadas las dificultades que encuentran las personas jóvenes al egresar de privación de libertad para acceder a oportunidades de trabajo y estudio. A su vez, se evidenció que la estigmatización social sobre adolescentes y jóvenes con antecedentes penales genera situaciones de discriminación en los procesos de reinserción social.

Asimismo, a partir del ensayo escrito por Sandra Leopold, surge la necesidad de cuestionar el uso de la privación de libertad como recurso sancionatorio recurrente y explorar la implementación de medidas no privativas de libertad que habiliten un modelo de justicia reparadora y de recomposición del tejido social.

En relación al sistema legislativo y judicial penal adolescente, es necesario revisar las reformas a la normativa que implicó el retroceso penal en relación a los enunciados del Código de la Niñez y Adolescencia, para sintonizar con las recomendaciones de organismos tanto nacionales como internacionales.[147] A su vez, un desafío a transitar es la ampliación y el fortalecimiento de la utilización del instrumento legal de la Suspensión condicional del proceso, así como de los procesos de mediación, donde se aborde la responsabilidad penal desde la recomposición del tejido social y no acentuando procesos de fragmentación.

En esta línea un reto importante a profundizar es el fortalecimiento de las medidas alternativas a la privación de libertad, tanto en referencia a adolescentes en el marco del CNA, como a adultos en el marco del CPP. Fortalecer las medidas no privativas de libertad implica necesariamente reforzar los recursos presupuestales y humanos en los programas y equipos a quienes se les encomienda el seguimiento, así como la consolidación de estrategias interinstitucionales e intersectoriales, buscando articular la atención individual con oportunidades de desarrollo.

En referencia al sistema penal adolescente (INISA) sería importante continuar ampliando propuestas educativas, culturales, recreativas y deportivas dentro de los Centros. En

147. Se hace referencia a las leyes 18. 777, 18.778, 19.055 y 19.551 que modifican el Código de la Niñez y Adolescencia. A modo de ejemplo es importante revisar algunas normativas que tienen mayor impacto como: la preceptividad de la medida de privación de libertad para algunas infracciones y el tiempo excesivo de 150 días habilitado para las medidas cautelares, entre otras.

particular en aquellos centros definidos de mayor seguridad, donde persisten muchas horas de encierro. A su vez, se plantea el desafío de fortalecer desde una perspectiva de género y masculinidades las líneas programáticas referidas a la atención en salud, el consumo problemático, la educación, el trabajo y la preparación para el egreso, fortaleciendo la coordinación interna de INISA.

En el egreso del sistema penal juvenil se vuelve un desafío fortalecer el pre egreso y el egreso como parte de una estrategia de articulación interinstitucional, en detrimento de abordajes parcializados y segmentados entre distintas instituciones, donde el eje sea el sujeto de derechos. Al elaborar estrategias de egreso del sistema penal es necesario ampliar las posibilidades de inserción laboral de jóvenes luego de finalizada la medida judicial. Se deben generar nuevos acuerdos laborales, comprendiendo el pre egreso y el egreso como una estrategia articulada interinstitucionalmente.

A su vez, es necesario trabajar en la producción de conocimiento de cara a mejorar el diseño seguimiento y evaluación de políticas en la temática.

En relación al sistema penal de adultos se ha definido como prioridad continuar fortaleciendo líneas programáticas dirigidas, por un lado, al ejercicio de derechos orientados a generar condiciones de posibilidad en el marco de la vida cotidiana en el contexto de privación de libertad, a través del acceso y participación en actividades laborales, educativas, deportivas, artísticas, culturales y; por otro lado, orientados a la reinserción social, aún desde el ámbito penitenciario, a través de acciones orientadas a singularizar los procesos de los sujetos, atendiendo la vinculación con el tipo de delito así como las situaciones de vulnerabilidad, promoviendo el fortalecimiento de competencias sociales y acciones de protección.

El pre egreso y el egreso de jóvenes del sistema penal de adultos es una línea que se ha fortalecido en los últimos tiempos. Este fortalecimiento debe ser pensado y potenciado con la construcción de una estrategia interinstitucional de cogestión, donde las distintas sectoriales participen con un compromiso activo en la estrategia de egreso.

Por último, es necesario promover y profundizar en la formación policial y del personal penitenciario un enfoque de derechos humanos, género y diversidad con énfasis en la perspectiva de juventudes. Esto implica construir una línea de trabajo (diseños curriculares específicos, investigación, producción escrita y diseño de planes y contenidos) sobre juventudes vinculada a las personas en conflicto con la ley penal y la incorporación de docentes con perfiles especializados en la temática. La incorporación de estas miradas y perspectivas al trabajo debe estar orientada a generar herramientas y desarrollar capacidades que enriquezcan la labor policial y penitenciaria y que contribuya al mismo tiempo a la mejora de los procedimientos y del relacionamiento con la ciudadanía, en especial con poblaciones en situación de vulnerabilidad social.

8

MATRIZ DE ACCIONES

Lineamiento estratégico: Integración educativa

Objetivo general

Este lineamiento tiene por objetivo desarrollar políticas, programas y acciones que contribuyan en el acceso, sostenimiento y/o revinculación educativa de adolescentes y jóvenes.

Componente 1 Permanencia educativa y culminación de ciclo en el Ciclo Básico	**Objetivo del componente** Apoyo a estudiantes que presentan mayores dificultades para permanecer y culminar el ciclo básico de enseñanza media obligatoria
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Ampliar y potenciar el programa de tutorías (ex PIU)	Cantidad de liceos con tutorías: 134 en total, 43 en Montevideo (2018) Cantidad de horas de tutorías: 2.749 (2018)
Potenciar el Programa de Aulas Comunitarias y fortalecimiento de la modalidad de ingreso al Ciclo Básico (modalidad C).	En un proceso de revisión del trabajo en esta línea permanecen 5 Aulas abiertas (2018) y se plantea la línea de fortalecer las estrategias de inclusión en los propios centros educativos.
Universalizar acciones de promoción del protagonismo y participación juvenil desde un enfoque de convivencia en el marco de la extensión del programa+Centro.	El Progama + Centro dejó de funcionar en el año 2014. En su lugar la estrategia seguida por los Consejos Desconcentrados fue la incorporación de las acciones a su institucionalidad. En el caso del CES existe el Espacio de Participación y Promoción de los DDHH; entre sus objetivos y cometidos se encuentran: orientar, colaborar y acompañar iniciativas propuestas por estudiantes, vinculadas a su desarrollo como sujetos del derecho a la educación; acompañar los procesos de gestación de las actividades de participación; promover los distintos espacios de participación activa de los estudiantes, impulsados por equipos institucionales, y demás propuestas en diversas y flexibles formas, que asuman los Consejos de Participación.
Fortalecer las opciones de inclusión de los jóvenes con discapacidad en la enseñanza común. Apoyar la transición entre el nivel primario, la enseñanza media y las opciones de inserción laboral.	Se potencia el Centro de Recursos para Alumnos Ciegos y con Baja Visión del CES, con los cometidos de hacer el seguimiento de los estudiantes que ingresan al sistema, realizar su evaluación funcional, formar y asesorar docentes, brindar herrramientas didácticas y pedagógicas, elaborar y adaptar materiales de estudio, realizar talleres con estudiantes y familias, coordinar ingreso al subsistema y el egreso. El CES crea (2015) el Centro de Recursos para Estudiantes Sordos. Ofrece Aulas Bilingües, glosarios bilingües y lecciones de LSU. Además ofrece cursos, talleres, salas y videoconferencias de sensibilización y capacitación dirigidos a la comunidad educativa. Se aprueba el Protocolo de Inclusión de Personas con Discapacidad en los Centros Educativos (Decreto N° 72/017). Comprende: estrategias de apoyo académico; guías de indicadores de actuación y buenas prácticas pedagógicas y didácticas; accesibilidad en instalaciones, comunicacional, cognitiva, de materiales y herramientas didácticas; y acciones de sensibilización, información, prevención y formación.

Apoyar el trabajo de la Comisión de Continuidad Educativa y socioprofesional 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 de jóvenes con discapacidad.	Por Decreto N° 76/015, esta comisión se fortalece institucionalmente y se transforma en Comisión Honoraria para la continuidad educativa y socioprofesional para la discapacidad. Sus cometidos son asesorar a MEC en la elaboración de politicas públicas vinculadas a la continudad educativa y posterior inserción laboral, realizar propuestas que contribuyan al desarrollo de las facultades intelectuales, artísticas, deportivas y sociales de las personas con discapacidad, contrbuir a las acciones que se realicen en el ámbito público y privado, y asesorar a MEC para el reconocimiento de las instituciones que brindan continuidad educativa a jóvenes y adultos con dicapacidad. La Comisión está integrada por un representante de MEC, uno por MIDES, uno por MTSS, uno por cada subsistema de ANEP, uno por DESJA y uno por INEFOP.
Contribuir en las iniciativas de generación de emprendimientos educativos para jóvenes con discapacidad mediante la difusión y participación en los grupos de discusión sobre educación inclusiva que funcionan en la actualidad.	IDEM punto anterior. En el caso del MIDES PRONADIS participa en forma permanente de la Comisión Honoraria e INJU ha participado hasta el año 2019 a través de JER.
Profundizar las propuestas de educación no formal en centros educativos del área rural.	En las zonas rurales las propuestas para ciclo básico se extendieron a un mayor número de Escuelas de Alternancia, que si bien están dentro de la orbita de la educacin formal, su propuesta se adapta para que adolescentes y jóvenes del medio rural puedan sostenerla. En ese sentido se cuenta desde CETP-UTU en educación media básica con: • Ed. media básica en alternancia 14 centros • Ed. media básica rural extendido (de 8 a 17 hs) son 17 centros • Formación básica profesional 11 centros, en diferentes rubros (en modalidad FPB)
Apoyar la formación curricular en áreas vitales del desarrollo adolescente y juvenil (especialmente vinculadas con el deporte, la cultura y la recreación) para que no queden recluidas en espacios marginales o extracurriculares.	En CETP en 2013 comienza la aplicación de la refomulación curricular en esta área. Se ofrece el FPB de Deporte y Recreación y dos formaciones de educación media superior, el Bachillerato Tecnológico en Deporte y Recreación y Auxiliar Técnico en deportes a elección. A nivel terciario el propio CETP ofrece la Tecnicatura en Recreación (2015) y la Tecnicatura en Deportes Naúticos (2013).
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 relacionadas con la resolución pacífica de conflictos, el manejo adecuado de las emociones y la consideración de las diferencias como un valor y no como un problema.	Incorporaciones curriculares realizadas: ANEP en 2017 aprueba el Mapa de Ruta de Promoción de la Convivencia para instituciones de educación media. Este documento conceptualiza contenidos que contribuyen al objetivo que se propone la promoción de la continuidad de prácticas educativas favorecedoras de la convivencia educativa saludable y resolución de conflictos en educación media. En este sentido, y en atención a la Ley 19.098, se reorganiza en tres ejes: prevención, detección e intervención (respecto al maltrato físico, psicológico o social en los centros educativos de todo el país).
Promover la formación ciudadana en la estructura curricular, incluyendo la consideración de los derechos humanos como referente central, así como elementos vinculados a la participación ciudadana en la elección de autoridades, la asignación de recursos públicos y el control social de políticas públicas.	Dentro de la estructura curricular se considera la temática de los DDHH en las siguientes asignaturas: En el programa de Educación Social y Cívica (3º Ciclo Básico) las unidades temáticas son convivencia social, organización política nacional, participación ciudadana y Derechos. Dentro del Programa de Educación Ciudadana (5º año de todas la orientaciones del CES) se incluye el estudio del Estado, el Gobierno y las disintas concepciones de ciudadanía. En tanto en el programa de 6º Opción Social Humanística se incluye una Unidad temática íntegra dedicada a la consideración de los DDHH (que implicaría en teoría cerca de 1/4 de la carga horaria).

Generar espacios de trabajo a nivel de la educación en los cuales se diseñen propuestas para brindar una solución de cuidados a jóvenes con hijos e hijas que estudien en el Ciclo Básico.	Se generó una comisión interinstitucional integrada por CODICEN-ANEP (Consejeras y DSIE), INAU, MIDES (DNPSC) y Secretaría de Cuidados, que recibe situaciones de centros educativos asociadas a necesidades de cuidados de los y las estudiantes, identifica soluciones posibles y orienta en el abordaje. Para esto se diseñó un mapa de ruta para orientar a nivel territorial.
Fomentar la creación de centros de cuidado para la primera infancia en espacios cercanos a centros de estudios en el marco de la universalización de la cobertura pública en nivel 3 y la ampliación de oferta de atención diaria en nivel 1 y 2.	Fueron creados los "Espacios de Cuidados para hijos e hijas de estudiantes": son servicios socioeducativos cercanos a centros educativos de ANEP (liceos y UTU) que brindan cobertura en horarios en que los centros de atención a la infancia no poseen cobertura. No son centros de educación inicial. Por tanto, el niño o la niña puede asistir a su centro de educativo y al espacio de educación y cuidados para hijos e hijas de estudiantes. Como fase inicial, se encuentran funcionando seis de estos espacios de cuidados en: Treinta y Tres, Rocha (Chuy), Canelones, Rio Negro (Young), Soriano (Mercedes) y Montevideo (Cerro).
Promover el acondicionamiento del espacio físico para que facilite el aprendizaje y sea amigable al estudiante durante la trayectoria educativa.	En el marco del Proyecto de Apoyo a la Educación Pública, financiado por la modalidad de donaciones especiales (Ley 19.149) se promueven proyectos que impliquen el desarrollo de canchas polideportivas con el objetivo de proveer de espacios deportivos en zonas de convergencia de diferentes centros educativos y creciente desarrollo comunitario para el fortalecimiento de diversas prácticas vinculadas a la salud y el deporte, favoreciendo la extensión del tiempo pedagógico y el vínculo entre las instituciones educativas y la comunidad local. Al momento se han construido cuatro canchas.
Incentivar instancias de intercambio con los docentes para generar sentimiento de pertenencia hacia el centro educativo.	La Estrategia Centros Promotores de Derechos (DNPSC-MIDES) funciona en 2019 en 45 centros de educación media de todo el país, promoviendo como uno de sus ejes de trabajo las pertenencias de estudiantes y docentes a sus centros educativos. Asimismo, se realizan dos instancias anuales de formación dirigidas a docentes, donde esta es una de las temáticas.
Fomentar la participación estudiantil en la evaluación de los programas y planes de estudios.	No se reportan avances.

Componente 2 Permanencia educativa y culminación de ciclo en la enseñanza media superior	**Objetivo del componente** Apoyo a estudiantes que presentan mayores dificultades para permanecer y culminar el ciclo superior de enseñanza media obligatoria
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**

Universalización del programa Compromiso Educativo a la totalidad de la enseñanza media superior obligatoria	En el año 2017 el Programa se encontraba presnte en 14 Departamentos, 85 centros educativos y ofrecía 6.737 becas. Cantidad y porcentaje de centros participantes en el Programa. Desde 2016 es una de las propuestas que se vincula con el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas. Este sistema trabaja en cuatro líneas: inclusión (generación de trayectorias de inclusión dirigidas a poblaciones con vulnerabilidad educativa e identificación y disponibilidad de formatos educativos adaptados a las mismas), generación de estrategias de acompañamiento para el tránsito continuo y completo de las trayectorias educativas, acompañamiento en tránsito interciclos y la articulación de la educación con el empleo. Se conforma por cuatro componentes: información del estudiante para su seguimiento educativo, identificación temprana del rezago y la prevención de la desvinculación, un equipo de seguimiento y acompañamiento, y el proyecto institucional pedagógico de cada centro.
Componente 3 Diversificación enseñanza terciaria	**Objetivo del componente** Ampliación y diversificación de la oferta educativa en nivel terciario
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Potenciar el proceso de expansión de la matrícula y diversificación universitaria en el interior iniciado por el proceso de II Reforma Universitaria.	**Crecimiento de la matrícula:** Conforme al Censo Estudiantil 2012 el total de estudiantes universitarios de grado era de 109.563 y de posgrado 6.517. Desde el año 2012 al año 2017 los ingresos al grado se acrecentaron en un 32% alcanzando la cifra de 25.542; de los cuales el 14,5% se matriculó en el interior. En el mismo período el egreso del grado se ha mantenido relativamente estable, llegando a 6.360 titulaciones en 2017; para el año 2016 (s/d 2017) los egresos producidos en el interior representaban el 7,66%. **Oferta universitaria en el interior:** Existen 29 carreras de grado, 33 técnicas o tecnológicas, seis de posgrado, 10 ciclos iniciales y otras seis ofertas en modalidades de formación y certificaciones. Dicha oferta se encuentra distribuida en 10 departamentos, a través de la presencia de tres Centros Universitarios Regionales (Litoral Norte, Este y Región Noreste), con varias Sedes y Casas de la Universidad.
Impulsar el desarrollo de la enseñanza técnica y tecnológica a nivel terciario.	La UTEC cuenta con tres institutos Tecnológicos Regionales (ITR): Suroeste (Nueva Helvecia, La Paz/Colonia, Mercedes y Paysandú), Centro-Sur (Durazno) y Norte (Rivera). El número de ingresos creció desde los 45 en 2014 a 831 en 2018, año en que la matrícula asciende a 1.373 estudiantes (UTEC). La oferta académica incluye 8 carreras de tecnólogo (dos años de duración), tres licenciaturas (de cuatro años) y cuatro ingenierías (cinco años).
Potenciar el desarrollo de la enseñanza docente a nivel terciario.	El proyecto de creación de la Universidad de la Educación pendiente de sanción legislativa.
Componente 4 Diversificación enseñanza terciaria	**Objetivo del componente** Ampliación y diversificación de la oferta educativa en nivel terciario

Posibles acciones al 2015-2025	Estado de situación 2019
Crear un programa de acreditación de la enseñanza media básica para jóvenes y diseño e implementación de mecanismos de apoyo.	El Programa RUMBO fue creado en CETP con el objetivo de que jóvenes con primaria completa puedan culminar la enseñanza media básica y continuar con cursos superiores del propio CETP o en CES. Se ofrece a quienes sean mayores de 18 años que hayan cursado formaciones de UTU sin continuidad educativa o que hubieren acreditados saberes por experiencia de vida y mayores de 21 años sólo con primaria completa. Combinando las modalidades presencial y semi presencial, en el área urbana tiene una duración de 48 semanas y en el área rural de 41 semanas.
Ampliar del programa de culminación de estudios Uruguay Estudia, de modo de facilitar la finalización de bachillerato de jóvenes a los cuales restan algunas asignaturas para egresar.	Cobertura de Uruguay Estudia: en la actualidad el Programa Uruguay Estudia comprende; Ciclo Básico Tutoreado (Plan 2009); con Compromiso Uruguay Estudia, para culminación de Ciclo Básico de quienes se encuentan cursando 1º de Bachillerato; Tutorías para culminación de Educación Media Superior (con hasta cuatro asignaturas pendientes); Tutorías para estudiantes de Formación Docente (con hasta cinco asignaturas pendientes). Ofrece 1.000 becas anuales para culminación de primaria (DSJA); 3.000 becas para alumnos de FPB y Programa Rumbos del CETP, Ciclo Básico Tutoreado, Ciclo Básico 2009 y 2013 y Programa Áreas Pedagógicas; 200 becas para culminación de Educación Media Superior tutoreada; 100 becas para Maestro Técnico de CETP que requieren traslados de localidad; y 500 becas para Formación Docente.

Componente 5 Sistema Nacional de Becas	**Objetivo del componente** Consolidación del Sistema Nacional de Becas
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Ampliar el sistema de becas socioeconómicas en todo el Sistema Nacional de Educación Pública. Estudiar la posibilidad de conversión del Fondo de Solidaridad en una Agencia Nacional de Becas para todo el sistema educativo público.	Cobertura del sistema de becas: Becas de apoyo socio económico de MEC: 4.296 (2017) Becas Compromiso Educativo: 6.737 (2017) Becas Uruguay Estudia: 6.248 (2017) Becas Fondo de Solidaridad: 8.582 (2018) Becas de CFE: 2.197 (2017)
Incentivar el otorgamiento de becas de excelencia curricular a través de la ANII en todos los niveles.	Postulaciones a becas aprobadas por la ANII período 2013-2018: becas de Fondos de Investigación 184; becas por convenio con exterior 201; becas de centros de investigación 49; Movilidad y vinculación 443; Apoyo institucional 13; Otras becas (Iniciación a la investigación, becas Acortando Distancias) 391. De las mismas 1061 correspondieron a posgrados nacionales y 133 a posgrados en el extranjero.

Generar un sistema de becas de calidad que facilite la permanencia de la población trans dentro del sistema educativo y que garantice la posibilidad de realizar estudios terciarios.	La Ley 19.684 Integral para personas trans establece la obligación para los organismos de la educación de asegurar la inclusión educativa de las personas trans, siendo responsables de asegurar su no exclusión; de prestarles apoyo psicológico, pedagógico, social y económico; y de facilitar su incorporación sus programas de culminación de ciclos educativos (lo que incluye acceso a cupos y becas). La misma ley establece la obligación para los organismos e instituciones que otorgan becas, tanto a nivel nacional como departamental, a establecer un cupo del 2% para personas trans; así como la obligación para MEC de otorgar un cupo de un 8%, y asegurar al menos un cupo, en el otorgamiento de las Becas Carlos Quijano. MIDES, a través de la DNPSC, diseñó una Propuesta de Acompañamiento para Estudiantes Afro y Trans (PAPAT) que fue entregada a las autoridades de ANEP para su validación.
Implementar becas para población trans con acompañamiento realizado por un sistema de tutores que permitan orientar pedagógicamente a los y las 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 el cambio de nombre y sexo registral.	En cuanto a la implementación de becas con orientación pedagógica idem punto anterior. En relación específica a la orientación pedagógica MIDES junto con ANEP trabaja en la línea de capacitación de actores claves educativos a nivel nacional sobre la protección de las trayectorias educativas con énfasis en la población afrodescendientes y trans (2019). El objetivo es capacitar a la comunidad educativa con marco teórico y estrategias didáctico- pedagógicas para la concreción de acciones. Se realiza en dos instancias: la primera con docentes, equipos de dirección, inspectores y otros agentes territoriales, la segunda con estudiantes.
Facilitar un mayor acceso a becas de estudio en el interior tanto para estudiar en el lugar de origen como para viajar a la capital (departamental o nacional).	En el año 2018 para el caso de las becas otorgadas por el Fondo de Solidaridad el 76% de los becarios estudia en Montevideo y el 24% en el interior (10% en Salto, 8% en Paysandú y 4% en Rivera y Tacuarembó); en tanto de las becas socioeconómicas MEC el 77% corresponden a estudiantes que residen en el Interior.

Componente 6 Acceso y uso responsable de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC´s)	**Objetivo del componente** **1.** Promover el acceso y uso crítico, ético y responsable de las TIC´s en los espacios de educación formal y no formal desde un enfoque de género, generaciones y derechos. **2.** Impulsar campañas masivas de sensibilización de alcance nacional sobre el acceso y uso responsable de las TIC´s dirigidas a jóvenes, familias y comunidad desde un enfoque de género, generaciones y derechos.
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Implementar instancias educativas dirigidas a jóvenes y educadores y educadoras sobre el uso responsable de las TIC´s en centros de educación formal y no formal incorporando conceptos de ética, libertad de expresión, convivencia, privacidad, cuidados del cuerpo propio, del otro y la otra y pautas de autoprotección en la interacción entre jóvenes en los entornos virtuales.	El proyecto Sensibilización y formación sobre ejercicio de derechos y desarrollo de habilidades para la ciudadanía digital de AGESIC (2019) desarrolla una estrategia de sensibilización y formación, dirigida a diferentes perfiles de población, sobre el ejercicio de derechos y el desarrollo de habilidades para la ciudadanía digital. Específicamente se aborda la sensibilización y formación en la trilogía de derechos relacionados con el desarrollo del gobierno digital: Protección de datos personales, Seguridad de la información y Acceso a la información pública.

Promover la actualización e incorporación del uso de las tecnologías para ampliar y diversificar las modalidades de enseñanza y aprendizaje.	CODICEN promueve el desarrollo y el compartir y publicar prácticas exitosas de uso de TICS´s, a través del Proyecto Sembrando Experiencias. CES (2016) desarrolla programas con metodologías basadas en TIC´s y apoyo de tutores como: Aulas Alternativas (en liceos del territorio nacional) y Uruguayos por el Mundo; el Portal Uruguay Educa; y aulas virtuales. CES aprueba en 2018 la creación del Ciclo Básico Semipresencial para jóvenes y adultos desvinculados del sistema educativo. El Consejo de Formación en Educación (CFE) desde 2016 ofrece una formación específica en el uso educativo de plataformas educativas; y, en convenio con Plan Ceibal y la Universidad de Cambridge, el Diploma de Enseñanza con Tecnologías Digitales. Plan CEIBAL ofrece: el programa Laboratorios Digitales; el Proyecto de Recursos Educativos Abiertos (REA); plataformas para la enseñanza y aprendizaje en matemáticas (PAM) y de todas las disciplinas en general (CREA). Asimismo, ofrece cursos, programas y otras plataformas de uso educativo (integrado a la Red Global de Aprendizajes).
Sensibilizar y concientizar en la comunidad educativa sobre las tendencias específicas de vulneración de derechos de los y las jóvenes en el uso de las TIC´s, entre ellas el acoso entre jóvenes (cyberbullying), el abuso sexual de adultos hacia jóvenes (grooming) y el envío de fotos de carácter sexual vía celular, correos, redes sociales (sexting).	Plan Ceibal ofrece el curso virtual que tiene por objetivo conocer herramientas y estrategias para la prevención del ciberbullying: el acoso entre pares mediado por tecnología. Es un curso virtual dirigido a docentes y estudiantes de Magisterio y Formación Docente. El Ministerio del Interior ha comenzado a realizar talleres en centros educativos de educación secundaria, para alumnos y para padres y docentes, sobre normativas vigentes respecto a delitos informáticos y sexuales, explotación sexual y comercial, trata y tráfico de personas, grooming, sexting y sextorsión, entre otros temas.
Diseñar e implementar campañas masivas de sensibilización sobre el uso responsable de las TIC´S dirigidas a jóvenes, familias y comunidades a través de diversos medios de comunicación.	No se reportan avances.
Incentivar, por medio de las posibilidades que la tecnología brinda, oportunidades para la convergencia educativa con el medio urbano.	Sin datos.

Participación, ciudadanía y cultura

Objetivo general

Esta línea tiene por objetivo promover la participación activa, la capacidad de agencia y el protagonismo de las y los jóvenes como actores estratégicos en el proceso de desarrollo, a través del impulso de iniciativa, proyectos a nivel territorial, infraestructura, recursos, formación y asistencia técnica, que posibiliten su involucramiento en la construcción de las políticas públicas y la efectivización de sus derechos. Asimismo, se incluyen en este eje los aspectos vinculados a la ciudadanía y convivencia ciudadana que tienen como objetivo la integración plena de los y las jóvenes a la sociedad en un marco de convivencia democrática.

Componente 1 Prácticas corporales, deporte y educación física	**Objetivo del componente** Generar acciones interinstitucionales que faciliten el acceso y la inclusión de los y las jóvenes a la actividad física, las prácticas corporales, prácticas deportivas y espacios de formación en educación física
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Realización de los Juegos Deportivos Nacionales, con carácter nacional en coordinación con las intendencias departamentales.	• Los Juegos Deportivos Nacionales se realizan todos los años, desde 2015. • Confluyen y se integran los torneos estudiantiles públicos y privados preexistentes. La unificación se alcanza en virtud de un trabajo liderado por la SND con la participación comprometida de todas las instituciones (CES, CETP, instituciones educativas privadas). • Implica diferentes instancias zonales, departamentales y nacionales involucrando a la comunidad en general y a los responsables del deporte en particular. • Han participado más de 150.000 jóvenes de 123 localidades en: handball, voleibol, básquetbol, futsal, atletismo, ajedrez, natación y tenis de mesa agrupados en tres categorías (sub 14, sub 16 y sub 19) en la rama femenina y masculina. • Se conformaron 19 equipos de trabajo departamentales con representantes territoriales del CES, CETP, SND, Intendencias e INJU.
Promoción y universalización de la práctica continua del deporte y las actividades físicas, incentivando esta práctica en las jóvenes (ejemplo: fútbol femenino).	• Continúan desarrollándose las escuelas de iniciación deportiva. • Actualmente se cuenta con 54 academias de K.O a Las Drogas, seis academias de Revés a las Drogas, las Escuelas de iniciación deportiva "Gol al Futuro" y Karate. • El Proyecto “Deporte y Cine” contempla los diferentes alcances y múltiples dimensiones del deporte, reconociendo el valor que posee en sí mismo y asumiendo su potencial como agente de educación y de desarrollo social y cultural.
Diseño de un cronograma de juegos que abarque distintas disciplinas deportivas a nivel nacional y departamental, tomando en cuenta criterios generales de integración de las delegaciones participantes.	No se dispone de información.

Construir y acondicionar los espacios públicos y recreativos para jóvenes, a través de articulaciones interinstitucionales en todo el territorio nacional.	Construcción de: • El Centro de Entrenamiento de la Federación Uruguaya de Basketball (CEFUBB), dirigido a las selecciones formativas y mayores, masculinas y femeninas. • Tres pistas de atletismo con calidad certificable IAAF Categoría 1 (Montevideo, Paysandú y Durazno) para el impulso del atletismo a nivel nacional a partir de centros de referencia regional. • Una cancha de césped sintético en predio del Liceo Militar (Montevideo), para la práctica y desarrollo del Hockey y del fútbol. Consolidación del Centro de Entrenamiento de Beach Volley. Inicio de trabajos en Centro de Entrenamiento de deportes de combate. Concesión de uso de predios de importante valor en la ribera del Lago Calcagno a la Federación de Canotaje para un Centro de Entrenamiento de deportes náuticos. Importante inversión en el estadio Charrúa para la consolidación del centro de entrenamiento del rugby y del fútbol femenino.
Fortalecer la infraestructura de espacios accesibles que permitan la inclusión de personas jóvenes con discapacidad a las prácticas corporales, al deporte y la educación física.	A través de Montevideo accesible (herramienta para visibilizar las zonas de la ciudad con accesibilidad), se busca dar visibilidad de la infraestructura en la ciudad para personas con dificultades y sus familias. Incentiva la participación y construcción colectiva, en tanto el mapa es enriquecido por la vivencia de cada uno.
Generar espacios adecuados al medio rural para la actividad física y el deporte como herramientas privilegiadas para trabajar con jóvenes.	• El Proyecto Jugamos Todas, en acuerdo con la OPP/Programa Uruguay Integra busca instalar espacios de encuentro, aprendizaje y apropiación del deporte a través de escuelas deportivas para adolescentes mujeres de entre 12 y 15 años en localidades de menos de 5.000 habitantes. • El objetivo del programa es brindar a las adolescentes espacios de práctica de voleibol y handball, de regularidad semanal, como complemento de la enseñanza escolar, favoreciendo el desarrollo de habilidades deportivas generales que les permita practicar, disfrutar del deporte y elegirlo como opción de tiempo libre.
Promover el desarrollo cultural y deportivo en el interior ofreciendo más talleres y apoyo a las selecciones las disciplinas deportivas	Los proyectos en el interior del país fueron contemplados en las líneas anteriores
Componente 2 Fortalecimiento y desarrollo de acciones que promuevan la participación, el asociacionismo y el protagonismo juvenil	**Objetivo del componente** Promover la participación de los y las jóvenes a través de la ampliación de los procesos y espacios de participación con enclave territorial, para facilitar la incidencia de la población juvenil en el proceso de toma de decisiones de política pública
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Fortalecimiento del programa IMPULSA, en su rol de formación y acompañamiento en iniciativas y proyectos de los y las jóvenes en el territorio.	Como resultado de una licitación pública se amplió la presencia del programa Impulsa a todo el país excepto Canelones y Montevideo.

Ampliar la constitución de Mesas departamentales/Locales de Juventud en todos los departamentos del país como un actor colectivo juvenil.	Se instalaron y continúan fortaleciéndose las Mesas departamentales de jóvenes en todos los departamentos del país. 16 mesas de jóvenes funcionando en todo el país.
Potenciar los espacios de participación juvenil que permiten conocer la voz de los y las jóvenes, desarrollando Conferencia Nacional de Juventudes (JUY!).	A 2019 no se ha realizado una segunda Conferencia Nacional de Juventudes. El Consejo Uruguayo de Juventudes es una plataforma nacional de participación juvenil. Fue creado en noviembre de 2016 y se encuentra integrado por dos representantes de cada Mesa Departamental y por referentes de organizaciones sociales de carácter nacional.
Propiciar la coordinación de las distintas instancias de participación juvenil, cogestión y cogobierno existentes en el ámbito público (Propia, Parlamento Juvenil, Mesas de Estudiantes en Secundaria, UDELAR, etc.).	Se realizaron articulaciones con referentes institucionales de las Mesas de Estudiantes de Secundaria y de Propia de INAU. Resta lograr un espacio de coordinación con dichas instancias de participación. INJU durante 13 años ha celebrado convenios con la UdelaR (Fac. de Psicología y Progresa) para cogestionar la línea de orientación vocacional. Por el mismo se realizan Talleres de Orientación Vocacional y Ocupacional, y se establece la colaboración para la ejecución de la serie de ferias ofertas educativas Expo Educa.
Potenciar y fortalecer la participación de los y las jóvenes a través de: Fondo de iniciativas juveniles, Ley de participación juvenil: construir un nuevo marco normativo que fortalezca e incentive los espacios de participación juvenil, Somos de acá, Obra Joven, Centro de Información a la Juventud (CIJ), Conocé tus derechos: a través del acceso y servicio de los consultorios jurídicos.	• Se potenciaron y fortalecieron mecanismos de participación juvenil a partir de una batería de propuestas programáticas. • Aún no se constituyó un nuevo marco normativo para potenciar estas propuestas de participación. • Entre 2015 y 2019 se realizaron cinco ediciones del Fondo de Iniciativas Juveniles. Hasta 2018 inclusive fueron 234 proyectos de jóvenes aprobados. En este período se presentaron 995 iniciativas, de las cuales se aprobaron y asignaron fondos a un total de 329 iniciativas. • Somos de Acá - Iniciativas Juveniles para el Desarrollo Rural: Primera Política focalizada en los y las jóvenes rurales que lleva adelante la DGDR/MGAP e INJU/MIDES. Desde el 2012 a 2018 se realizan cuatro ediciones, tres de carácter nacional y 1 regional vinculada específicamente a las dos áreas de intervención del Proyecto Ganaderos Familiares Cambio Climático (Cuesta Basáltica y Sierras del Este). Implica un apoyo económico no reembolsable y se dirige a grupos de personas jóvenes de 14 a 29 años que viven en el medio rural y/o están vinculadas a la producción agropecuaria, con al menos cinco integrantes. Se reconoce la heterogeneidad de las juventudes rurales, permitiendo la postulación de propuestas de variados perfiles, ya sea productivo, cultural, deportivo, de capacitación e infraestructura entre otros. En las cuatro ediciones realizadas se recibieron 372 postulaciones en total, financiándose 134 iniciativas en todos los departamentos del país.
Promover la articulación interinstitucional y territorial, para participar en actividades comunitarias, acompañar procesos de fortalecimiento de espacios y contribuir a replicar experiencias exitosas de participación.	A partir del trabajo de los Referentes territoriales y los Impulsa se ha generado esta articulación. Desde 2014 se cuenta con un convenio/acuerdo de trabajo entre MIDES/INJU y la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), en busca de un "recambio generacional" y de más oportunidades para los jóvenes que se dedican a la actividad rural.
Participar en proyectos de investigación que contribuyan a conocer las necesidades y oportunidades de inclusión y participación social de los jóvenes con discapacidad.	No se ha desarrollado esta línea de investigación.

Monitorear el flujo de jóvenes con discapacidades que cada año accede a beneficios o programas de ayuda o toma contacto con los programas de MIDES-INJU.	Sin datos.
Contribuir con las propuestas actualmente en curso para fomentar la participación y el empoderamiento de jóvenes con discapacidad, difundiendo la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y fomentando puentes de inclusión.	Se trabaja con talleristas de Casa INJU para promover accesibilidad de las propuestas de talleres y ajustes de las mismas. Capacitación en conjunto con Pronadis sobre discapacidad y derechos humanos para equipos Impulsa y jóvenes. Se trabaja a nivel interno en ajustes en todas las etapas en el proceso de gestión. Desde la difusión, convocatoria, inscripciones, evaluaciones y acompañamiento se viene en un proceso de cambios (aún en marcha) que promueve una mayor accesibilidad, tanto físico (rampas, señaléticas), como de comunicación (se elaboraron todos los documentos en formatos accesibles interpretado en lengua de señas, alto contraste y descripciones de las imágenes).
Asegurar que los y las jóvenes con discapacidad tienen condiciones de acceso, acogida y participación en todas las iniciativas que cuentan con apoyo de MIDES/INJU.	Difusión de convocatorias con accesibilidad universal. Adaptaciones de la infraestructura de Casa INJU que permiten y promueven la accesibilidad, tanto en la construcción de rampa, generar espacios de reunión accesible, como señalización necesaria. Capacitaciones y sensibilización sobre discapacidad, realizadas por INJU, referida a derechos y trato adecuado en INJU5K, en talleres de sexualidad para jóvenes, en las actividades de voluntariado, en proyectos ganadores del Fondo de Iniciativas Juveniles Capacitaciones y sensibilización realizada a las personas voluntarias de la INJU5K en conjunto con Pronadis sobre discapacidad, derechos, género y trato adecuado. Talleres de sexualidad y discapacidad en conjunto con Amnistía para jóvenes. Seguimiento a propuestas FIJ donde parte de los y las integrantes están en SDD (situación de Disc). Promoción y acompañamiento a jóvenes en SDD en las Ferias Germina. Coordinaciones con MEC para que escenarios, teatros, lugares donde se desarrollen las propuestas artísticas del Arte y juventud sean accesibles.
Generar articulaciones con las Mesas de Desarrollo Rural en el interior para promover la participación juvenil.	Todas las postulaciones de los grupos de jóvenes a la convocatoria Somos de Acá deben ser presentadas en la Mesa Desarrollo Rural (MDR) correspondiente a su territorio para contar con su aval. Esta instancia es una oportunidad para que los y las integrantes de la Mesa puedan conocer lo que fue presentado en su territorio, contando con una devolucíon de las necesidades de las juventudes en su entorno, hacer aportes a las iniciativas y eventualmente ofrecer articulaciones y tener un espacio de atención particularizada a las juventudes de la zona. Durante la ejecución de las propuestas seleccionadas, los grupos deben también realizar al menos una instancia de intercambio con la MDR de su zona. Se han generado estrategias en varios departamentos para contar con jóvenes en las Mesas, algunas de ellas son: Canelones donde se convoca a discutir políticas de tierra y vivienda con autoridades de Mevir y INC. En Lavalleja se promueve y apoya la realización de Encuentro de Jóvenes Rurales del departamento, además de proponer la generación de espacios de trabajo para iniciativas políticas de acceso a tierra a jóvenes. En 2018 se articuló con todas las Mesas del país para que envíen delegados y delegadas jóvenes para participar en representación de la mismas en el primer Encuentro Nacional de Juventudes Rurales. En 2019, se apoya la realización del I Encuentro de Juventudes Rurales de Florida en la localidad de Capilla del Sauce, iniciativa surgida de la MDR de Florida para fomentar la integracion de los y las jóvenes rurales del departamento, organizado interinstitucionalmente (MIDES/INJU, DGDR-MGAP, INC, Propia-INAU, Integración Educativa-ANEP, UTEC y la Intendencia Departamental de Florida) con la participación de mas de 60 de todo el departamento.

Componente 3	Objetivo del componente
Fomento y promoción de instancias de integración (instancias deportivas, campamentos educativos) que promuevan la participación de jóvenes rurales con otras juventudes (rurales y/o urbanas).	En el marco de las acciones que realiza el programa Impulsa en territorio se desarrollan iniciativas que trabajan la integración de diversas juventudes. Primer Encuentro Nacional de Juventudes Rurales, desarrollado el Día de la Juventud Rural, el 27 de agosto de 2018. Esta actividad fue organizada de manera conjunta con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a través de la Dirección General de Desarrollo Rural (MGAP/DGDR), el Ministerio de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de la Juventud (MIDES/INJU), el Instituto Nacional de Colonización (INC), la Agencia de Desarrollo Rural del Gobierno de Canelones, el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y la Comisión de Juventud Rural de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (CJR/REAF). Tuvo como objetivos: 1. Celebrar el Día de la Juventud Rural a partir del encuentro de jóvenes rurales de todo el país, promoviendo así su visibilización y reconocimiento como sujetos de derechos. 2. Generar una reflexión conjunta sobre las condiciones de vida de las juventudes rurales. 3. Elaborar una agenda de trabajo entre la institucionalidad pública y la sociedad civil, donde se identifiquen problemáticas y necesidades por las que transitan los y las jóvenes según sus trayectorias de vida, así como propuestas que den respuesta a las mismas. Participaron alrededor de 200 jóvenes provenientes de todo el país, delegados y delegas de grupos de Somos de Acá, de las Mesas de Desarrollo Rural (MDR), de organizaciones nacionales, asalariados y asalariadas rurales, colonos y colonas y estudiantes de UTU. Que discutieron en talleres en torno a diversos ejes temáticos: Arte y cultura/Ocio y tiempo libre/Deporte; Acceso a tierra; Educación; Género; Participación/Organización/Comunicación; Modos de producción/Apoyo a la producción/Agroecología; Salud; Trabajo; Vivienda.
Trabajar en la promoción de la participación juvenil y su interlocución con otros espacios intergeneracionales de participación colectiva, a partir de los Consejos de Participación previstos en la Ley de Educación y actualmente en proceso de implementación.	En la primera edición del FIJ (2010) se promueve especialmente la participación de estos, habiendo una modalidad “consejos de educación”. En las ediciones posteriores no se ha incluido una línea específica, pero se han apoyado iniciativas presentadas por Consejos de Participación. De 2015 a la fecha no han habido otras experiencias vinculadas desde la división de Participación.
Fomentar la inclusión de jóvenes con hijos e hijas en espacios de participación y recreación de jóvenes a través de la incorporación de soluciones de cuidado en los programas de fomento a la participación.	A partir de 2018 se han implementado dispositivos de cuidados en eventos y actividades propuestas por INJU, con el objetivo de que madres y padres jovenes con hijos puedan participar (Arte y Juventud, Feria Germina, INJU5K, Expo Educa). En Expo Educa se implementará a partir de 2019, en 2018 no hubo espacios de cuidados. En Arte y juventud 2018 no se realizó finalmente. Desde 2017 hay espacio de cuidados en la Feria Germina.
Generar espacios de participación que formen procesos de aprendizaje basados en el respeto y la tolerancia y que permitan destacar las diferencias apelando a la aceptación de otros y otras.	Todos los espacios de participación promovidos por INJU o generados desde INJU se basan en dichos principios.
Involucrar a las personas adultas en los espacios de participación juvenil para intercambiar experiencias y puntos de vista con el fin de alcanzar acuerdos y compartir desde un lugar diferente la construcción de nuevas ideas sobre los y las jóvenes.	Continúa perndiente la generación de una iniciativa concreta y específica de trabajo intergeneracional.

Espacio Joven interinstitucional en territorio	Implementar una propuesta interinstitucional que articule en un mismo espacio físico y territorial diversos programas y servicios dirigidos a la población joven
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Instalar un servicio de ventanilla única de información y derivación a programas y servicios para jóvenes.	Centros de Información a la Juventud asociados a los Impulsa en todo el país. Se implementó desde 2017 el Servicio de Información a la Juventud a través del Programa INJU IMPULSA. En cada departamento hay dos días de atención semanal. Se viene trabajando hacia un Servicio Nacional de Información a las Juventudes.
Orientar e informar a los y las jóvenes sobre la oferta social, educativa y laboral existente en la localidad.	Se brinda información en las temáticas de referencia a través del Servicio de Información a la Juventud en forma presencial, telefónica y vía mail para todo el país. En educación específicamente se brinda información sobre la oferta educativa a través de la Expo Educa que se realiza en diferentes departamentos. Cada año varía la localidad de forma de cubrir todo el territorio nacional. 2015: 6 expo regionales 2016: 18 expo departamentales 2017: 19 expo 2018: 10 expo En empleo, DINAE del MTSS brinda inofrmación a través de los Centros Técnicos de Empleo que cubren todo el país.
Instalar un servicio de consejería y orientación en temas específicos: uso de sustancias psicoactivas, violencia de género e intrafamiliar, sexualidad y salud sexual y reproductiva.	Durante el año 2018 únicamente se implementó en el marco de la Estrategia Intersectorial de prevención del Embarazo no Intencional en Adolescentes en convenio con la Facultad de Psicología de la UdelaR un espacio de consulta online sobre Salud Sexual y Reproductiva para jóvenes.
Instalar un servicio de orientación y consulta jurídica para promover la promoción y exigibilidad de los derechos de los jóvenes.	No se reportaron avances.
Apoyar y acompañar las trayectorias educativas y laborales de los y las jóvenes.	En el marco del programa Jóvenes en Red y Acompañamiento al Comunidad INJU realiza el acompañamiento en proximidad de jóvenes en situación de vulnerabilidad en sus trayectorias educativas y/o laborales.
Facilitar y apoyar la agencia y participación juvenil.	INJU cuenta con una División de Participación y Desarrollo quien tiene como objetivo promover la participación activa, la capacidad de agencia y el protagonismo de las y los jóvenes como actores estratégicos en el proceso de desarrollo, a través del impulso de iniciativas, proyectos a nivel territorial, infraestructura, recursos, formación y asistencia técnica, que posibiliten su involucramiento en la construcción de las políticas públicas y la efectivización de sus derechos. Asimismo tanto el programa Impulsa como la Casa INJU promueven la participación juvenil a través de diferentes actividades en todo el territorio nacional. Se destaca el impulso a la conformación de mesas de jovenes en los departamentos y del Consejo Uruguayo de Juventudes.

Desarrollar actividades sociales, recreativas, artísticas y culturales.	INJU a través de la División de Participación y Desarrollo, del programa IMPULSA y Casa INJU en coordinación con diferentes instituciones como el Ministerio de Educación y Cultura, la Secretaría de Deportes y Organizaciones de la Sociedad Civil apoyan, desarrollan y promueven diferentes actividades sociales, recreativas, artísticas y culturales, entre ellas se detaca la realización del encuentro de Arte y Juventud en el cual participan jovenes de todo el país. Asimismo los Juegos Deportivos Nacionales de Juventud convocan jóvenes de todo el país en un evento que promueve la integración y el desarrollo de diferentes actividades físicas y recreativas. A su vez, se destaca el desarrollo de diferentes talleres y actividades artísticas en Casa INJU. En el interior del país el programa IMPULSA apoya varias actividades sociales, recreativas y artísticas en cada departamento.
Desarrollar un componente de apoyo a la referencia par entre jóvenes y el involucramiento de ellos y ellas en la comunidad.	No se reportaron avances.

Componente 4 Espacios de comunicación y difusión	**Objetivo del componente** Fomentar los espacios y canales de comunicación para generar visibilidad a las acciones e iniciativas de los y las jóvenes con el fin de garantizar el acceso igualitario y transparente a la información
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Fortalecer la participación de los y las jóvenes en los espacios de comunicación, televisión y radiodifusión nacional, con el objetivo de promover la incidencia de esta población en la agenda pública.	En 2016 se emite en Tevé Ciudad el programa televisivo 14 a 29: Adolescentes y jóvenes en Uruguay en el que participan jóvenes de todo el país en el debate y opinión sobre temas marcados en el Plan de Acción 2015-2025 y en la Encuesta Nacional de Adolescentes y Jóvenes.
Fortalecer la estrategia comunicacional del INJU, haciendo uso de las diversas herramientas (televisión, radiodifusión, TICs) con el objetivo de difundir: la evaluación del PNJ 2011-2015, el Plan de Acción de Juventudes 2015-2025, los distintos proyectos generados por las organizaciones sociales dirigido a jóvenes, el apoyo y promoción a campañas de bien público que tienen como finalidad divulgar los derechos y responsabilidades ciudadanas de los y las jóvenes.	No se generaron campañas en radio ni en televisión; pero sí en redes sociales institucionales: un claro ejemplo fue la campaña Existen, jóvenes que hacen la diferencia, que contó historias de jóvenes de distintas partes del país colocándolos y colocándolas como protagonistas; a partir de esa campaña se difundían derechos de las personas jóvenes. Además, INJU ha fortalecido campañas en redes específicas sobre violencia basada en género y generaciones, empleo juvenil, derechos sexuales y reproductivos. Es importante aclarar que ninguna de las campañas mencionadas contó con pauta (presupuesto), sino que fueron orgánicas.
Desarrollar campañas de sensibilización destinadas a fomentar actitudes receptivas hacia los derechos de las personas jóvenes y adultas con discapacidad; impulsar imágenes positivas y reconocer sus capacidades y fortalezas.	No desarrollado. Lo que sí se viene desarrollando desde 2018 es que los productos comunicacionales audiovisuales cuentan con subtitulado e intérprete de señas.

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 jóvenes con discapacidad, creando entornos favorables a la diversidad humana y combatiendo la discriminación en todas sus formas.	Sin datos.
Componente 5 Acceso a los bienes culturales y apoyo a la expresión artística	**Objetivo del componente** Contribuir y promover la cultura como herramienta de desarrollo y de inclusión social, propiciando condiciones que favorezcan el sentido de pertenencia y reconocimiento de los y las jóvenes, facilitando el acceso igualitario de esta población a los diversos bienes y servicios culturales
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Potenciar el programa "Arte y Juventud", fomentando los encuentros de adolescentes y jóvenes de todo el país, con el objetivo que presenten sus propuestas de expresión corporal, artísticas y culturales. Otorgar tarjeta de ciudadanía cultural.	Encuentro realizado. Del 2015 al 2018 participaron 4000 jóvenes a través de 450 propuestas artísticas. Se realiza un encuentro por año: 2015 Colonia, 2016 Treinta y tres, 2017 Florida, 2018 Durazno y 2019 se realizará en Paysandú Estas tarjetas son utilizadas en programas específicos del INJU: Jóvenes en red y conflicto con la ley.
Ampliar la realización de talleres artísticos.	El Instituto Nacional de la Juventud a través de Casa INJU convoca de forma semestral a personas interesadas en brindar talleres gratuitos para jóvenes.
Promover actividades de sensibilización en materia de arte, cultura y deporte para fomentar la tolerancia y el respeto de forma atractiva, haciendo visible su complejidad y variedad de expresiones.	Cantidad de actividades realizadas: • 2 residencias de arte y cultura post Arte y Juventud en Casa Inju. • 3 ediciones (2016 y 2017 y 2018) de los Juegos Nacionales Deportivos realizados en convenio con secretaría de Deporte en todo el país. • Residencia 2018 de arte y cultura en Casa Inju. INJU implementa como una de sus acciones el Encuentro de Arte y Juventud, el cual propone promover espacios de participación a través de diferentes instalaciones y baterías de actuación, recreación, formación y convivencia. La "Residencia Arte y Juventud en Casa INJU" apunta a que los artistas jóvenes tengan la posibilidad de habitar el espacio de la Casa, potenciar sus experiencias artísticas, brindar herramientas de producción y generar instancias de intercambio entre distintos grupos de diferentes departamentos. Participaron 30 jovenes de todo el pais. • Juegos Nacionales Deportivos, apoyo a la organización en 3 ediciones (2016, 2017 y 2018) organizada por la Secretaría Nacional de Deporte. Esta propuesta tiene un alcance nacional y se estima que por año participan 150.000 jovenes en todo el país.

Componente 6

Voluntariado y prácticas solidarias

Objetivo del componente

Reconocer, promover y facilitar la participación solidaria de las personas jóvenes en actuaciones de voluntariado así como otras formas de ejercicio de la solidaridad y compromiso social

Posibles acciones al 2015-2025	Estado de situación 2019
Ejercer un rol activo en la promoción del voluntariado, como práctica solidaria y educativa.	Para Inju el voluntariado se concibe como una práctica solidaria, educativa y formadora. A través de líneas de acción impulsadas por el equipo de voluntariado se procura fortalecer las acciones voluntarias y el asociativismo juvenil como herramientas de involucramiento de jóvenes y de transformación social. En coordinación con el programa de Voluntariado del Mides, se busca poner en lineamientos y acciones los objetivos de promover la participación social y el voluntariado como forma de construcción de ciudadanía y generación de mayor integración social. Los equipos Inju de todo el país fomentan el voluntariado en diversas actividades.
Fortalecer el asociativismo juvenil como herramienta de organización del voluntariado.	En el año 2018 se implementa un ciclo de talleres de formación para voluntarios. Inicialmente se realizan en Montevideo y consta de tres instancias que tienen como objetivo brindar herramientas recreativas y lúdicas para el ejercicio del voluntariado.
Apoyar el desarrollo de instancias anuales de movilización de voluntarios y voluntarias jóvenes.	En 2019 INJU apoyó la organización del Primer Encuentro Nacional de Voluntariado. En forma sistemática INJU participa de la organización y fomento de la movilización del voluntariado en diversas actividades anuales.
Sensibilizar y generar conciencia pública entre los jóvenes sobre los derechos de los jóvenes y adultos con discapacidad.	Realización de sensibilizaciones en todos los programas de Participación ya sea en el trabajo directo con jóvenes o en la articulación con otras instituciones a cargo de Inju en coordinación con Pronadis. Las mismas son realizadas por el equipo INJU y en su caso en conjunto con Pronadis.
Fomentar en todos las actividades el respeto a jóvenes con discapacidad, en el marco de la valoración de la diversidad humana y de la promoción de los derechos humanos.	La División de Participación del INJU cuenta con un referente técnico para trabajar los temas de discapacidad. La División realiza actividades concretas referidas a las personas jóvenes con discapacidad y se plantea un enfoque de discapacidad para todos sus

programas. Para la realización de actividades INJU se procura realizarlos en lugares físicos accesibles o generar las condiciones necesarias de accesibilidad. En consecuencia para la prestación de servicios se realizan llamados a compra adaptados a distintas discapacidades, trabajando con el concepto de accesibilidad universal. Se trabajó fundamentalmente a nivel interno en ajustes en todos las etapas del proceso de gestión. Desde la difusión, convocatoria, inscripciones, evaluaciones y acompañamiento. Al año 2019 se están procesando cambios que promuevan una mayor accesibilidad, tanto físico (rampas, señaléticas), como de comunicación (se elaboraron todos los documentos en formatos accesibles interpretado en lengua de señas, alto contraste y descripciones de las imágenes, falta trabajar con más profunidad en el componente actitudinal.

Componente 7

Promoción de la No-Discriminación

Objetivo del componente

Garantizar la no discriminación de ningún tipo en las personas jóvenes

Posibles acciones al 2015-2025	Estado de situación 2019
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.	Para el año 2019 están previstas capacitaciones en Afrodescendencia y Diversidad Sexual a todos los funcionario/as de los institutos de educación púbica del país. La primera fase está dirigida a los directore/as, sub directore/as y otros actores de las instituciones educativas. En una segunda segunda etapa se abaracrá el resto de lo/as funcionario/as de cada centro. La cobertura es nacional para todos los centros de todo el país. Se implementó el Programa Centros Promotores de Derechos (CPD). En la actualidad hay 43 centros en todos los departamentos, con excepción de Rocha y Maldonado. Se trabaja sobre 8 derechos: salud, convivencia, itinerarios, pertenencias, genero, diversidad sexual, étnico racial y discapacidad. Se creó una plataforma web de los CPD, que incluye disponibilidad de videos y cajas de herramientas en línea para docentes y estudiantes.
Promover la inclusión de la población trans en los centros educativos (baños no señalizados, listas y fichas de inscripción que reconozcan el nombre social) y el trabajo conjunto de estos centros a través de equipos multidisciplinarios con otros dispositivos que aborden temas de salud, violencia e inserción laboral.	Implementación del Programa Centros Promotores de Derechos (CPD). Encuesta de clima escolar a realizarse a los estudiantes de Educación Media en el ámbito de la Administración Nacional de Educación Pública sobre discriminación en población LGBT, afrodescendientes y migrantes (estudio “Convivencia y Discriminación en Educación Media en Uruguay”) El MIDES, a través de la Dirección Nacional de Promoción Socio Cultural (DNPSC), diseñó una Propuesta de Acompañamiento para Estudiantes Afro y Trans (PAPAT) que fue entregada a las autoridades de la ANEP para su validación.

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.	Durante el año 2019 se realizarán talleres con padres y madres del colectivo TBU (Trans Boys Uruguay y Familias). No se creó un programa socioeducativo específico. Se prevé instrumentar un piloto en 2019. Se realizaron acciones a partir de demandas.
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.	Las prestaciones en el sistema de salud para la población trans están previstas en la Ley Integral para Personas Trans (19.684) aprobada en el año 2018. La ley se reglamentó en 2019.
Realizar campañas públicas específicas orientadas a las juventudes en general en donde se combata la transfobia y se interpelen los presupuestos heteronormativos hegemónicos. 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.	En 2019 se realizó estudio sobre "Convivencia y Discriminación en Educación Media en Uruguay".
Promover una educación temprana que promueva la igualdad de género y la diversidad sexual para eliminar la discriminación y la homofobia.	Programa de Centros Promotores de Derechos (CPD). Consolidación y ampliación de la estrategia de CPD basada en la descentralización y la articulación territorial. Sensibilización y capacitación del personal docente y no docente en centros educativos en el año 2019. Protocolo de ANEP de acompañamiento a trayectorias educativas a personas trans que incluya respeto a nombre social, trabajo con las familias y funcionarios docentes y no docentes de la institución elaborado.

Emancipación

Objetivo general

Este lineamiento tiene por objetivo facilitar las condiciones y hacer efectivos apoyos que permitan a las y los jóvenes desarrollar proyectos de vida propios, transitando procesos de creciente autonomía que garanticen su emancipación a través de una inserción laboral de calidad y el acceso a la vivienda digna.

Componente 1 Sistema Nacional de Formación Profesional	**Objetivo del componente** Promover la articulación entre la educación, la formación para el trabajo y el acceso de jóvenes al trabajo decente, potenciando así las sinergias y complementariedades entre el sistema educativo (formal y no formal) incluyendo la formación profesional y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

Posibles acciones al 2015-2025	Estado de situación 2019
Generar espacios de diálogo y articulación con el sistema nacional de formación profesional, para la generación de oferta formativa en sectores estratégicos de actividad.	Desde 2015 alianza estratégica MTSS - INEFOP e implementación de espacios de diálogo social en departamentos del interior del país. Generación de compromisos colectivos para llevar adelante estrategias conjuntas de formación. Coordinación del SNFP con las mesas locales interinstitucionales de educación y trabajo en los distintos departamentos. Comités departamentales del Inefop de carácter tripartito son la referencia política en materia de formación profesional en territorio. Planes departamentales no son específicamente dirigidos a juventudes.
Colaborar en diseñar e implementar propuestas formativas a nivel nacional y territorial dirigidas a personas jóvenes desde un enfoque de complementariedad entre educación y trabajo e intersectorialidad entre los actores.	Cantidad de jóvenes que participaron en propuestas formativas desde un enfoque de complementariedad entre educación y trabajo. (CETP -UTU, UTEC, INEFOP, CECAP) Convenios del INEFOP con CEPT-UTU, CECAP/MEC, INJU e INISA para capacitación laboral. Plan Ceibal - CUTI : Programa Jóvenes a Programar. 2018: Acuerdo interinstitucional entre MTSS, INEFOP, ANEP, CETP, UTEC, PIT-CNT, Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS)para la implementación de propuestas formativas que incluyan a las empresas y las organizaciones como espacios formativos, impulsan programa de formación dual en empresas con financiamiento del INEFOP. En este marco, en 2019 se encuentra en proceso de diseño el Programa de formación dual o formación en la empresa "Acercando la educación y el trabajo" que permitirá una mayor articulación de la formación profesional con el sistema productivo en relación al instrumento de las prácticas formativas previsto en la LEJ. Programas socio-laborales departamentales. En el segundo nivel de gobierno, existen programas desplegados por diversas Intendencias Departamentales. Siendo un caso relevante el de la Intendencia de Montevideo, la que en convenio con organizaciones de la sociedad civil implementa programas socio-educativo-laborales dirigidos a distintos grupos vulnerables, especialmente jóvenes de 15 a 29 años como el Programa Espacio Ganado, Barrido Inclusivo entre otros.
Diseño del Sistema de Formación Profesional Integrado en clave de complementariedad entre el mundo educativo y laboral, articulación intersectorial y fomento de trayectorias educativo-laborales.	Comisión interinstitucional en el marco del SNFP integrada por MTSS, MEC, UDELAR, OPP, CETP, INEFOP, UTEC y OPP, logra avances en certificación de competencias laborales, actualización de perfiles, estudios prospectivos y mejora de oferta formativa para el desarrollo productivo pero no incluye líneas de acción específicas orientadas a juventudes. A partir del 2015 se enlentece actividad del SNFP por cambio de jerarquías educativas. 2017: refundación del SNFP en clave tripartita. 2018: decreto que institucionaliza la certificación de competencias laborales. 2019: Comisión interinstitucional busca institucionalizar el SNFP. Se logra decreto para luego pasar a ley.

Componente 2

Primera Experiencia Laboral

Objetivo del componente

1. Aumentar y fortalecer las oportunidades de inserción de jóvenes a una primera experiencia laboral formal

2. Promover y garantizar el cumplimiento de las cuotas de acción afirmativa en los contratos de primera experiencia laboral previstos por la ley de empleo juvenil

3. Generar mayores oportunidades laborales para jóvenes con medidas de privación de libertad en el ámbito público y privado

Posibles acciones al 2015-2025	Estado de situación 2019
Extender el programa Yo Estudio y Trabajo en el ámbito público e incrementar la cantidad de becas de trabajo fortaleciendo el componente de acompañamiento y seguimiento de las mismas.	Cantidad de jóvenes que han participado en el Programa YEyT entre 2015 y 2018: 2792 jóvenes. Incremento de la cantidad de becas: De 588 en 2015 a 748 en 2018. Incremento número de organismos contratantes adheridos: De 20 en 2915 a 32 organismos contratantes en 2018 Articulación interinstitucional para fortalecimiento del Programa (MTSS, MEC, INAU, INEFOP, MIDES, BPS). Se fortaleció el dispositivo de talleres de orientación con los participantes y acompañamiento socio-laboral durante el proceso de inserción. Se incorporaron orientadores laborales del INEFOP, INAU y MIDES (PRONADIS). En 2018 se suman orientadores de una ECA contratada por el INEFOP, pero estos recursos resultan insuficientes ya que cada orientador realiza el acompañamiento del proceso educativo-laboral de un promedio de más de 50 jóvenes. Se realizaron evaluaciones de impacto de las ediciones 4,5 y 6. Otros programas PEL sector público: MIDES, INAU, CETP-UTU.: Cantidad de jóvenes que han participado: 279 jóvenes entre 2015 y 2018. INAU y MIDES han aportado orientadores para el seguimiento de jóvnenes en situación de vulnerabilidad socio-económica y discapacidad respectivamente al Programa Yo Estudio y Trabajo, pero el programa no cuenta con presupuesto propio, lo que dificulta enormemente las posibilidades de ampliación y fortalecimiento del acompañameinto y seguimiento. En el marco del Programa "Skills for Youth Program" (SYP) de J-PAL, la Unidad Estadística del Trabajo y la Seguridad Social del MTSS conjuntamente con la Universidad de Bocconi de Milán Italia, están trabajando en la Evaluación de Impacto del Programa "Yo Estudio y Trabajo".
Articular las demandas de contrataciones por la modalidad primera experiencia laboral provenientes de organismos públicos estatales y no estatales con los distintos organismos competentes para acordar contrataciones según lo previsto por la ley de empleo juvenil.	Se unificaron procedimientos de contratación en modalidades PEL sector público gestionadas por MTSS, INAU, MIDES y UTU en subcomisión de la Comisión de Promoción del Trabajo Juvenil Decente. Incremento de la cantidad de organismos que contratan en modalidad PEL en sector público en los distintos programas existentes (Yo Estudio y Trabajo del MTSS, PEL MIDES, INAU y CETP-UTU) en el marco de la LEJ. Se incrementó la modalidad PEL de contratación para adolescentes y jóvenes vinculados al INISA, con distintos organismos públicos: MGAP, ANCAP, ANTEL, UTE, Juntas Departamentales de Montevideo y Canelones, OSE y privados: Hípica Rioplatense y CECONEU (Centro de Comerciantes de Neumáticos del Uruguay).

Establecer herramientas para la selección y preselección en el marco de las primeras experiencias laborales dentro del Estado garantizando el acceso a ellas del 8% de jóvenes afrodescendientes, 50% de mujeres jóvenes; 3% jóvenes con discapacidad y 2% jóvenes trans según lo establecido enla ley de empleo juvenil.	Implementación de las acciones afirmativas En el Programa PEL YEyT coordinado por el MTSS, las acciones afirmativas se implementaron mediante sorteo y por mecanismo de selección en los Programas PEL de MIDES, INAU y UTU. No se ha logrado aún cumplir con los porcentajes establecidos en la ley de empleo Juvenil, pero se han realizado importantes avances en el logro de este componente y en 2016 se incorporó una cuota del 11% para jóvenes en situación de vulnerabilidad socio-económica. En la subcomisión PEL Sector Público de la Comisión Promoción del Trabajo juvenil decente se unificaron criterios y procedimientos de implementación de las acciones afirmativas en los distintos Programas PEL Sector Público, de acuerdo a lo establecido en la Ley 19133 y su decreto reglamentario.
Impulsar mecanismos de difusión y sensibilización de las cuotas de acción afirmativa en las becas de primera experiencia laboral en los organismos públicos no estatales y estatales.	Se realizaron talleres de sensibilización con los organismos contratantes para la inclusión de jóvenes trans, afrodescendientes y con discapacidad, contando con el apoyo interinstitucional del MIDES (PRONADIS y DDHH). Se realizaron talleres de capacitación con supervisores de los organismos en materia de acoso sexual laboral.
Realizar un estudio analítico de la situación laboral de jóvenes con discapacidad en Uruguay conjuntamente con el Ministerio de Trabajo, Pronadis y las Organizaciones de la Sociedad Civil.	Sin datos.
Establecer herramientas para la selección y preselección de jóvenes con medidas de privación de libertad en las obras y los servicios públicos de acuerdo al cumplimiento de la Ley N° 17.897, así como en los llamados y programas públicos de promoción del empleo juvenil.	El INR junto con la Dirección Nacional de Empleo realizaron acciones para promover el acceso de personas jóvenes privadas de libertad a cupos laborales en los Programas Objetivo Empleo y Trabajo Protegido Joven del MTSS. Desde DINALI (Dirección Nacional de Apoyo al Liberado) continúan trabajando en la generación de convenios y espacios de inserción laboral tanto con instituciones públicas como con empresa privadas en el formato de pasantías de la Ley 18.489. Se continua con las licitaciones públicas previstas en por el art. 14. de la Ley N° 17.897.
Componente 3 Orientación Ocupacional y Vocacional	**Objetivo del componente** **1.** Universalizar las herramientas educativo-laborales como orientación laboral, orientación vocacional y orientación educativa a jóvenes en centros de enseñanza media formal y educación no formal **2.** Fortalecer las capacidades técnicas locales en torno al empleo juvenil a través de la formación de promotores/as en trabajo decente joven **3.** Fortalecer y potenciar orientaciones educativas vinculadas a cadenas de valor dinámicas
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**

Conformar un espacio de trabajo de coordinación interinstitucional con actores de la educación formal, no formal y del mundo del trabajo.	No se consolidó formalmente este espacio. Competería a la comisión del SNFP o a la CIPTJD? Comisión organizadora del Expoeduca se reúne puntualmente en función del evento En setiembre de 2016 se realizó el Seminario Taller "Orientación: una política activa de empleo" organizado por el MTSS y el INEFOP con la participación de distintos actores de la educación y el mundo del trabajo.
Diseñar herramientas comunes sobre contenidos en orientación ocupacional y vocacional para centros educativos de enseñanza media, propuestas educativas de educación no formal y dispositivos de orientación ocupacional comunitarios.	En 2016 CETP-UTU desde el Depto de Alfabetización Laboral, edita la publicación "Caja de Herramientas: Material de apoyo para el desarrollo de la alfabetización laboral" En 2018 el INEFOP publica un manual para la Orientación Educativo Laboral.
Fortalecer y ampliar los talleres en orientación laboral y vocacional en centros de enseñanza media formal y educación no formal.	MEC: Orientación Educativa, Programa Uruguay Estudia Talleres de UDELAR en los centros educativos Ampliación del área de Alfabetización Laboral UTU Talleres de Orientación Laboral de DINESIL/MIDES en Casa INJU y descentralizados Ampliación del área de Orientación Laboral del INEFOP Convenio INEFOP - CES para la realización de talleres de Orientación Educativo Laboral.
Acercar los dispositivos ocupacionales y vocaciones a población joven en situación de vulnerabilidad específica: privados/as de libertad, jóvenes con consumo problemáticos de sustancias psicoactivas, madres adolescentes, población trans y personas con discapacidad.	Convenio INJU-Facultad de Psicología para la implementación de talleres de Orientación Vocacional para acercar este dispositivo a jóvenes en situación de vulnerabilidad socio-económica participantes del Programa Jóvenes en Red a realizarse en territorio, así como formación en herramientas en Orientación Vocacional a educadores del Programa.
Generar espacios de intercambio con los programas y redes juveniles de todo el país que reúnen la presencia de jóvenes con discapacidades entre 12 y 29 años, brindando servicios educativos y de formación laboral y vocacional.	Convenio INEFOP- Ágora para la integración de personas ciegas en cursos INEFOP.
Diseñar un programa, co-ejecutado entre ANEP-CES-CETP UTU-MTSS-INEFOP, dirigido a promotores locales en trabajo decente joven.	No se reportan avances.
Fomentar mediante becas diferenciales, orientaciones educativas estratégicas definidas por el Gabinete Productivo.	Becas para mujeres jóvenes en carreras universitarias no tradicionales Propuesta Jóvenes a Programar para mujeres.
Componente 4 Intermediación Laboral	**Objetivo del componente** Fortalecer el proceso de intermediación laboral para la inserción de los jóvenes en empleos de calidad atendiendo a los sectores estratégicos de actividad.
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**

Incorporar la perspectiva de juventudes en los servicios de intermediación laboral existentes.	Articulación INJU desde el Programa Jóvenes en Red con la DINAE / MTSS para la incorporación de la perspectiva de juventudes con énfasis en vulnerabilidad socio-económica en los servicios de orientación e intermediación laboral de los CEPEs. Talleres con equipos técnicos de los CEPEs y Equipos técnicos de Jóvenes en Red. Estas acciones se discontinuaron en 2016 con retiro de recursos técnicos JER en los CEPEs a la función de educador territorial. Los CEPEs son el principal ejecutor de las Políticas Públicas de Empleo en territorio en materia de intermediación y orientación laboral. Si bien ejecutan acciones de intermediación en el marco de la LEJ con empresas privadas, se encuentran orientados a población general , no contándose con servicios de intermediación laboral especializados en empleo juvenil . Por otra parte, el MTSS desde la DINAE y en particular la Unidad de Gestión de la LEJ articula con instituciones públicas que trabajan con jóvenes en situación de vulnerabilidad para que estas puedan realizar en forma coordinada un proceso de intermediación laboral de jóvenes en situación de vulnerabilidad con empresas privadas (INAU, INISA, MIDES-INJU), pero estas instituciones no cuentan en todos los casos con un área de intermediación laboral con el sector privado que pueda llevar adelante estas acciones. VÍA TRABAJO es una plataforma de servicios vinculados a la información, orientación, capacitación e intermediación laboral y es gestionada por el MTSS y el INEFOP. Entre Agosto 2017 y Julio 2018 se registraron en la plataforma 23940 jóvenes de los cuales a 1.449 jóvenes se les comunicó al menos de una propuesta laboral de una empresa en el período de referencia. Entrevistas de Orientación y/o Preselección: Entre Agosto 2017 y Julio 2018 son 11.421 los jóvenes que accedieron a dichas entrevistas ya sea a través de los Centros Técnicos de Empleo o INEFOP a nivel central. Jóvenes derivados a cursos gestionados por INEFOP en Vía Trabajo: en el período de referencia se derivaron a 5.076 jóvenes. (Datos aportados por el DEJ/ DINAE/ MTSS, 2018).
Elaborar mapeos y diagnósticos periódicos de las áreas estratégicas de actividad en el mercado laboral, orientado a la identificación de oportunidades de inserción laboral de los y las jóvenes.	Observatorio de empleo MTSS.
Desarrollar tareas de promoción e intermediación laboral entre las instituciones locales vinculadas a actividades productivas-empresariales y aquellas relacionadas con el trabajo con jóvenes.	Programa Empleo juvenil Decente para la Temporada Estival: Luego de un estudio llevado adelante por el MTSS, INJU y CETP- UTU, tanto para la temporada estival 2016-2017 como 2017-2018, se creó un Programa, a través de los Decretos Nº 458/016 y 309/017 respectivamente, con la finalidad de facilitar el acceso a la primera experiencia laboral, promoviendo la cultura del trabajo para el desarrollo y procurando también aumentar los niveles de formalidad en el trabajo durante la temporada turística. Consiste en contrataciones a término (durante la temporada entre noviembre y abril) en empres del sector turismo, a jóvenes de entre 15 y 24 años de edad, que no hayan tenido experiencia formal de trabajo, por un plazo mayor a 90 días corridos.
Fortalecer y ampliar el servicio gratuito de selección y preselección de jóvenes para empresas públicas y privadas.	Incorporación de los CEFOP (INEFOP) a los servicios públicos de empleo del MTSS.

Desarrollar dispositivos de acompañamiento y seguimiento a las inserciones laborales estandarizando el tiempo mínimo de este procedimiento en 90 días.	Sin datos.
Instrumentar incentivos y mecanismos de reconocimiento y visibilidad a las empresas comprometidas con la inserción laboral de jóvenes, tal como establece la Ley de Empleo Juvenil.	Instrumentado por la Unidad de Gestión de la LEJ en el l Depto de Empleo Juvenil del MTSS con el seguimiento de la Comisión de Promoción del Empleo Juvenil Decente . Incorporación del INEFOP en el aporte del incentivo a empresas. No se instrumentó aún el etiquetado para las empresas previsto en al LEJ.
Colaborar con las estrategias y esfuerzosde mediación laboral de PRONADIS y PROCLADIS para mejorar el empleo de las personas con discapacidad.	En 2018 se promulga la ley nº 19691 de inclusión laboral de personas con discapacidad y se crea la Comisión Nacional de Inclusión Laboral, que funciona en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y es responsable de proponer medidas para la aplicación de la ley.
Acompañar la inserción laboral de personas trans a través de los programas de intermediación laboral y Uruguay Trabaja para garantizar el trayecto de los/as beneficiarias.	Sin datos.
Componente 5 Seguimiento al cumplimiento de la Ley de Empleo Juvenil	**Objetivo del componente** Monitorear la aplicación de la Ley de Empleo Juvenil en todas sus modalidades e instrumentos en conjunto con las demás instituciones parte
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Garantizar la creación de una Comisión Interinstitucional y una Unidad de Gestión para el desarrollo de los lineamientos estratégicos y las acciones inherentes para la ejecución de la ley de empleo juvenil.	En 2015 se establece el Decreto Reglamentario Nº115/015 de la Ley de Empleo Juvenil Nº19133, creando una Unidad de Gestión en la DINAE / MTSS a los efectos de gestionar los instrumentos y modalidades establecidas por ésta.
Monitorear la reglamentación de las acciones, según lo establece la nueva ley de empleo juvenil 19. 133, para garantizar: • la inserción laboral de jóvenes en empresas privadas • inserciones de primera experiencia laboral en el sector privado • contratos de práctica laboral para egresados/as jóvenes • contratos de trabajo protegido joven • prácticas formativas en empresas - contratos de primera experiencia laboral en el Estado y en personas públicas no estatales • velar por el cumplimiento de las cuotas de discriminación positiva • la promoción de los estudios de las personas jóvenes trabajadoras para compatibilizar estudio y trabajo • la promoción de los emprendimientos juveniles	Entre 2015 y 2018 se realizaron 4435 contrataciones de jóvenes en 658 empresas en el marco de la LEJ en las modalidades Trabajo Protegido Joven (2191 contratos) Primera Experiencia Laboral (834 contratos), Práctica Laboral para Egresados (6 contratos) y se realizaron 1404 contratos de Prácticas Formativas (remuneradas y no remuneradas). En el 2016, se forma en el ambito de Comisión Interinstitucional Promoción del Empleo Decente Joven, una Sub Comisión Zafralidad y Juventud donde se discutió con diversos actores: trabajadores/empresarios/academicos y Estado, entorno a las prticularidades del trabajo zafral joven, en el ambito rural y turismo. Se generaron dos talleres y la publicación de un documento que contiene insumos para la generación de acciones. MODIFICACIONES A LA LEY DE EMPLEO JUVENIL: En el mes de octubre de 2018 a partir de un Proyecto de Ley enviado al Parlamento por el ejecutivo y en base al acuerdo de las instituciones que integran la comisión de seguimiento de la LEJ, se incluyeron modificaciones

a la misma, que tuvieron como objetivo mejorar la herramienta jurídica para que pueda optimizarse su utilización y por tanto, continuar incentivando la contratación de jóvenes conjugando en mayor medida la inserción laboral con la formación. Las modificaciones consistieron en :

• Adaptar los plazos de los contratos y los períodos de pruebas en las modalidades de contratación en el sector privado.

• Flexibilizar los requisitos para acceder a la práctica formativa en empresas, incluyendo propuestas formativas que fomentan a las empresas y las organizaciones como espacios formativos.

• Promoción y fomento de emprendimientos juveniles a través de una propuesta con subsidios a los aportes.

Acciones de difusión y promoción de la ley de empleo juvenil dirigida a empresarios y jóvenes.

Se realizaron diversos eventos de difusión y promoción de la ley de empleo juvenil principalmente con empresarios y en segundo lugar con jóvenes en todo el país pero aún son muchas las empresas que no conocen los beneficios que la misma brinda y no se ha logrado por el momento el presupuesto para el financiamiento para una campaña de difusión más masiva.

En 2017 el marco de la CIPTJD se apoyó la contratación a través del INEFOP de una ECA para la promoción de la LEJ con empresas y la articulación con la Unidad de Gestión de la Ley en el MTSS para la asistencia a las empresas en el proceso de contatación.

En agosto del 2015, el departamento de Empleo Rural del MTSS convoca a diversos actores de la institucionalidad pública a trabajar en la organización de un seminario: "La cultura del trabajo y las políticas activas de empleo destinadas a los y las jóvenes rurales", donde poder discutir en torno al componente Emprendimientos Productivos contemplados en la Ley de empleo juvenil, a los efectos de contar con mayores herramientas para su instrumentalización. El seminario se realizó en el departamento de Tacuarembó y contó con la participación de 300 personas del ámbito rural (trabajadores, empresarios, organizaciones y la institucionalidad pública) .

Realizar campañas en torno a los derechos de los trabajadores y las oportunidades de trabajo que existen para los/as jóvenes.

En 2017 el INJU participó junto a las demás instituciones del Comité de Erradicación del trabajo infantil (CETI) en la actualización del listado de trabajos peligrosos (los cuales no podría desempeñar ningún joven menor de 18 años)

Campaña "Cuando vayas a trabajar que sea con tu permiso" lanzada en el 2017 para la promoción del trabajo adolescente en condiciones de formalidad implementada por INAU, MTSS, CETI, INJU, AUCI y Cooperación Española.

Conversatorios con jóvenes: En el marco de la iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre El Futuro del Trabajo, a la que Uruguay adhirió, se realizaron en 2017 y 2018 cuatro Conversatorios con Jóvenes denominados "Diálogo sobre el Futuro del Trabajo: La visión de los jóvenes en Uruguay". Los mismos fueron organizados en conjunto por la OIT, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Con el objetivo de contar con la mayor heterogeneidad posible, docentes y alfabetizadoras

laborales de UTU trabajaron con grupos de estudiantes de distintos niveles educativos y de áreas de formación, promoviendo la participación y favoreciendo aquellos mecanismos de representación que cada grupo consideró mejor. Se contó, por lo tanto, con estudiantes del Consejo de Educación Técnico Profesional de la Universidad del Trabajo de Uruguay (CETP-UTU), y del Consejo de Educación Secundaria (CES). Participaron también, diversas autoridades, principalmente el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Presidente del CODICEN- ANEP, el Director de OIT para el Cono Sur de América Latina, el Director de OIT/CINTERFOR, entre otros, generando un espacio de intercambio entre jóvenes y autoridades. Los mismos se llevaron adelante en cuatro ciudades diferentes del país, y contaron con los siguientes ejes de trabajo: Ingreso al Mercado laboral, Formación y El futuro y la Tecnología. A su vez en 2017 y 2018, en el marco del Consejo Nacional de Juventudes, se realizaron actividades de intercambio entre jóvenes y técnicos de MTSS e INJU en relación al Empleo Juvenil en el Departamento de Tacuarembó.

Componente 6 Negociación Colectiva y Juventudes	**Objetivo del componente** Promover la incorporación de cláusulas generales y específicas sobre juventudes en las rondas de negociación colectivas en el marco de los consejos de salarios
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Promover espacios de diálogo y sensibilización sobre la perspectiva de juventudes con los actores vinculados a las rondas de negociación colectiva de los consejos de salarios.	No se reportan avances.
Impulsar cláusulas generales vinculadas al reconocimiento de los derechos de las personas jóvenes trabajadoras y la promoción de la inserción laboral juvenil.	No se reportan avances.
Impulsar cláusulas específicas que garanticen el cumplimiento de los derechos establecidos en la Ley de Empleo Juvenil Nº 19.133.	No se reportan avances.
Impulsar cláusulas específicas que promuevan medidas para la conciliación de las trayectorias educativas y laborales de los y las jóvenes.	No se reportan avances.
Impulsar cláusulas vinculadas a considerar las necesidades de cuidados de jóvenes empleados/as.	No se reportan avances.

Componente 7 Cuidados y corresponsabilidad	**Objetivo del componente** Crear propuestas que atiendan la situación de jóvenes que tienen responsabilidades de cuidado promoviendo la concepción del cuidado y el cuidar como un derecho en dos sentidos: orientadas a valorizar el sector cuidados como trabajo remunerado y orientadas a disminuir la carga de cuidados como trabajo no remunerado.
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Desarrollar instancias de formación para jóvenes que trabajan o desean trabajar en tareas de cuidado.	La estrategia de formación del Sistema de Cuidados instrumenta, entre otras acciones, una oferta de formación que garantiza la calidad de los servicios para la población en situación de dependencia, favoreciendo la construcción de trayectorias educativas para quienes se desempeñan en el sector. En el marco del SNIC se desarrollaron instancias de formación para cuidadores y cuidadoras, del total de personas que se postularon el 20% son jóvenes.
Promover espacios de intercambio con jóvenes que trabajan o desean trabajar en tareas de cuidado, sobre temáticas vinculadas a los derechos laborales	Aún no se han constatado avances. Actualmente el 11% de los egresados y las egresadas de cursos de atención a la dependencia son jóvenes. El 19,9% de los y las Asistentes Personales (AP) son jóvenes.
Incorporar en los espacios de articulación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la situación de jóvenes que realizan tareas de cuidado remunerado.	No se reportan avances.
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.	La estrategia de formación del Sistema de Cuidados instrumenta, entre otras acciones, una oferta de formación que garantiza la calidad de los servicios para la población en situación de dependencia, favoreciendo la construcción de trayectorias educativas para quienes se desempeñan en el sector. En el marco del SNIC se desarrollaron instancias de formación para cuidadores y cuidadoras, del total de personas que se postularon el 20% son jóvenes.
Desarrollar una campaña de corresponsabilidad en las tareas de cuidado dirigida a jóvenes. adultos mayores y personas con discapacidad.	Se incorporó este tema en la última campaña de bien público. A su vez dentro de las Iniciativas de Corresponsabilidad de Género, se ejecutaron actividades orientadas o con la participación de jóvenes en Colonia, Rocha, Rio Negro, Artigas y Rivera.
Fomentar la ampliación de la oferta y la regularización de centros destinados al cuidado de	Se encuentran avances respecto a la Regulación de Centros de Larga Estadía, y la implementación de un nuevo servicio como los Centros de Día.

Diseñar propuestas para brindar una solución de cuidados a jóvenes con hijos e hijas que estudien en Secundaria, UTU y Universidad.	En el marco del Sistema Nacional de Cuidados y de la línea de protección de las trayectorias educativas desarrollada por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), fue conformado un grupo de trabajo por el CODICEN, MIDES (Secretaría Nacional de Cuidados y Dirección Nacional de Promoción Socio Cultural) e INAU, para diseñar una hoja de ruta que facilite la búsqueda de soluciones específicas. Las acciones están guiadas entorno a cuatro ejes: orientación educativa via telefónica, orientación educativa personalizada en el centro educativo, adaptación y flexibilización curricular, becas para estudiantes de educación media e ingreso de niñas y niños a diferentes espacios de educación y cuidados.
Fomentar la creación de centros de cuidado para la primera infancia en espacios vinculados a centros de estudios.	En el marco del Sistema de Cuidados, desde 2017, a través de INAU se gestionan espacios de educación y cuidados para hijos e hijas de estudiantes hasta cinco años cercanos a centros educativos de ANEP. Actualmente existen 6 espacios, ubicados en Young, (Río Negro), Canelones (Canelones), Cerro (Montevideo), Chuy (Rocha), Mercedes (Soriano), Treinta y Tres (Treinta y Tres).
Continuar el desarrollo de bonos de cuidado para primera infancia vinculado a la participación de jóvenes en programas sociolaborales y socioeducativos.	Se gestionan espacios de educación y cuidados para hijos e hijas de estudiantes hasta cinco años cercanos a centros educativos de ANEP. Actualmente existen 6 espacios, ubicados en Young (Río Negro), Canelones (Canelones), Cerro (Montevideo), Chuy (Rocha), Mercedes (Soriano), Treinta y Tres (Treinta y Tres).
Componente 8 Plan Integral de Vivienda para jóvenes	**Objetivo del componente** Promover planes y programas integrales de vivienda para generar condiciones de inclusión social, a través del acceso a soluciones socio-habitacionales que faciliten los procesos de autonomía destinados a los y las jóvenes
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Préstamo para compra de vivienda joven. Promover una coordinación interinstitucional entre entidades públicas/privadas que ofrezcan y faciliten el ahorro para la compra de vivienda joven.	No se reportan avances
Diseñar mecanismos que faciliten el ahorro de los y las jóvenes para la compra de vivienda.	El programa Ahorro joven para vivienda, el cual fue creado por la Ley N° 19.210, y es ejecutado por la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). Tiene como objetivo promover el ahorro entre los jóvenes trabajadores formales con el fin de facilitar el acceso a una solución de vivienda
Adaptar los requisitos de los programas de ahorro, con planes de financiación acordes a la capacidad de pago de los y las jóvenes entre 18 y 29 años.	No se reportan avances

Ampliar el programa de garantía de alquileres para jóvenes.	El otro programa es el Fondo de garantía de alquiler. Entre sus objetivos específicos el programa se propone facilitar el acceso a la vivienda para los y las jóvenes. El mecanismo empleado a tales fines consta en habilitar el acceso a un certificado de garantía con el respaldo del Estado, lo cual permite al beneficiario o a la beneficiaria acceder al alquiler de una vivienda.
Estudiar la posibilidad que se destinen subsidios parciales para que los y las jóvenes que se trasladan a las capitales departamentales o ciudades que ofrecen oferta educativa, accedan al alquiler de una vivienda, en convenio con los hogares estudiantes de las Intendencia y con los programas que brinda el servicio de bienestar universitario de la UdelaR.	Las becas de alojamiento son cogestionadas por el Servicio Central de Bienestar Universitario y Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Este programa que realiza transferencias destinadas a la solución habitacional de los estudiantes universitarios que deban trasladarse de su departamento de origen para estudiar en la UdelaR. Se dirige a estudiantes con dificultades habitacionales, que no reciban ningún tipo de prestación económica o de alojamiento de otro organismo, con el objetivo de apoyar el proceso y la continuidad educativa universitaria
Crear mayor disponibilidad de viviendas para su otorgamiento a las poblaciones jóvenes en situación de vulnerabilidad a través de posibles subsidios o de garantía de alquiler: mujeres jóvenes en situación de violencia doméstica, madres jóvenes jefas de hogar, población de jóvenes trans.	Se sigue implementando el programa subsidio de alquiler, del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, cogestionado por la Agencia Nacional de Vivienda y el Ministerio de Economía y Finanzas. Este programa busca - Facilitar el acceso a la vivienda en alquiler a jóvenes (udelar) - Brindar soluciones habitacionales provisorias para hogares unipersonales o pluripersonales que requieran una respuesta habitacional de urgencia en el marco del programa de Atención Primaria Habitacional (APH) - Prevenir la pérdida de inserción en la trama social existente de la ciudad consolidada, de familias que a la fecha son inquilinos y están al borde de perder su integración por incapacidad de pago - Disponer de alojamientos transitorios para hogares en situaciones de urgencia y/o criticidad social, en coordinación con MIDES /INMUJERES/ INAU. Dentro del público objetivo encontramos a madres jóvenes jefas de hogar y Jóvenes universitarios y universitarias provenientes del interior del país que estudian en Montevideo, en convenio con Bienestar Estudiantil, Universidad de la República.
Promover la presencia de grupo de jóvenes o de familias cuyo jefe/jefa de familia sean jóvenes, para la conformación de cooperativas en coordinación con organizaciones sociales y/o sindicales del país (FUCVAM-PIT-CNT).	No se reportan avances.
Componente 9 Acceso a la tierra y a la vivienda rural	**Objetivo del componente** Mejorar la calidad de vida de los y las jóvenes que viven o trabajan en el medio rural, desarrollando planes y programas integrales que promuevan la inclusión y cohesión social, facilitando el acceso a la tierra y a la vivienda digna en el marco de un hábitat saludable
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**

Generar una coordinación de trabajo interinstitucional para abordar las distintas problemáticas de los y las jóvenes en el acceso a la vivienda y tenencia de la tierra en el medio rural.	En 2017 se genera y en 2018 se formaliza una comisión de trabajo interinstitucional entre el Instituto Nacional de la Juventud (INJU/MIDES), la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR/MGAP), y el Instituto Nacional de Colonización, con el objetivo de diseñar políticas públicas inter-sectoriales orientadas a mejorar la calidad de vida, el acceso a tierra y recursos productivos de las juventudes rurales.
Elaborar un diagnóstico y sistematizar información interinstitucional para conocer las distintas problemáticas de los y las jóvenes en el acceso a la vivienda y tenencia de la tierra en el medio rural.	Diagnósticos realizados: 2012 - Seminario Taller "Hacia una política de apoyo al relevo generacional" surge de la conformación de un Grupo de Trabajo Interinstitucional, integrado tanto por la institucionalidad rural estatal (IPA/FAGRO/DGDR - MGAP/INC/INJU-MIDES/ INALE) como por organizaciones rurales de las sociedad civil (CNFR/ SPL San Ramón/APL Paysandú). Se buscaba identificar las principales problemáticas asociadas al relevo generacional, y generar un ámbito reflexivo para la elaboración de propuestas para políticas públicas. 2015 - Estudio del Acceso a la Tierra de las Juventudes Rurales. El caso de Uruguay: Comisión de juventud Reunión Especializada de Agricultura Familiar - Mercosur (REAF). 2017 - Consultoría: "Jóvenes rurales y acceso a tierra en los departamentos de Maldonado, Lavalleja y Rocha". En el marco de la comisión de trabajo INJU/INC/DGDR.
Potenciar la política de convenios existente las diversas instituciones (MEVIR-MIDES, MEVIRINC, MGAP) que dan respuesta específica a diversas problemáticas de los sectores de jóvenes más vulnerados.	Convenios interinstitucionales existentes: MEVIR/INC Desde el año 2017 rige un convenio marco entre el INC y MEVIR. Esta herramienta contribuye al desarrollo de la infraestructura de vivienda y producción en las colonias del INC para la mejora de la calidad de vida de las familias colonas en general, siendo potencialmente un aporte al desarrollo de acciones para la radicación y trabajo de las juventudes rurales.
Ampliar los planes de hábitat y producción hacia los y las jóvenes rurales.	Se desarrolla en el siguiente punto.
Generar oportunidades de acceso a la tierra a los y las jóvenes para su producción.	La comisión interinstitucional (INJU/DGDR/INC) se genera un plan de trabajo para diseñar propuestas de acceso a tierra. En este marco, a partir de distintas demandas territoriales y del trabajo de la Comisión Técnica Interinstitucional se generaron en 2019 dos llamados específicos para acceso a la tierra de grupos de jóvenes rurales en los departamentos de Canelones y Lavalleja, considerando las especificidades de esta etapa vital en la selección como en la concreción de una serie de apoyos de las tres instituciones para el desarrollo de las propuestas socio productivas que efectivamente accedan. Esta constituye la primera experiencia de acceso diferencial de jóvenes a tierras del INC, experiencia que se potencia al contar con apoyos interinstitucionales.

Incentivar políticas de acceso a tierras para jóvenes rurales, así como avalar una serie de complementos indivisibles al mismo, para lograr una buena inserción productiva.	Propuestas en el marco de la Comisión Interinstitucional INJU/DGDR/INC. Somos de Acá: primera política focalizada en los/as jóvenes rurales, que desde 2012 llevan adelante la DGDR-MGAP e INJU-MIDES. Esta convocatoria presenta un diseño adecuado para las iniciativas juveniles en procesos de iniciación productiva, lo que permite además de ser una herramienta de reconocimiento de las juventudes rurales promover acciones concretas de redistribución de los recursos productivos. Se destacan en este punto la realización del primer Encuentro Nacional de Juventudes Rurales, en agosto de 2018, como instancia de participación para profundizar el conocimiento de las principales demandas y necesidades de las juventudes rurales en todo el país, avanzando hacia la construcción de una agenda nacional que aporte a la generación de políticas públicas para esta población.
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. Extender la experiencia de adjudicación de tierras a egresados de escuelas agrarias de UTU.	Proyecto de acuerdo de cooperación entre el INC y el Consejo de Educación Técnico Profesional/Universidad del Trabajo (CETP/UTU). Vigente desde el año 2011, este acuerdo facilita el acceso la tierra de jóvenes egresados/as de UTU en áreas de formación vinculadas con el desarrollo agropecuario, se realiza en el marco de un acuerdo previo INC/ANEP vigente desde 2009. Este acuerdo de cooperación se propone "promover la participación de emprendedores entre jóvenes estudiantes del CETP/UTU, en el Concurso Jóvenes Emprendedores de UTU, estimulando el interés por el desarrollo de proyectos en el área agropecuaria, que se orienten a la implementación de emprendimientos sustentables, que contribuyan a la radicación de los jóvenes y sus familias en el área rural y procurando, además, el aumento y la mejora de la producción agropecuaria". A través de este convenio, se concretaron tres experiencias de acceso a tierras de grupos de jóvenes rurales participantes del Programa Emprende.

Salud Integral y Calidad de Vida

Objetivo general

Esta línea tiene por objetivo desarrollar acciones que contribuyan al desarrollo saludable de los y las jóvenes, a partir de un enfoque integral de salud, promoviendo el acceso a servicios de salud, hábitos y conductas saludables respecto a la nutrición, a la salud bucal y mental. A su vez, generar acciones que incentiven las prácticas corporales, el deporte y la educación física para atender los problemas de salud asociados al uso problemático de sustancias psicoactivas y al desarrollo de conductas de riesgo vinculadas a la seguridad vial.

Componente 1

Promoción del acceso al Primer Nivel de Atención del Sistema Nacional Integrado de Salud

Objetivo del componente

Promover el uso de los servicios diferenciados y médicos/as de referencia, informando sobre las prestaciones de salud obligatorias para los prestadores integrantes del Sistema Nacional Integrado de Salud para esta franja, favoreciendo el acceso a los dispositivos del primer nivel de atención, el abordaje integral de la salud y el mejoramiento constante de la relación entre la población joven y el personal de los servicios de salud; conforme a lo estipulado en el Plan Nacional de Salud de Adolescencia y Juventud

Posibles acciones al 2015-2025	Estado de situación 2019
Tender a la universalización de los Servicios de Salud Adolescente y Joven en todos los prestadores de salud del SNIS y ampliación de horas de atención de cada Servicio, a través de su inclusión como prestaciones necesarias en el marco del Plan Integral de Atención a la Salud (PIAS).	El MSP promueve buenas prácticas de atención de salud adolescente con el fin de brindar herramientas a los prestadores y equipos para la mejora de la calidad de la atención. Se dispone de una Guía para la atención integral de la salud de adolescentes actualizada en el año 2017, es la normativa vigente que contiene las recomendaciones para el óptimo funcionamiento y organización de los servicios de salud para adolescentes. De los prestadores privados (42: Instituciones de Asistencia Médica Privada de Profesional), 31 cuentan con al menos una policlínica especializada para adolescentes; ASSE cuenta con al menos una policlínica especializada por departamento y en el Área Metropolitana más de 15; el Hospital Policial cuenta con una policlínica de adolescentes y a nivel de los seguros privados solamente dos de 8 cuentan con policlínica diferenciada. Total: 70 Espacios adolescentes en todo el país.
Fortalecer el trabajo de los Servicios de Salud Adolescente y Joven de todo el país, en el marco de la red territorial de atención a la salud y la articulación con el Médico de Referencia; promoviendo su rol como espacios de atención, y posterior articulación, derivación y gestión de la continuidad de la atención en áreas específicas del sistema como son: Salud Sexual y Reproductiva, Salud Mental, Uso de Sustancias Psicoactivas, Salud Nutricional, Salud Bucal, entre otras.	Todos los prestadores de salud brindan atención para estas áreas de la salud. Las áreas programáticas del MSP han trabajado conjuntamente con los prestadores en la elaboración de protocolos de atención para los distintos problemas de salud adolescente brindando capacitación acompañamiento en su realización. La actualización de la Guía para la atención integral de la salud de adolescentes del MSP en 2017 constituye la normativa vigente y contiene las recomendaciones para el funcionamiento de los servicios de salud adolescente. En esta se describe la organización del servicio y los recursos humanos, así como las especialidades que lo deben integrar de modo de cumplir con las funciones de coordinación, referencia y contrareferencia, acciones comunitarias así como las tareas asistenciales de todo el equipo. El MSP promueve las buenas prácticas de atención de salud adolescente con el fin de brindar herramientas a los prestadores y equipos para la mejora de la calidad de la atención.
Extender la estrategia de creación de Espacios de Consejerías con espacios de "orientación y escucha" a nuevos centros educativos de secundaria y UTU, promoviendo un abordaje de proximidad sobre temáticas relevantes para la población joven tales como: salud mental, salud sexual y reproductiva, uso problemático de sustancias psicoactivas, violencia interpersonal y violencia en el noviazgo, enfermedades crónicas no transmisibles, entre otras.	Esta estrategia interinstitucional funcionó hasta el año 2015. Luego los recursos humanos financiados por MIDES fueron adjudicados a otras tareas socioeducativas en el marco del Programa Centros Promotores de Derechos.

Ampliar el Sistema Informático del Adolescente (SIA) a la población entre 19 y 25 años, creando la Historia Clínica Joven (HCJ) y el Carnet de Salud Joven (válido como certificado de salud para el empleo) e incorporando el llenado de la HCJ entre las metas prestacionales.	HCJ incluída en metas prestacionales: Carné de salud adolescente actualizado a partir de las recomendaciones de los y las adolescentes y jóvenes en el encuentro: "Desempolvando un derecho" en el año 2016. El carné es válido como certificado de aptitud física para el empleo en mayores de 15 años y es válido de los 12 a los 19 años. Decreto 267/2017.
Insertar programas de fomento de estilos saludables de vida y de prevención de riesgos que se impulsan desde el Ministerio de Salud en los centros educativos abiertos, superando las limitaciones existentes al esperar que adolescentes y jóvenes concurran a los centros de salud.	Proyecto Buenas prácticas. Sensibilización a docentes educación física. Guía de actividad física. Capacitación a trabajadores y encargados de cantinas escolares.
Institucionalizar el Programa Centro de Salud Libre de homo-lesbo-transfobia (CENSAL) para extender su aplicación a todo el territorio nacional generando una transformación significativa de la red de atención primaria en salud.	Al momento dicho programa se ha reconvertido manteniendo su composición inicial: Facultades de Medicina y Psicología (Udelar), UNFPA, Ovejas Negras, ASSE y MSP. Desde estas instituciones un grupo de docentes realiza actividades de sensibilización y capacitación en salud y diversidad sexual dirigidas a diferentes efectores de salud de los subsectores público y privado. En la misma línea, desde 2013 llevan a cabo un curso de formación permanente que brinda capacitación a pregrados y posgrados de carreras del área salud y tiene al momento como productos más destacados 1) una guía de Salud y Diversidad Sexual que integra los contenidos del curso 2) un total de 700 profesionales y 600 estudiantes que recibieron formación. Por otro lado, el MSP incluyó dentro de los Objetivos Sanitarios Nacionales la línea de acción de acreditación de servicios como libres de homo-lesbo-transfobia (Objetivo Estratégico 4, Área de intervención: Implantación y acreditación en buenas prácticas en diferentes áreas de atención, como criterio de calidad. Línea de acción 73.4). Al momento como en el marco de esta decisión se han llevado a cabo dos relevamientos sucesivos (2016 y 2018) a prestadores de salud del SNIS sobre el cumplimiento de las recomendaciones sobre salud y diversidad sexual. Aún se están procesando datos de 2018.
Componente 2 Atención específica a enfermedades crónicas no transmisibles	**Objetivo del componente** **1.** Promover la alimentación saludable como estrategia para la reducción de los índices de obesidad y enfermedades no transmisibles en la población adolescente y joven **2.** Promover la atención en Salud Bucal para adolescentes y jóvenes desde el enfoque de promoción integral de la salud, y como estrategia de inclusión social
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**

Monitorear y evaluar la implementación de la Ley N° 19.140 de Alimentación Saludable en Centros Educativos referida a la oferta de alimentos y bebidas existentes en cantinas, kioscos o locales similares ubicados en el interior de centros educativos a las recomendaciones nutricionales.	Desde la sanción de la ley funciona una comisión interinstitucional para el seguimiento e implementación, la misma es coordinada por MSP y participan representantes de CODICEN, CEIP, CES, CETP, CFE, MEC y SND. La comisión en el año 2016 propuso un plan de trabajo con 3 componentes: 1: mejorar la oferta de alimentos, 2: sensibilizar/capacitar a la comunidad educativa, 3: desarrollar proyectos para el fortalecimiento de buenas prácticas de alimentación y actividad física. En este marco se han realizado múltiples acciones para promover la implementación de la ley, tales como: capacitación al cuerpo docente, capacitación a responsables de cantina, producción de materiales guía, relevamiento online (2016) y visitas de supervisión a muestra representativa de centros (2017 y 2018). En 2019 se pretende implementar un plan piloto en alrededor de 30 centros de enseñanza para impulsar el cambio del entorno a través del desarrollo de proyectos de centro para el fortalecimiento de buenas prácticas de alimentación y actividad física.
Establecer una mesa de trabajo con la participación de los organismos estatales competentes y el sector industrial, para la disminución del contenido de grasas, sodio y azúcar en alimentos.	Mesa de trabajo establecida y acuerdos alcanzados: El 29 de agosto de 2018 fue firmado el decreto 272/018, el cual establece que los productos con excesivo contenido de grasas, grasas saturadas, azúcar o sal deberán incorporar un rótulo frontal con la leyenda "EXCESO DE... " según corresponda. Las empresas cuentan con un plazo de 18 meses a partir de la firma para adaptarse a las disposiciones, plazo que se cumple el 1 de marzo de 2020.
Fiscalizar el cumplimiento de las restricciones existentes a la publicidad de alimentos con alto contenido de grasa, sodio y azúcar.	Las únicas restricciones que existen son las que se incluyen en la ley 19140, la cual prohíbe publicidad y promoción de alimentos no recomendados en centros educativos. La ley de medios contiene un artículo referido a publicidad de alimentos pero el mismo no ha sido reglamentado aún.
Extender las prestaciones de salud bucal de mujeres embarazadas, incluyendo en la lista de prestaciones obligatorias del PIAS el tratamiento periodontal, como estrategia de prevención de partos prematuros, así como garantizar el control de infecciones (eliminación de caries, extracciones, etc.) de la cavidad bucal, asegurando la disminución de la flora materna factor de riesgo determinante del proceso salud-enfermedad bucal de su hijo.	No se dispone de información.
Incluir la reposición y rehabilitación de piezas de adolescentes y jóvenes en el listado de prestaciones obligatorias del PIAS, promoviendo la inclusión social de la población joven.	No se dispone de información.
Componente 3 Prevención de usos problemáticos de sustancias psicoactivas	**Objetivo del componente** **1.** Desarrollar una estrategia nacional, con acciones afirmativas para la población joven, para el desarrollo de políticas, programas y acciones desde la perspectiva de gestión de riesgos y reducción de daños asociados al uso problemático de sustancias **2.** Incorporar la temática de prevención de usos problemáticos de sustancias en el sistema de educación formal, desde la perspectiva de habilidades para la vida y de gestión de riesgos y reducción de daños

Posibles acciones al 2015-2025	Estado de situación 2019
Desarrollar una Conferencia Internacional bi-anual sobre estrategias de abordaje desde la perspectiva de gestión de riesgos y reducción de daños para la prevención y tratamiento de usos problemáticos de sustancias.	En el año 2014 se realizó el 1er. Foro de Gestión de Riesgos y Daños, con la presencia de referentes a nivel nacional e internacional como ser Dra. Myres Cavalcanti (Brasil), Dra. Corina Giacomello (Italia), Lic. Mauricio Sepulveda Galeas (Chile), Lic. Graciela Touzé (Argentina), M. Maia Von Flach (Brasil). El II Foro de Reducción de Riesgos y Daños "Hacia una ética del cuidado en las políticas públicas de drogas" fue realizado en el año 2016, como expositores de este Foro participaron dos expertos internacionales con experiencia en reducción de riesgos y daños: la educadora comunitaria de Colombia, Susana Fergusson y el antropólogo catalán Oriol Romaní.
Instalar una mesa de coordinación para el desarrollo de la perspectiva, de carácter interinstitucional y con la participación de la sociedad civil organizada y la academia. Este espacio deberá integrar las distintas acciones ya desarrolladas y coordinar el diseño y la ejecución de nuevas políticas, programas y acciones.	Mesa Políticas Sociales.
Implementar campañas de comunicación masiva e intervención directa, focalizadas sobre poblaciones específicas y tendientes a aumentar la percepción de riesgo asociada al uso de sustancias psicoactivas tales como alcohol, psicofármacos, tabaco, marihuana, cocaína, entre otras.	Se ha desarrollado una campaña masiva a través de los medios para concientizar sobre los riesgos del uso de cannabis. Las otras drogas (alcohol, drogas de síntesis, etc) han sido poco trabajadas en este sentido. Lo que se ha hecho tiene que ver más con iniciativas más focalizadas dirigidas a poblaciones específicas.
Apoyar la generación de espacios gratuitos para atención e información, educación y diálogo sobre el consumo problemático de sustancias psicoactivas, focalizando la cobertura en el interior del país.	Se han creado dispositivos Ciudadelas en casi todos los departamentos del país. Dentro de INISA se implementan en todos los Centros de Montevideo espacios de abordaje al consumo problemático a través del convenio con OSC. Los Centros del interior cuentan también con espacios de atención ejecutados por Programa del propio INISA.
Brindar charlas, debates y talleres en CES y CETP-UTU en torno al consumo responsable y la reducción de daños.	Se ha desarrollado un programa específico de la SND (Dale Vos) lleva tres años de implementación.
Colaborar en el diseño y la implementación, por parte de los organismos de la educación, de estrategias de abordaje curricular en el sistema de educación formal, conforme a lo establecido por el artículo 10 de la Ley de regulación y control del cannabis y sus derivados.	A partir del convenio SND/Flacso se han venido capacitando desde hace ya 7 años actores y docentes vinculados al Sistema de Formación Docente. Asimismo el año pasado desde el área de formación de la SND se articuló un curso de capacitación junto a ANEP para recursos humanos de los distintos subsistemas de la educación.
Apoyar la realización de seminarios de formación a nivel de grado y posgrado entorno a las perspectivas consideradas, dirigidos a estudiantes y egresados del Sistema de Formación Docente y la Universidad de la República.	No se dispone de información.

Componente 4 Fortalecimiento de la Red Nacional de Atención y Tratamiento en Drogas	**Objetivo del componente** Profundizar el crecimiento y desarrollo de la red nacional de atención y tratamiento en drogas, promoviendo la coordinación y complementariedad eficiente entre los distintos nodos de la red, la profesionalización y capacitación permanente de los funcionarios y la inclusión de todas las personas con uso problemático de sustancias independientemente de su perfil
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Implementar una política de formación permanente de los recursos humanos de la red de atención, promoviendo el desarrollo de tratamientos de base científica, incluyendo la pertinencia de los enfoques de reducción de daños cuando el tratamiento así lo amerite.	A partir del convenio SND/Flacso se han venido capacitando desde hace 7 años a técnicos y personas vinculadas a la RENADRO. Asimismo desde la SND se han coordinado otras alternativas diversas de formación para los RRHH de la RENADRO.
Instalar el primer dispositivo de aproximación a personas con uso problemático de sustancias de tipo dependientes no dispuestas a abandonar su consumo, en el que se habilite el uso de sustancias, se promuevan modalidades de consumo menos riesgosas y se desarrollen estrategias de abordaje socio educativas y sanitarias para su inclusión.	Está previsto desarrollar en los próximos meses un dispositivo de Acogida para usuarios de drogas en el centro de Montevideo, que se convertirá en el primer centro de acogida integral enfocado desde una perspectiva de gestión de riesgos y daños.
Componente 5 Atención a la salud mental	**Objetivo del componente** **1.** Promover una adecuada atención en Salud Mental para la población adolescente y joven, en todos los prestadores de salud del SNIS, buscando disminuir la incidencia del suicidio entre la población de 14 a 25 años. **2.** Desarrollar acciones tendientes a disminuir la incidencia de los trastornos alimenticios como bulimia y anorexia, en adolescentes y jóvenes
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Establecer los mecanismos necesarios para el registro de los intentos de autoeliminación y la derivación para la correcta atención post evento.	Mecanismos de registro establecidos. Ordenanza Ministerial Nº para el registro de los IAE. Protocolo de seguimiento de IAE MSP 2017. En INISA se elabora protocolo de prevención e intentos de autoeliminación diseñado por División Salud para aplicación en los Centros de privación de libertad.
Fortalecer el funcionamiento de la línea 0800 8483 de atención a crisis y depresión mediante la creación del *8483, la ampliación de la cobertura de todo el servicio a 24 hs y los 365 días del año, y la realización de campañas de difusión masiva de alto impacto.	Ampliación de la cobertura a 24 hrs los 365 días del año: Desde 2018 funciona la LÍNEA VIDA 0800 0767 y para celulares el *0767, gestionado por ASSE. Este servicio funciona 24 horas los 365 días del año. Se han realizado algunas actividades de difusión en el marco del lanzamiento de la línea.

Generar un servicio de atención psicológica que permita acompañar el tránsito identitario y los efectos de la discriminación contextual.	Cantidad de servicios de atención psicológica generados: Las prestaciones de salud mental incluyen atención a diversas poblaciones priorizadas y tienen alcance en todo el SNIS.
Brindar conocimiento e información sobre el suicidio, para que deje de estar invisibilizado y comience a tratarse entre las personas y quienes dirigen las instituciones públicas.	Difusión en redes sociales, mensajes sobre mitos y verdades acerca del IAE y el Suicidio realizadas desde el MSP. Se han realizado actividades de sensibilización y capacitación organizadas por la Comisión Nacional Honoraria de Prevención del Suicidio (CNHPS), por los grupos departamentales de prevención del suicidio (de carácter interinstitucional). Se han coordinado actividades con el Grupo de comprensión y prevención de la conducta suicida (Udelar- ASSE).
Apoyar los dispositivos técnicos que ofrezcan asistencia y apoyo ante este tipo de situaciones.	No se dispone de información.
Formar espacios de intercambio entre distintos actores sociales para sensibilizar sobre la importancia del cuidado mental.	En el marco de la Comisión (CNHPS) y en el marco del día mundial de la Salud Mental (10 de octubre) se realizaron actividades de difusión y sensibilización. Junto con el Patronato del Psicópata se han hecho campañas de sensibilización e información para el público en general Campañas: “La primera ayuda podés ser vos”, “Crecer saludableMENTE”.
Brindar espacios para jóvenes donde puedan expresarse y sentirse cómodos junto a otros, evitando llegar al punto del suicidio.	No se reportan avances.
Crear y fiscalizar la aplicación de una normativa regulatoria sobre la publicidad y otras formas de mercadotecnia que utilicen imágenes de personas modificadas a partir de la técnica de photoshop u otras formas de modificación de la imagen.	No se dispone de información.
Componente 6 Fiscalización y control a los prestadores	**Objetivo del componente** Promover el cumplimiento de los compromisos de gestión y las metas asistenciales por parte de los prestadores de salud del SNIS
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Incrementar el número de recursos humanos y la infraestructura del área de fiscalización y control del MSP, buscando promover el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores de salud en materia de salud mental, salud sexual y reproductiva, uso problemático de sustancias psicoactivas, entre otras áreas de particular relevancia para la población joven.	Se ha fiscalizado el cumplimiento de varios compromisos asumidos por los prestadores integrales de salud vinculados a SSyR y adolescencia en particular.

Elaborar y fiscalizar el cumplimiento del protocolo de internación de adolescentes en hospitales psiquiátricos.	Ley de Salud Mental Nº 19529, artículo 24: "La hospitalización es considerada un recurso terapéutico de carácter restringido, deberá llevarse a cabo sólo cuando aporte mayores beneficios que el resto de las intervenciones realizables en el entorno familiar, comunitario y social de la persona y será lo más breve posible. Se fundará exclusivamente en criterios terapéuticos con fundamentos técnicos reservándose especialmente para situaciones agudas y procurando que se realice en hospital o sanatorio general y en el caso de niñas, niños y adolescentes en hospital pediátrico o en áreas de internación pediátrica en hospitales generales. En ningún caso la hospitalización será indicada o prolongada para resolver problemas sociales o de vivienda. Durante la hospitalización, se promoverá el mantenimiento de vínculos, contactos y comunicación de las personas hospitalizadas con sus familiares, allegados y con el entorno laboral y social, salvo en aquellos casos en que el equipo de salud interviniente lo deniegue por razones terapéuticas debidamente fundadas. Artículo 34: "(Hospitalización de niñas, niños y adolescentes).- El Juez sólo podrá disponer la hospitalización involuntaria de niñas, niños y adolescentes de conformidad con lo dispuesto por el artículo 121 de la Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004, en la redacción dada por el artículo 323 de la Ley N° 19.149, de 24 de octubre de 2013.
Componente 7 Sexualidad y Salud Sexual y Reproductiva	**Objetivo del componente** **1.** Promover los derechos sexuales y reproductivos de los y las jóvenes desde un enfoque de derechos, género, generaciones y diversidad **2.** Impulsar una estrategia nacional e interinstitucional de acompañamiento y protección social a las trayectorias reproductivas de mujeres y varones jóvenes desde un enfoque de género, generaciones, corresponsabilidad, derechos y diversidad **3.** Profundizar las propuestas de sexualidad y salud sexual y reproductiva en los programas sociales dirigidos a jóvenes tales como: Jóvenes en Red, IMPULSA, + Centros y Compromiso Educativo
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**
Universalizar y jerarquizar la educación sexual en la educación formal y no formal dirigida a jóvenes desde un enfoque de género, derechos y diversidad.	Ley General de Educación Nº 18.437. Artículo 40 literal H, Numeral 8: "la educación sexual tendrá como propósito proporcionar instrumentos adecuados que promuevan en educadores y educandos, la reflexión crítica ante las relaciones de género y la sexualidad en general para un disfrute responsable de la misma."
Generar espacios que trabajen temas de sexualidad en educación formal y no formal, con orientación tanto para los jóvenes como para los padres. Brindar elementos para poder decidir sobre los métodos de anticoncepción, como uno de los elementos de la sexualidad.	No se dispone de información.
Desarrollar campañas de sensibilización y promoción de los derechos sexuales y reproductivos de alcance nacional dirigida a jóvenes.	Mi Plan Adolescente.

Fortalecimiento de las líneas de trabajo en prevención de ETS para la población trans y una distribución eficiente de los preservativos entre las que están vinculadas a la prostitución y trabajo sexual.	Las pautas de vacunación para Hepatitis B y VPH incluyen a la población trans como clave, pudiendo acceder a la inmunización de forma gratuita con indicación médica. Pautas de diagnóstico, tratamiento y prevención de ITS que integra recomendaciones de prevención combinada: test, preservativos, geles, vacunas (VHB y VPH), profilaxis post exposición (PPE), profilaxis pre exposición (PrEP) Actualización de las recomendaciones de vacunas en poblaciones especiales que incluye extensión de la indicación de las vacunas VHB y VPH a poblaciones clave Se elaboró la guía del MSP "Pauta para la atención integral para trabajadores y trabajadoras sexuales". Publicación prevista para 2018.
Fortalecer los servicios de Salud Sexual y Reproductiva y su llegada a los y las jóvenes.	Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo no intencional en adolescentes
Diseñar, interinstitucionalmente, un programa nacional de acompañamiento a las trayectorias reproductivas de mujeres y varones jóvenes desde un enfoque de género, generaciones, corresponsabilidad, derechos y diversidad.	Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo no intencional en adolescentes
Implementar instancias de formación y diseño de acciones sobre sexualidad y SSyR dirigidas a jóvenes en Jóvenes en Red, IMPULSA, + Centros y Compromiso Educativo.	Dos jornadas de capacitación y sensibilización en derechos sexuales y reproductivos con enfoque de género y juventudes a equipos Impulsa. Congreso nacional "Desempolvando un derecho: adolescentes y jóvenes discutiendo la salud". Es un evento interinstitucional, reúne adolescentes y jóvenes de todo el país. Se realizaron 4 ediciones 2015, 2016,2017 y 2018. Se realizan talleres de formación y de discusión en torno a diferentes temáticas de salud, entre otros componentes, la salud sexual y reproductiva.

Conflicto con la ley

Conflicto con la ley no se contituye como un eje en el PAJ 2015-2025, sin embargo, se decidió presentar de manera independiente para destacar los avances que se realizaron, así como la priorización que INJU otorga a la temática.

Componente 1	**Objetivo del componente**
Procesos de Inclusión Social de Adolescentes en conflicto con la ley	Reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de los y las adolescentes que están en Instituto de Inclusión Social Adolescente (INISA), procurando fortalecer los procesos de inclusión social, ampliando, diversificando y materializando oportunidades educativas y laborales y, promoviendo procesos de desvinculación de la infraccion penal. Minimizar la violencia interpersonal e institucional que implica la privación de libertad.
Posibles acciones al 2015-2025	**Estado de situación 2019**

Fomentar acuerdos con empresas para ofrecer salida laboral a los y las adolescentes.	INISA consolidó acuerdos para primeras experiencias laborales con organismos públicos (MGAP, ANCAP, ANTEL, UTE, Juntas Departamentales de Montevideo y Canelones, OSE, UTE, Intendencia Paysandú, Municipio Ch) y otros organismos (Cámara de la Construcción, SUNCA -Convenio CCU/SUNCA/INISA/INJU/MIDES-, OSC Tacurú, SUTEL, CONAPROLE, FOEB-Salus, AEBU, ASCOT, FUMTEP, Tenfield, Hípica Rioplatense y Centro de Comerciantes de Neumáticos del Uruguay).
Realizar de talleres de capacitación laboral y orientación vocacional.	Se realizan y sostienen espacios de orientación vocacional y laboral para jóvenes de INISA con frecuencia mensual en Casa INJU.
Apoyar la creación de nuevos centros para abatir la superpoblación.	Se reorganizó el uso y la disposición de algunos centros para mejorar la condiciones de habitabilidad. En relación a 2015 descendió significativamente la cantidad de adolescentes en privación de libertad. INISA proyecta la construcción de un Complejo para 100 cupos en el predio de la actual Colonia Berro, que cumpliría con los estándares mínimos de condiciones de privación de libertad adolescente de acuerdo a las recomendaciones internacionales.
Formar grupos de educadores y voluntarios permanentes que realicen propuestas artístico culturales de teatro, música, murga entre otras artes.	A través del Programa Nacional de Voluntariado de MIDES se implementan talleres y actividades de forma sostenida en los centros de INISA. Sin perjuicio de otras organizaciones o colectivos que llevan adelante actividades consecutivas o eventuales en el marco institucional de INISA
Promover intervenciones de promoción cultural y que fomenten la participación juvenil, ejemplo a través de las Feria Germina.	Se coordina y promueve la participación de adolescentes vinculados al INISA en diversos espacios y programas de INJU (Feria Germina, Fondos FIJ, Carrera 5K). Se concretan intervenciones artísticas dentro y fuera de los establecimientos. Se participa de programas de emprendimientos en Intendencia Departamental de Montevideo en la Criolla Rural del Prado, etc.
Realizar talleres de salud sexual y reproductiva.	Se realizan talleres de salud sexual y reproductiva periódicamente.
Realizar talleres de consumo y uso problemático de sustancias.	Se concreta convenio con organización civil para la atención y tratamiento del consumo problemático en el contexto de privación de libertad.
Fomentar y apoyar ideas emprendedoras, ejemplo: radio comunitaria.	Sin dato
Apoyar con educadores y voluntarios la culminación de primaria y estimular la continuidad de los estudios para la educación media.	Se fortalece el acceso y la diversificación de propuestas educativas dentro del INISA. Se crea una Coordinación educativa que articula las propuestas de todos los Centros. Se garantiza la oferta de educación formal de primaria y secundaria en todos los Centros. Se coordina con el Programa de Acompañamiento al Egreso en Comunidad (PAEC) la continuidad educativa.

Realizar talleres de literatura y escritura.	Se realizan talleres de poesía, de literatura, escritura y cine-foro.
Otorgar asesoramiento jurídico a los adolescentes para el seguimiento de su causa con abogados de la Defensoría de Oficio que genere un vínculo más estable y permanente con el encausado.	Cada centro cuenta con un Procurador que orienta, acompaña y trabaja con el seguimiento de las causas desde una Dirección Jurídica - Notarial central. Se trabaja con los y las adolescentes, sus familias y los abogados defensores.

Componente 2

Rehabilitación de personas jóvenes privadas de libertad en el marco del Instituto Nacional de Rehabilitación

Objetivo del componente

1. Reinserción y rehabilitación social de personas jóvenes recluidas como núcleo central para la disminución de la reincidencia y la ruptura de las representaciones estigmatizadas de quienes han vivido la privación de libertad.
2. Evaluar la reinserción social de las personas privadas de libertad. La evaluación es en tres ejes centrales: I. Educación; II. Laboral y de capacitación; III. Psico-social con foco en el consumo problemático de drogas.
3. Potenciar y aumentar las habilidades sociales de los y las jóvenes con foco en herramientas socioeducativas e inserción en el mercado de trabajo que faciliten su desenvolvimiento en las diferentes áreas que componen la vida social y así aumentar las capacidades de cada persona y sea positivo para su crecimiento.
4. Mejorar la relación y el entorno intrafamiliar de los y las jóvenes, en particular para las mujeres jóvenes con hijos e hijas que son responsables del cuidado y la situación de privación de libertad altera y genera una desvinculación física y afectiva en la relación.

Posibles acciones al 2015-2025	Estado de situación 2019
Eliminar el recurso de aislamiento como sanción dentro de los centros penitenciarios.	En el INR el asilamiento fue eliminado con el cierre del Módulo 12 de la Unidad N° 4. Las Unidades Penitenciarias en su mayoría todavía cuentan con espacios de aislamiento para la ejecución de sanciones temporales.
Promover convenios con los medios de comunicación para que se haga difusión de las experiencias exitosas de jóvenes que presentan una reinserción social en ámbitos educativos/laborales/deportivos.	El equipo de Comunicación Institucional de la Dirección Nacional Apoyo al Liberado (DINALI) trabaja en la difusión de las actividades que se realizan como forma de dar visibilidad a las actividades realizadas en el marco de procesos de reinsercion social.
Realizar con equipos técnicos multidisciplinarios una experiencia de intercambio de jóvenes de diversos centros (mujeres y varones) que estén en la última fase de reclusión antes de salir en libertad, a fin de mejorar los procesos de integración.	No se dispone de información
Creación de unidades judiciales que tengan por objetivo asesorar legalmente y monitorear de manera constante las condiciones en las que se encuentran los adolescentes y jóvenes privados de libertad dentro de los centros penitenciarios.	No se crearon unidades judiciales que tengan ese fin. El monitoreo de las condiciones en Unidades penitenciarias para personas jóvenes lo lleva adelante el Comisionado Parlamentario y en el caso de adolescentes el Comité de los Derechos del Niño junto con UNICEF.

Desarrollar una estrategia para fortalecer las estrategias de seguimiento y evaluación de las propuestas/políticas de rehabilitación para jóvenes. Esto implica la evaluación de la reincidencia después del cumplimiento de una pena, con estudios que comparen lo siguiente: i. el tiempo que se estuvo en el sistema penitenciario; ii. Los principales delitos cometidos; iii. Vínculo familia-joven; iv. Vínculo joven-comunidad privada de libertad.	Se comenzó a implementar un instrumento de evaluación de riesgo a efectos de registrar la línea de base para la medición de la reincidencia mediante la aplicación de protocolo específico. Se unificó el sistema informático central del INR en todas las Unidades.
Continuar potenciando el trabajo comunitario como un tipo especial de pena.	Se produjo un sensible aumento en el uso de las medidas alternativas a la prisión, a partir de la puesta en vigencia del nuevo CPP y con ello del rediseño de la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida y; en particular el trabajo comunitario como parte de la libertad vigilada (Ley N° 19.466) así como de otras herramientas jurídicas como la Suspensión Condicional del Proceso.
Tener una oferta educativa pertinente para que puedan reintegrarse al sistema educativo y logren una inserción en el mercado laboral.	Se consolida una oferta educativa y laboral más diversificada en todas las Unidades pero con importantes inequidades en el acceso en igualdad de condiciones en algunas Unidades o en algunos sectores/módulos. Se crea la Mesa Interinstitucional de Educación (MIE) para personas en conflicto con la ley, coordinada desde la Sub Dirección técnica de INR (nuclea representantes de INR, INISA, MEC, ANEP, UDELAR, DSEJA ,CEFOPEN, DINALI, CFE, INEFOP, UTU, CES, INJU y el Comisionado Parlamentario).
Realizar talleres de orientación vocacional dentro de las cárceles con equipos técnicos y ex privados de libertad.	No se dispone de información.
Ampliar las estrategias de capacitación/talleres en los centros penitenciarios para la adquisición de una formación técnica que facilite la búsqueda de empleo a posteriori.	Se desarrollaron diversos talleres de capacitación para el empleo y se formaron técnicos del INR para su replica, a través de la articulación con la DINAE.
Programas para el grupo familiar del joven, ejemplo: familiares que participen de los talleres/capacitaciones para su rehabilitación.	No se dispone de información.
Realizar actividades lúdicas entre madres e hijos e hijas que permitan un mayor acercamiento y mejoramiento en el vínculo.	Estas actividades se desarrollan en las distintas Unidades que alojan a mujeres.
Brindar talleres en torno a la maternidad, el cuidado y la corresponsabilidad en el hogar para la salida en libertad.	Se instrumentan talleres a través de la articulación con MIDES – UCC y la UdelaR (Escuela de Parteras de la Facultad de Medicina, Facultad de Psicología) y UCUDAL.
Conformar un equipo técnico-profesional que brinde fuerte apoyo psico-social para los hijos y las hijas y las madres privadas de libertad.	Se conforman equipos multidisciplinarios en las Unidades del INR que alojan a madres con hijos.

Componente 3

Módulo de juventud en la Escuela Nacional de Policía

Objetivo del componente

Inclusión de contenidos con una perspectiva de juventud en los distintos niveles de la formación policial, para avanzar en la especialización de la seguridad pública de nuestro país, además de tener un efecto positivo directo en los procedimientos policiales

Posibles acciones al 2015-2025	Estado de situación 2019
Realización de una propuesta para los distintos niveles de formación en torno a juventud que brinde herramientas y desarrolle capacidades para enriquecer la labor policial desde la realidad juvenil, per se, para el trabajo con jóvenes y para los jóvenes. Los principales ejes temáticos a incluir en un formato de talleres a los distintos niveles de formación policial son: legislación nacional en torno a juventud; políticas públicas y juventud; institución policial y juventud; procedimiento e intervención policial; Salud Sexual y Reproductiva y Juventud; violencia basada en género y juventud y principales mitos y prejuicios frente a la juventud uruguaya.	Los contenidos se abordan en la formación de manera general dentro de diferentes materias de la malla curricular. A modo de ejemplo en la materia Servicio Operacional se trabajan los procedimientos policiales en los diferentes niveles de formación. En el Área de Salud, se aborda Salud Sexual y Reproductiva y en la materia Violencia basada en género se incluye la perspectiva generacional. En el área jurídica se trabaja de manera transversal contenidos desde el enfoque de DDHH.

Componente 4

Protección de derechos en los procedimientos policiales

Objetivo del componente

Contribuir a mejorar el vínculo ciudadano-policía en el pleno ejercicio de derechos, particularmente en poblaciones vulnerables y/o con mayor riesgo social, como población joven, en situación de calle, trans y personas que utilizan sustancias psicoactivas

Posibles acciones al 2015-2025	Estado de situación 2019
Instalar un ámbito de trabajo inter-institucional coordinado desde el MI junto al INJU/MIDES, la INDDHH, el INAU y organizaciones de la sociedad civil organizada para trabajar en acciones concretas que conduzcan a mejorar los procedimientos policiales, brindando garantías para el pleno ejercicio de derechos de los y las ciudadanas.	No se instaló un ámbito específico junto a INJU/MIDES pero el Ministerio del Interior participa en varios espacios interinstitucionales donde se encuentran presentes las Instituciones referidas junto con diversas organizaciones de la sociedad civil (Consejo Nacional de Género -Consejo Consultivo por una Vida Libre de VBG; SIPIAV; Consejo Nacional de Diversidad; Mesa de Prevención y Combate a la Trata de Personas; CONAPEES; Comisión Honoraria para la Protección al Trabajo Sexual).
Generar en el marco del MI y del INDDHH, un sistema de monitoreo y respuesta a situaciones de abuso de funciones y violencia policial asociada: población adolescente y joven, personas en situación de calle, población trans y personas que utilizan sustancias psicoactivas.	Se creó en el año 2018 en la órbita del Ministerio del Interior -Secretaría-, una Unidad específica para el relacionamiento directo con la INDDHH, denominada Unidad de Comunicación. La Unidad tiene como objetivo diligenciar y monitorear las comunicaciones y pedidos de informes que solicita la INDDHH al Ministerio y darle la más pronta respuesta. El Ministerio del Interior cuenta con la Dirección de Asuntos Internos que lleva adelante procedimientos investigativos cuando hay un mal procedimiento policial o policías involucrados en hechos delictivos. Existe una línea telefónica 0800 5000 donde se puede denunciar ya sea en forma anónima o nominada.

Componente 5

Trayectorias juveniles de emancipación y egreso de INAU e INISA
(En diciembre 2015 se crea el INISA, como organismo independiente de INAU.INISA con el cometido de ejecución de las medidas judiciales socio-educativas. INAU es el organismo rector en materia de políticas de infancia y adolescencia con el cometido de promover, proteger o restituir los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes)

Objetivo del componente

1. Promover estrategias de integralidad en los procesos de egreso de los y las jóvenes institucionalizados en el INAU e INISA, de forma de garantizar mejores logros en la integración social de los mismos, generando dispositivos habitacionales específicos para dicha población
2. Diseñar una estrategia de acompañamiento a las trayectorias de egreso institucional de los y las jóvenes desde un abordaje integral

Posibles acciones al 2015-2025	Estado de situación 2019
Otorgar, acompañar, evaluar y sistematizar los subsidios (totales y parciales) de vivienda colectiva destinados a jóvenes que egresan de INAU e INISA a través de una comisión de trabajo interinstitucional.	En 2015 se consolida una Comisión de trabajo interinstitucional entre INAU, MVOTMA , INJU/MIDES y en 2016 se firma un convenio marco. Se ejecutan 11 subsidios de alquiler en modalidad colectiva. Actualmente se proponen cambios al alcance del convenio, ampliando la posibilidad de subsidio a jóvenes en situación de alta vulnerabilidad, contemplando con prioridad los egresos institucionales tanto de INAU como de INISA.
Elaborar un documento diagnóstico que caracterice las trayectorias de los y las jóvenes que egresan de INAU e INISA.	No existe un documento diagnóstico institucional de caracterización específica, pero hay diversos documentos sobre algunas dimensiones de las trayectorias de los y las jóvenes que egresan de INAU e INISA.
Elaborar un documento que sistematice los programas y servicios institucionales existentes dirigidos hacia los y las jóvenes en función de los perfiles que egresan de INAU e INISA.	Sin datos.
Implementar un programa de acompañamiento a las trayectorias de egreso institucional de los y las jóvenes.	Se crean dos estrategias: En relación al egreso de INISA se crea estrategia para adolescentes y jóvenes que involucra a tres instituciones INISA, INAU e INJU/MIDES y se consolida a través de un convenio en 2016. Se implementa el Programa de Acompañamiento al Egreso en Comunidad (PAEC) en co-ejecución entre INAU e INJU/MIDES, con alcance territorial Montevideo y zona metropolitana, comenzando en 2019 piloto de llegada al interior. En relación al egreso de INAU se crea el Proyecto de Egreso que centraliza y coordina los proyectos de acompañamiento a procesos de autonomía que se llevan adelante desde las OSC en convenio o con equipos de ejecución directa del propio INAU. Se crea desde DINALI en coordinación con INR, el Área de Pre egreso para jóvenes y adultos del sistema penal de adultos. En esta etapa el alcance son las Unidades de zona metropolitana de Montevideo, trabajando con personas que se encuentran a 6 meses de salir en libertad, con proyeccion al egreso. En la actualidad toman contacto anualmente con DINALI 1400 personas aproximadamente. A su vez se consolida el proyecto de La Posada del camino, con un cupo mixto de 60 personas.

Bibliografía

ACKER, Jobs (1990). "Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations" en *Gender and Society, Vol. 4* (2), pp. 139–158. Disponible en línea: https://www.jstor.org/stable/189609?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents

ANEP (2010). *Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP): Aportes para su elaboración.* Montevideo: OPP-Presidencia de la República, ANEP, ONU Uruguay, UNESCO, UNICEF Montevideo.

ANEP (2017). *Marco Curricular de Referencia Nacional: Una construcción colectiva.* Montevideo. Montevideo: CODICEN-ANEP.

ANEP (2019). Observatorio de la educación. Disponible en línea http://observatorio.anep.edu.uy/index.php/cobertura.

ARIM, Rodrigo; COSTA, Mauro; KATZKOWICZ, Noemí (2018). *Emprendedurismo, Políticas Públicas y Juventud. Algunos apuntes preliminares.* Montevideo: MIDES/INJU.

BALARDINI, Sergio (2000). "De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud". En: Última *Década N°13*, CIDPA, Valparaíso, Septiembre (p.11-24).

BORJA, Jordi (2012). *Espacio público y derecho a la ciudad.* Barcelona. Disponible en línea https://debatstreballsocial.files.wordpress.com/2013/03/espacio_publico_derecho_ciudad_jordiborja.pdf

BENGOCHEA, Julieta (2018). *Los movimientos migratorios de población Sur-Sur en América Latina: Características del sistema migratorio y factores asociados a la migración, 1960-2010.* Tesis de Doctorado. México: Colegio de México.

CALVO, Juan José et al, (2014). *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay. Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación*. Fascículo 4. Montevideo: Trilce.

CAMPERO, Rúben; PÉREZ DE SIERRA, Isabel; QUESADA, Solana (2016). *Género y*

masculinidades. Miradas y herramientas para la intervención. Montevideo: FLACSO Uruguay, MIDES, UCC, INJU, INMUJERES, UNFPA.

CARDOZO, Sofía; JORGE, Victoria; PANDOLFI, Jimena; TORRE, Valentina (2019). "Abordaje feminista de una ciudad para ellos", pp. 373 - 390, en *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad.* Montevideo. Intendencia de Montevideo: Edición La Diaria.

Carta Mundial de Derecho a la Ciudad (2004). En *Revista Paz y conflictos*, N° 5, 2012, pp. 184-196. Disponible en línea: https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf

CEPAL (2009). *El envejecimiento y las personas de edad: Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe.* Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. (2013). *Welfare Administration Reform Between Coordination and Specialization.* International Journal of Public Administration, vol. 36, n°8, pp. 556–566.

CINTERFOR (2009). *"Construyendo el futuro con trabajo decente"* Supervielle, Marcos; Zapirain, Héctor; Cabrera, Mariana.Montevideo. FCU.

COLACCE, Maira; MANZI, Pilar; TENENBAUM, Victoria (2016). *Estimación del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud para Uruguay.* Mirada Joven, Nº 4. Montevideo: MIDES/INJU.

COLLINS, Patricia Hill (2000). *Pensamiento feminista Negro: el conocimiento, la conciencia y la política de empoderamiento* (2ª ed.). Nueva York: Routledge.

CONSEJO NACIONAL DE GÉNERO (2019): *Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030*. Montevideo: CNG/INMUJERES/MIDES.

CONSEJO NACIONAL CONSULTIVO DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA (2015): *Plan de Acción 2016-2019; por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional.* Uruguay. Montevideo. CNCLCVD/ INMUJERES/MIDES.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006). Disponible en línea: https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf

Culturaenlinea.uy. Lineamientos estratégicos MEC. Disponible en línea: http://culturaenlinea.uy/agente/18/

DI MASSO, Andrés; BERROETA, Héctor; VIDAL, Tomeu (2017). *El espacio público en conflicto: coordenadas conceptuales y tensiones ideológicas.* Athenea Digital 17(3). Noviembre, pp. 53-92. Disponible en línea: https://atheneadigital.net/article/view/v17-n3-dimasso-berroeta-

vidal/1725-pdf-es

DOMINZAIN, Susana; RADAKOVICH, Rosario; DUARTE, Deborah; CASTELLI RODRIGUEZ, Luisina (2014). Imaginarios y Consumo Cultural. Tercer informe Nacional sobre Consumo y Comportamiento Cultural. Observatorio Universitario de Políticas Culturales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Uruguay: FHCE/ UdelaR.

FIDEL, Carlos; VALENCIA LOMELÍ, Enrique (Coord) (2013). (*Des)encuentro entre Reformas Sociales, Salud, Pobreza y Desigualdad en América Latina. Tomo I.* Buenos Aires. Ed. Quilmes-CLACSO.

FALKIN, Camila (2014). *Jóvenes, ¿un asunto político?: el INJU y las políticas públicas de juventud en el Uruguay. Tesis de Licenciatura de Sociología*. FCS-UdelaR.

FERNÁNDEZ, Tabaré y ALONSO, Cecilia (2012). *Dos modelos de inclusión educativa: PAC y FPB en Uruguay (2007-2011). Revista Uruguaya de Ciencia Política,* N° 21/1, Enero/Junio 2012. Montevideo: Instituto Uruguayo de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

FILARDO, Verónica. (2009). "Temporalidades juveniles". En *Revista de Ciencias Sociales,* Filardo, Verónica: (coord.) *Juventud como objeto, jóvenes como sujetos.* Dossier revista de Ciencias Sociales Nº 25. Montevideo: Departamento de Sociología Facultad de Ciencias Sociales / UdelaR.

FUENTES, Guillermo; BUSCHIAZO, Valentina y CASTILLO, Marcelo (2015). "¿Quiénes, cómo y para qué?: Los espacios de participación convocados por el Ministerio de Desarrollo Social uruguayo." En R*ev. Espiral - Estudios sobre Estado y Sociedad,* v.: 65, p.: 89–121, Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.

GARCÍA PRINCE, Evangelina. (1997). *Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres. Una vía género sensitiva y paritaria al poder y al liderazgo.* Costa Rica: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

GARCÍA PRINCE, Evangelina (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. El Salvador: Centro Regional del PNUD para América Latina / Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament. Disponible en línea: http:// www.americalatinagenera.org/es/documentos/doc_732_Politicasdeigualdad23junio08.pdf

GONZÁLEZ LAURINO, Carolina; LEOPOLD COSTÁBILE, Sandra; LÓPEZ GALLEGO, Laura; MARTINIS, Pablo (2013). L*os sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente.* Uruguay. Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República. CSIC-UDELAR: Ediciones Trilce.

JOHNSON, Niki; AGUIAR, Sebastián; CARDOZO, Sofía; JORGE, Victoria; TORRE, Valentina (Coordinadores) (2018). *Diagnóstico sobre la violencia hacia las mujeres en espacios públicos en Montevideo*. Programa Ciudades Espacios Públicos seguros para mujeres y niñas. Montevideo: IM, ONU Mujeres, FCS/UdelaR.

JUNTA NACIONAL DE MIGRACIÓN (2016). *Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay.* Montevideo. JNM. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-originales/576-2016

ICT (2017). *Development Index.* Internacional Communications Union. Disponible en línea: https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html#idi2017rank-tab

INE (2011). *Consideraciones metodológica y conceptuales sobre los cuestionarios de Población, Hogares y Viviendas de los Censos 2011.* cap.: IX, p.47. Montevideo. INE. Disponible en línea: http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35289/consideraciones.pdf/27602ac9-2044-495b-9a04-a0722092c45e

INE (2013). *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay,* Montevideo. INE. Disponible en línea: http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Uso+del+tiempo+y+el+trabajo+no+remunerado/579b3fdb-c0e8-4745-ab1d-a9aef24ab5a5

INEEd (2017). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016,* Montevideo. INNEd. Disponible en línea: https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2015-2016.pdf

INEEd (2018). *Reporte del Mirador Educativo 1. Desigualdades en el acceso a la educación obligatoria.* Montevideo: INEEd.

KESSLER, Gabriel (2012). *Movilidades laterales: delito, cuestión social y experiencia urbana en la periferia de Buenos Aires.* Revista de Ciencias Sociales, v.25, n.31, pp. 37-58. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, UdelaR.

KOOLHAS, Martín y NATHAN, Mathías (2013). *Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay: magnitud y características. Informe de resultados del Censo de Población 2011.* Montevideo, INE.

KOOLHAS, Martín; PRIETO, Victoria; y ROBAINA, Sofía (2017). *Encuesta Nacional de Actitudes de la Población Nativa hacia inmigrantes extranjeros y retornados*. Grupo de Estudios de Migración e Integración en Uruguay (GEDEMI). Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Montevideo: UdelaR..

Ley N° 17.514. Ley de erradicación de la violencia doméstica. Uruguay, 9 de julio de 2002. Disponible en línea: http://www.impo.com.uy/bases/leyes/17514-2002

Ley N° 18.104. Ley de igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República. Uruguay, 22 de marzo de 2007. Disponible en línea: http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18104-2007

Ley Nº 18211. Ley de creación del Sistema Nacional Integrado de Salud. Uruguay, 13 de diciembre de 2007. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18211-2007/61

Ley N° 18.246. Ley de unión concubinaria. Uruguay, 10 de enero de 2008. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18246-2007

Ley 18.250. Ley de migraciones. Uruguay, 17 de enero de 2008. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008/76

Ley Nº 18.437. Ley General de Educación. Uruguay, 16 de enero de 2009. Disponible en línea: http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008

Ley N° 18.987. Ley sobre Interrupción voluntaria del embarazo. Uruguay, 30 de octubre de 2012. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18987-2012

Ley N° 18.590. Código De La Niñez Y La Adolescencia. Se Modifican Disposiciones Relativas a Adopción. Uruguay, 16 de octubre de 2009. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18590-2009/1

Ley N° 18.620. Ley de regulación del derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios. Uruguay, 17 de noviembre de 2009. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18620-2009/4

Ley N° 19.075. Ley de matrimonio igualitario. Uruguay, 9 de mayo de 2013. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19075-2013

Ley Nº 19.167. Ley de regulación de las técnicas de reproducción humana asistida. Uruguay, 29 de noviembre de 2013. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19167-2013

Ley Nº 19.172. Ley de regulación y control del Cannabis. Uruguay, 7 de enero de 2014. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19172-2013

Ley 19.254. Modificaciones a la Ley de migraciones nº 18.250. Obtención de residencia permanente a familiares de nacionales de los estados parte y asociados del Mercosur. Uruguay, 4 de setiembre de 2014. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19254-2014

Ley N°19.353. Ley de creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Uruguay, 8 de diciembre de 2015. Disponible en línea: http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19353-2015

Ley Nº 19529. Ley de salud mental. Uruguay, 19 de setiembre de 2007. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19529-2017

Ley N° 19.580. Ley de violencia hacia las mujeres basada en genero. Modificación a disposiciones del Código Civil y Código Penal. Derogación de los Arts. 24 a 29 de la Ley 17.514. Uruguay, 9 de enero de 2018. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017

Ley Nº 19.684. Ley integral para personas trans. Uruguay, 7 de noviembre de 2018. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19684-2018

Ley N°19.691. Ley de promoción del trabajo para personas con discapacidad. Uruguay, 8 de noviembre de 2018. Disponible en línea: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19691-2018

LÓPEZ, Alejandra y VARELA, Carmen (2016). *Maternidad en adolescentes y desigualdad social en Uruguay. Análisis territorial desde la perspectiva de sus protagonistas.* Montevideo: UdelaR, UNFPA.

MEC. *Encuentro de Arte y Juventud.* Disponible en línea: https://cultura.mec.gub.uy/innovaportal/v/37874/8/mec/arte-y-juventud

MIDAGLIA, Carmen; CASTILLO, Marcelo; FUENTES, Guillermo (2012). *El papel de los nuevos ministerios sociales en la región*. En Enrique Valencia y Carlos Fidel (Comps.). S/d.

MIDES/DINEM (2014). *Pobreza multidimensional: ejercicio de medición para Uruguay. Serie de documentos Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay.* Montevideo: MIDES/DINEM. Disponible en línea: http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61732/1/pobreza-multidimensional-ejercicio-de-medicion-para-uruguay.-2014.pdf

MIDES/DNPS (2017). C*aracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay: Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas.* Informe final. Montevideo: MIDES/DNPS.

MIDES/DNPS (2019). *Documento base para el Seminario-Debate "Entretierras 2019".* Montevideo: MIDES/DNPS.

MIDES/INJU (2013). *Tercer Informe Encuesta Nacional de Juventud 2013.* Montevideo. MIDES/

INJU. Disponible en línea: https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/570

MIDES/INJU (2015). Cuaderno temático de la ENAJ N°2. *Situación de los jóvenes en el mercado laboral uruguayo. Un análisis comparativo a partir de las encuestas nacionales de adolescencia y juventud 1990, 2008 y 2013*. Montevideo: MIDES/INJU.

MIDES/INJU (2015). Cuaderno temático de la ENA N°3. *El trabajo de cuidados desde una perspectiva de género y generaciones*. Montevideo: MIDES/INJU. Disponible en línea: https://uruguayeduca.anep.edu.uy/recursos-educativos/2302

MIDES/INJU (2015). *Plan de acción de Juventudes 2015-2025*. Montevideo: MIDES/INJU. Diponible en línea: http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/963

MIDES/INJU (2017). C*onTexto: Publicación periódica del Observatorio Social de Programas e Indicadores, Caracterización de las juventudes con limitaciones en Uruguay a partir del Censo 2011*. Montevideo: MIDES/INJU.

MIDES/INMUJERES (2017). *Violencia basada en género: Desde el ámbito privado a la agenda pública. Cuadernos del Sistema de Información de Género. N° 7*. Montevideo: MIDES/INMUJERES

MIDES/INMUJERES (2007). *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA). Políticas hacia las Mujeres. 2007–2011*. Uruguay. Montevideo: MIDES/INMUJERES.

MORÁS, Luis Eduardo (2012). L*os hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*. 2a edición. Montevideo: SERPAJ.

MORÁS, Luis Eduardo (2016). *Los enemigos de la seguridad. Desigualdades y privación de libertad adolescente*. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria.

MSP, ANEP, MIDES, OPP, ASSE, INAU (2017). *Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo no Intencional en Adolescentes. Documento Fase I. Uruguay 2016-2020*. Montevideo.

NATHAN, Mathías (2013). "Envejecimiento poblacional en Uruguay". En: Bengochea, Julieta; Cabella, Wanda et al; *Detrás de los tres millones. La población uruguaya luego del Censo 2011*. Montevideo: Brecha/UdelaR.

OIM (2018). *Matriz de seguimiento de desplazamiento (Displacement Tracking Matrix / DTM)*. Esipova, Neli; Ray, Lulie; Pugliese; Pugliese, Anita; y Tsabutashvili. Ginebra. OIM. Disponible en línea: https://www.globaldtm.info/

OMS Banco Mundial (2011). *Informe Mundial sobre la discapacidad.* Ginebra. OMS/BM Disponible en línea: https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_

es.pdf?ua=1

Presidencia de la República (2018). *Informe de prensa.* Montevideo. Disponible en línea: https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/educacion-anep-inicial-cobertura-acceso-universalizacion

ROCHA, Cecilia (2014). *Diversidad sexual en Uruguay: las políticas de inclusión social para personas LGBT del Ministerio de Desarrollo Social (2010-2014)*. Informe final. Montevideo: MIDES.

RODRÍGUEZ, Gustá, A. (2008). "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. Temas y debates" en R*evista universitaria de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Rosario*. Argentina. Volumen 12, Número 16. Rosario: UNR.

SCAGLIOLA, Miguel; CRISTAR, Cecilia (2012). *De juventud(es) y participación(es). Trazando pistas sobre jóvenes y modos de participación a través de políticas públicas.* Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.

SCAGLIOLA, Miguel (2017). *La transición a la adultez de las políticas de juventud. Apuntes para un balance de tres décadas de políticas de juventud en Uruguay.* Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

SCOTT, Joan (1990). *El género: una categoría útil para el análisis histórico. En Historia y Género.* España, Valencia: Ediciones Alfonso El Magnánimo.

SEMPOL, Diego (2012). *Políticas públicas y diversidad sexual, Serie Hablando de Derechos DESC+A Charlas de Formación en Derechos Humanos, Nº 7*. Montevideo: MIDES.

SEMPOL, Diego (2013). *De los baños a la calle. Historia del movimiento lésbico, gay, trans uruguayo (1984 –2013)*. Montevideo: Sudamericana Uruguay.

SNIC (2019). *Cuidados rinde cuentas. Informe mensual*. Montevideo: MIDES. Disponible en línea: http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/114669/1/informe-sistema-de-cuidados-tematico-territorio-junio-2019.pdf

UDELAR (2019). *Rendición de cuentas 2018. Informe Cualitativo de la Gestión*, Montevideo: UdelaR. Disponible en línea: http://gestion.udelar.edu.uy/planeamiento/wp-content/uploads/sites/33/2019/05/Informe-Cualitativo-de-la-Gesti%C3%B3n-Udelar-2018.pdf

UNICEF (2006). *Cultura y participación adolescente: Palabras y juegos.* Montevideo: UNICEF

Uruguay. Disponible en línea: http://www2.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/wp-content/uploads/2014/05/Herramientas_GUIA5_Cultura_y_participacion_adolescente.pdf

UNICEF (2013). *La situación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en Uruguay. La oportunidad de la inclusión.* Montevideo: UNICEF Uruguay. Disponible en línea: https://www.unicef.org/uruguay/spanish/discapacidad-en-uruguay-web.pdf.pdf

URIARTE, Carlos (2013). "La cuestión de la responsabilidad en el derecho penal juvenil". En González, C.; Lepold, S.; López, L. y Martinis, P. (coord.) *Los sentidos del castigo* (141-161). Uruguay. Ediciones Trilce, CSIC Universidad de la República.

UTEC (2018). *Memoria anual 2017*. Montevideo: UTEC. Disponible en línea: https://utec.edu.uy/memoria-anual-utec-2017/

VARELA, Carmen et al (2014). *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay. La fecundidad en el Uruguay (1999-2011): desigualdad social y diferencias en el comportamiento reproductivo. Fascículo 3.* Montevideo: Trilce

VÁZQUEZ DÍAZ, P. S. (2012). *Guías para el Debate: ¿Qué es la perspectiva de juventud?.* México D.F.: Espolea.

ZAFFARONI, Eugenio, ALAGIA, Alejandro y SLOKAR, Alejandro (2002). *Derecho Penal.* Primera parte. Cap. I: "Derecho penal y poder punitivo". Buenos Aires: EDIAR.



Impreso y encuadernado en Mastergraf SRL
Bvar. Artigas 4678 - Tel.: 2303 4760
Depósito Legal: 376.130