



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Maestría en Ciencia Política

La larga marcha de las políticas de juventud.
El proceso de construcción de agenda y políticas de
juventud en el Uruguay entre los años 1978 y 1995.

Miguel Scagliola Zinola
Tutor: Alejandro Milanesi

2022

Agradecimientos:

Agradezco especialmente, y dedico este trabajo, a mi esposa Evi, mi hija Juli y mi hijo Cami, por el aguante y amor cotidiano, sin los cuales no hubiera podido embarcarme en esto. ¡Gracias por tanto! También agradezco a mi padre, Enrique; a mi madre, Adriana; y a mi hermana, Mariana.

A mi tutor, el Dr. Alejandro Milanesi, que aceptó el desafío de acompañarme en el camino, ya con algunos proyectos de tesis fracasados auestas. Sus aportes, la confianza depositada y la respuesta a los pocos días (o incluso horas) de haber recibido un avance, fueron claves para no perder el entusiasmo y poder llegar a buen puerto.

A Matias Rodríguez, compañero de ruta en tantas ocasiones, incluido nuestro pasaje por el INJU, el cursado de la Maestría, el dictado del curso “Los jóvenes y la juventud en la agenda política” (FCS/UDELAR); pero sobre todo, y fundamentalmente, por la rica amistad compartida.

A Lorena Seijo y Andrea Pasinotti, quienes por agosto de 2020 me hicieron una pregunta que disparó todo, cuando les contaba sobre una iniciativa que tenía pensada en relación a estudiar el INJU durante los gobiernos del Frente Amplio: “¿Y por qué no hacés esto para tu tesis?”. Con modificaciones en el producto final (cuyo proyecto se delineó en 2021), aquí estoy gracias a su pregunta tan interpelante como motivadora.

A las personas entrevistadas: Ernesto Rodríguez, Diosma Piotti y Claudia Romano, por los aportes y el tiempo. Particularmente quiero agradecer a Ernesto Rodríguez, quien a lo largo de los 17 años que llevo, de algún modo, vinculado a las políticas de juventud, siempre conté con su generosa colaboración. Sin su apoyo este trabajo no hubiera sido posible, al menos en estos términos.

Al Lic. Marcelo Castillo, quien en el inicio de este proceso fue clave para ayudarme a definirme con fuerza por la temática, y tuvo el acierto de sugerirme a Alejandro como tutor.

Al Dr. Alejandro Cozachcow, quien en tiempo record leyó el capítulo final y me brindó sugerencias bien pertinentes, que ayudaron a mejorar el texto.

A la Dra. Verónica Filardo, de quien he aprendido acerca de las miradas sociológicas respecto a las juventudes. También debo su confianza en una maravillosa experiencia docente en el marco del Diploma “Jóvenes, Juventudes y políticas públicas”.

A Sebastián Sabini, por la rica (e intensa) experiencia compartida allá por 2005/2009 con la Comuna Canaria Joven. Allí surgió esta pasión por las políticas de juventud, y algún que otro aprendizaje.

A Alejo Ramírez, Paul Giovanni Rodríguez, Carmen Llanes, Camila Falkin, Diego Beretta, Dahiana Barrales, Nicolás Ambrosi, Melina Vázquez, Álvaro Sosa, Luciana Scaraffuni, José Ismael Criado (CEULAJ), Juan González Vázquez (Biblioteca INJUVE), quienes en algún momento me facilitaron algún material, o me indicaron alguna pista para seguir.

Miguel Scagliola Zinola

Resumen:

El presente trabajo cuenta una historia: la de los orígenes y construcción de las políticas de juventud en Uruguay. Es un proceso que se rastrea entre el año 1978 y 1995, con el objetivo de contestar la pregunta de *¿cómo se construyó la agenda de políticas públicas de juventud en el Uruguay post dictadura, que desembocó en la creación de un organismo especializado en juventud?* Ello en referencia a la creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud (1987 - 1990) y al más conocido Instituto Nacional de la Juventud, que habiendo sido creado en 1991, cumplió más de tres décadas de funcionamiento ininterrumpido.

Para ello se adentra aún en la década de 1970, cuando todavía no se vislumbraba el retorno a la democracia, pero la actividad de resistencia a la Dictadura Cívico-Militar generaba algunos resquicios para aglutinar jóvenes, reflexionar y generar acciones políticas. De modo paralelo, en 1978 la ONU decide celebrar un Año Internacional de la Juventud, que finalmente ocurrió en 1985.

Así, se va reconstruyendo un proceso con sus diferentes escenarios, actores e hitos, donde la transición a la Democracia en lo local, y la escena internacional, van configurando la construcción del “asunto juventud” en el marco de la agenda política y gubernamental. Ello da paso a la irrupción de las políticas públicas de juventud en el Uruguay post Dictadura, expresadas particularmente en una institucionalidad especializada en juventud, primero con la creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud (1987) y luego el Instituto Nacional de la Juventud.

El proceso es leído a la luz del Marco de las Corrientes Múltiples, de Jhon Kingdon, analizando de qué modo se abrió una “ventana de política” que dio paso a la agenda de juventud; lo cual se combina con el enfoque de difusión y transferencia de políticas para explorar la influencia del contexto internacional, y en particular del Instituto de la Juventud de España, en un proceso de adopción de ciertos pilares básicos que conformaron un modelo original, y persistente en el tiempo.

Palabras clave: *Año Internacional de la Juventud, políticas de juventud Uruguay, INJU, agenda pública, difusión de políticas.*

Contenido

1. Introducción: preguntas y objetivos de investigación	04
1.a Introducción.	04
1.b Preguntas, Objetivos e Hipótesis.	05
1.c Justificación y relevancia del tema.	07
1.d Estrategia conceptual, metodológica y camino recorrido.	08
1.e Antecedentes sobre políticas de juventud en Uruguay.	11
2. Las políticas públicas, agenda, difusión y transferencia de ideas y políticas.	15
2.a Políticas públicas, una introducción.	15
2.b Teorías de formación de agenda pública.	16
2.c Difusión y transferencia de políticas públicas.	21
3. Las políticas públicas de juventud.	25
3.a Controversias respecto a la entidad de la juventud	25
3.b Políticas públicas de juventud: producción y problematización del concepto.	26
3.c La dimensión institucional de las políticas de juventud.	31
4. El Año Internacional de la Juventud, su dimensión “glocal”.	38
4.a La celebración del AIJ, contexto, significados.	37
4.b El contexto uruguayo.	41
4.c El Año Internacional de la Juventud - 1985 en Uruguay.	44
4.d Balance del AIJ, su alcance, limitaciones.	46
5. La Administración Sanguinetti y la institucionalización de la agenda gubernamental de juventud.	48
5.a Las elecciones nacionales de 1984 y el contexto de la Administración Sanguinetti.	48
5.b El contexto internacional post-AIJ: el INJUVE y las conferencias iberoamericanas.	50
5.c La creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud.	56
5.d El funcionamiento de la Comisión Coordinadora y la oferta programática.	61
5.e Balance de la Comisión Coordinadora de la Juventud (1987-1990).	68
6. La Administración Lacalle y la creación del Instituto Nacional de la Juventud.	71
6.a La campaña electoral y elecciones nacionales de 1989.	71
6.b El contexto internacional: las políticas de juventud en la región hacia 1990.	72
6.c La creación del Instituto Nacional de la Juventud.	76
6.d El primer INJU y sus características político-programáticas.	78
6.e Balance del Instituto Nacional de la juventud (1991-1995).	88
7. Síntesis y conclusiones	91
7.a El AIJ un impulso global (necesario, pero no suficiente) con características locales propias.	91
7.b La redemocratización: viejos y nuevos <i>asuntos</i> pugnando por un lugar en la agenda.	92
7.c La juventud “emergente”: contracultura juvenil, Coordinadora Anti-Razzias, un llamado de...	94
7.d La ventana de oportunidad para la juventud y las políticas públicas (Modelo de Kingdon).	96
7.e El papel de agentes internacionales en la difusión de políticas de juventud.	100
Conclusiones	103
Bibliografía	106
Anexo 1: Cuadros y textos de apoyo.	116
Anexo 2: Listado de Documentos Recopilados y Referenciados.	122

1. Introducción: preguntas y objetivos de investigación.

El capítulo a continuación presenta de modo general el problema de investigación, las preguntas que dan pie a la misma y los objetivos que se persiguen. Se sitúa el trabajo en cuanto a su contexto, las perspectivas teóricas a la luz del cual se estudia (la formación de agenda pública y la difusión y transferencia de políticas públicas), el abordaje metodológico y el camino recorrido.

Así también se plantea la pertinencia del mismo y se presentan los antecedentes en la materia sobre las políticas y la institucionalidad de juventud en Uruguay.

1.a Introducción.

El Instituto Nacional de la Juventud de Uruguay, conocido por su sigla INJU, cumplió tres décadas de funcionamiento ininterrumpido en enero de 2021. El mismo goza de un conocimiento público importante. Casi un 60% (57.8) de las personas entre 12 y 35 años declaró que alguna vez escuchó hablar del Instituto Nacional de la Juventud, según la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud del año 2018¹. Dicho guarismo asciende a 81% si se considera la franja entre 30 y 35 años.

Sin embargo, sus orígenes, el (largo) proceso que dio lugar a su creación, e incluso su antecedente institucional directo, suelen ser poco conocidos, y han sido escasamente estudiados desde las ciencias sociales, y particularmente desde la Ciencia Política.

El presente trabajo se plantea analizar la irrupción de la “juventud”² como un asunto (*issue*) en la agenda política y gubernamental de Uruguay y particularmente pretende reconstruir el camino hacia la constitución de políticas públicas y de organismos de juventud, camino que inicia lentamente a fines de la década de 1970, desemboca en la creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud (1987), y posteriormente en el Instituto Nacional de la Juventud (1991).

Se pone foco en procesos de índole internacional, básicamente a partir de la designación de 1985 como Año Internacional de la Juventud (AIJ), y a procesos locales, que inician en el marco de la transición desde la dictadura cívico militar al retorno de la Democracia.

Apelando a literatura sobre formación de agenda política y gubernamental (particularmente a través del *marco de las corrientes múltiples* de John Kingdon), se indaga en los procesos, actores y propuestas que fueron moldeando la agenda y la creación de un organismo nacional especializado en juventud.

El argumento principal refiere a que el contexto internacional, alentado por la celebración del AIJ y el proceso doméstico de redemocratización generaron, en una escala “*glocal*”, una ventana de oportunidad política que favoreció la entrada en agenda de las políticas de juventud y particularmente la idea de que era necesario crear un organismo especializado en la materia.

Adicionalmente, y por la influencia de dicho contexto internacional, particularmente a partir de la acción internacional del Gobierno de España a través de su Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), se explora la incidencia de procesos de difusión/transferencia de políticas en la generación

¹ Ver: Toledo y Cristar et al. (2019).

² Se utiliza en general el sustantivo “juventud” en singular, dado que era lo corriente en la terminología de la época estudiada. Más allá que había identificación de algunos sectores juveniles, era corriente referirse a “la juventud” como algo relativamente homogéneo (Plesnicar, 2011). Entrados los años 2000, se ha tornado frecuente la utilización del término “juventudes”, en plural, para denotar la diversidad y desigualdades que encierra la categoría. Se comparte el criterio con Liguori (2019) quien al abordar el caso argentino en la misma época refiere al término “juventud” (en singular) como una “categoría nativa” del contexto estudiado.

de un “modelo originario” de políticas de juventud (1987-1995) constituido por un núcleo de pilares como el Instituto Nacional, el Centro de Información a la Juventud, la Tarjeta Joven, el Consejo de la Juventud, que han perdurado en el tiempo más allá de sus variantes.

1.b Preguntas, objetivos e hipótesis.

Este trabajo pretende dar cuenta de la siguiente interrogante principal:

- *¿Cómo se construyó la agenda de políticas públicas de juventud en el Uruguay post dictadura, que desembocó en la creación de un organismo especializado en juventud?*

Seguidamente se plantean algunas preguntas más específicas de carácter auxiliar:

- *¿Cómo fue el proceso, en términos de actores y propuestas, que derivó primero en la creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud (1987) y del Instituto Nacional de la Juventud (1991) como organismos especializados en dicho sector poblacional?*
- *¿Cuáles fueron los actores, nacionales e internacionales, intervinientes en el proceso uruguayo?*
- *¿Qué papel jugaron diversos organismos internacionales (ONU, CEPAL, las Conferencias Iberoamericanas de Juventud y el Instituto de la Juventud de España) en el desarrollo inicial de las políticas de juventud uruguayas?*

El **objetivo general** consiste en describir el proceso mediante el cual se constituyó una agenda política en materia de juventud que derivó en la creación de organismos públicos, la Comisión Coordinadora de la Juventud (1987-1990) y posteriormente del Instituto Nacional de la Juventud (1991 a la fecha), específicamente dedicados al diseño, promoción y ejecución de políticas de juventud.

Sus **objetivos específicos** son:

1. Analizar las raíces históricas que dan nacimiento a la agenda de políticas públicas de juventud en Uruguay, identificando y describiendo sus actores, propuestas y procesos.
2. Explicar cómo, en el marco del surgimiento de dicha agenda de políticas, se llega a la conformación y puesta en marcha de la Comisión Coordinadora de la Juventud como organismo especializado en dicha población, y posteriormente del Instituto Nacional de la Juventud.
3. Identificar la presencia de procesos de difusión y transferencias de ideas y políticas (por parte de agentes internacionales) que influyeron en la conformación de la agenda local en materia de juventud y el desarrollo de una institucionalidad y políticas específicas.

El **período abarcado** transcurre entre el año 1978 y 1995. Respecto al inicio, más allá de que todo recorte temporal se torna un tanto arbitrario, convergen en el año 1978 (en plena dictadura cívico-militar) dos hechos relevantes que juegan en el plano internacional y nacional, con su tamiz regional.

A nivel internacional, en 1978 la Asamblea de la Organización de Naciones Unidas (ONU), mediante resolución N° 33/7-1978³ define proclamar el “Año Internacional de la Juventud” (AIJ)⁴. Un año después, mediante Resolución N° 34-151/1979 la ONU resolvería que dicho año se celebre en 1985, bajo el lema: “Desarrollo, participación, paz”.

En el plano nacional, en 1978 se publica el trabajo del por entonces estudiante de sociología Ernesto Rodríguez (a la postre quizás el mayor experto en políticas de juventud de Latinoamérica) titulado “*Situación y perspectivas de la juventud uruguaya*”. Al decir de Lovesio y Viscardi (2003) es el primer trabajo de tipo sociológico sobre la juventud, publicado en Uruguay después de 10 años, pues el último antecedente relevado data de 1968. Dicho trabajo puede considerarse como el mojón de una larga acumulación de estudios, reflexiones y propuestas vinculadas a los jóvenes y las políticas de juventud.

La publicación (en plena dictadura) de un trabajo respecto a la situación de los jóvenes en Uruguay, que posteriormente desencadenaría en otros procesos, y la determinación de la Organización de Naciones Unidas, dan el puntapié a la puesta en agenda de los asuntos vinculados con las y los jóvenes en el Uruguay.

El período se cierra en febrero de 1995, con el fin de la primera Administración transcurrida por el Instituto Nacional de la Juventud, creado formalmente bajo la Presidencia del Dr. Lacalle Herrera en enero de 1991, organismo que persiste en la actualidad con sus tres décadas de existencia.

Respecto al **alcance institucional**, si bien se admiten diversas discusiones en torno a qué se entiende por *política de juventud* y qué organismos en la órbita estatal desarrollan políticas de juventud, este trabajo se centra en los denominados “organismos especializados en juventud” u “organismos gubernamentales de juventud” (Balardini, 1999), que son aquellos con cometidos específicos de atender la *cuestión juvenil* más allá de los sectores clásicos de política: educación, trabajo, salud, vivienda, etc.

El trabajo tiene un alcance en la institucionalidad pública nacional, reconociendo el primer mojón en la creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud (1987) que perduró hasta 1990, y posteriormente dio paso a la creación del Instituto Nacional de la Juventud (1991), ambos de carácter nacional, dependiendo jerárquicamente del Ministerio de Educación y Cultura.

No obstante, vale dejar constancia que de modo paralelo empezaban a surgir algunas experiencias a nivel Departamental, destacándose en el inicio la Comisión Honoraria de Juventud (CHAJ) de la Intendencia de Montevideo (1987) y posteriormente la Comisión de Juventud (1991). También en otros Departamentos se dieron experiencias tempranas de creación de Oficinas Municipales de Juventud.

³ Ver: <https://undocs.org/es/A/RES/33/7>

⁴ La propuesta -de celebrar un año dedicado a la juventud- había sido trasladada a los países miembros el año anterior, mediante resolución N° 32-134/1977.

Hipótesis orientadoras.

El presente trabajo sostiene que la entrada en agenda de la juventud y las políticas públicas de juventud obedeció a una “ventana de política” (Kingdon) en la que se conjugaran varios factores:

1. **La corriente de los problemas:** la juventud fue colocándose como un “debe” de la dictadura y un pendiente entre los temas principales de la transición. Implica un tema novedoso, un nuevo “riesgo social” a atender. También una nueva “población” a gestionar, proteger y controlar por parte del Estado (Foucault, 2006).
2. **La corriente de las políticas:** las políticas de juventud venían siendo implementadas y planteadas como respuesta a los problemas de la juventud en distintos países de Europa (particularmente España) y Latinoamérica, a partir del impulso dado por la celebración del AIJ. Con una incidencia importante se destaca el papel de algunas agencias internacionales y del Instituto de la Juventud de España, en el marco de una política incipiente de cooperación internacional.
3. **La corriente de la política:** si bien aún en dictadura la temática venía siendo impulsada por organizaciones no gubernamentales (Foro Juvenil y otras), en el marco del retorno a la democracia hubo actores “sensibles” al tema y/o que visualizaron allí una oportunidad política.

Lo anterior no hubiera sido posible si en los momentos oportunos no se hubiera contado con la acción de *emprendedores de política* (Kingdon, 1984) que venían impulsando, acumulando conocimientos y sobre todo propuestas, así como articulando diversos actores, en el marco de una cierta “comunidad de políticas”.

Por su parte, se plantea que el contexto internacional tuvo una fuerte influencia en el caso uruguayo, tanto en lo que refiere al impulso de una agenda de juventud, propiciado por la celebración del Año Internacional de la Juventud, como mediante procesos de difusión y transferencia de políticas, particularmente desde la experiencia española, vía Instituto de la Juventud de España, a través de la comunidad iberoamericana y sus conferencias gubernamentales de juventud.

1.c Justificación y relevancia del tema

El presente trabajo posee tres dimensiones respecto a su pertinencia, una de carácter teórico, que hace a los estudios de políticas públicas, particularmente en lo que tiene que ver con la formación de agenda; una de carácter histórico, en relación a la transición a la democracia y sus *asuntos*; y tercero, en su dimensión de política pública específica, el interés por un fenómeno poco estudiado como lo es el de las políticas de juventud, particularmente su origen, en el marco de la conmemoración de los 30 años del Instituto Nacional de la Juventud.

En materia teórica, se entiende que el estudio de la constitución de una arena de políticas públicas, apelando a documentación de época y testimonios de sus protagonistas, con la perspectiva temporal de tres décadas, es una oportunidad sumamente relevante.

La formación de agenda es un proceso clave en el análisis de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1993) y la arena de juventud se presenta hoy, a 30 años de concretado el hito político de la creación del INJU, como un caso excepcionalmente rico de estudio, combinando un tiempo más que razonable transcurrido, pero que a la vez es posible contar con el testimonio de los actores principales, puesto que eran jóvenes entonces.

Este trabajo pretende aportar al estudio de la agenda de juventud, de la creación de la Comisión Coordinadora y del Instituto Nacional de la Juventud, en particular, siendo ésta parte de una generación de políticas públicas abocadas a poblaciones específicas (juventud, mujer, etc,) que han convivido con la clásica organización sectorial estatal (trabajo, salud, educación, etc.).

Sobre la transición a la democracia, luego de la dictadura cívico-militar de 1973-1985, el estudio de los fenómenos juveniles ha sido relegado, conociéndose muy poco cómo se fueron procesando temáticas, propuestas y acciones que colocaban al *asunto juventud* en algunos espacios de discusión política, particularmente al coincidir el año del retorno a un gobierno democrático (1985) con el Año Internacional de la Juventud, celebrado a propuesta de la Organización de Naciones Unidas.

Respecto a la creación y trayectoria del INJU, no obstante ser un área de intervención pública consolidada, con una estructura institucional propia que cumplió tres décadas, ha sido escasamente abordada desde el punto de vista politológico.

En el plano de los estudios sobre jóvenes y juventudes hay una cierta producción propiamente académica, básicamente desde la sociología, con énfasis en lo que refiere a transiciones a la vida adulta, movimientos juveniles, uso de espacios públicos, culturas y colectivos, etc. Sin embargo, respecto a la institucionalidad y las políticas de juventud existe en el país, y en el plano latinoamericano en general, un conjunto muy escaso de incursiones académicas.

Sobre la institucionalidad y las políticas de juventud propiamente, existe un cúmulo relativamente pequeño de trabajos que se han ocupado del asunto (Falkin, 2014; Bassi et al., 2014; Buschiazzo, 2015; Scagliola, 2018; Castillo y Milanese, 2019; Cristar y Palumbo, 2021), pero el surgimiento de la juventud en la agenda pública y el proceso de constitución primero de la Comisión Coordinadora de la Juventud (1987) y luego del Instituto Nacional de la Juventud (1991) no ha sido abordado aún desde la Ciencia Política, constituyendo un núcleo original de estudio y aportes.

1.d Estrategia conceptual, metodológica y camino recorrido.

En el esquema de análisis se articulan un marco que básicamente remite a variables “endógenas”, internas del sistema político, junto con un elemento explicativo de carácter “exógeno” como es el de la difusión y transferencia de políticas (policy transfer) aplicable a procesos con fuerte incidencia de actores y procesos externos al sistema político, en este caso agencias y gobiernos internacionales.

Las variables exógenas (internacionales) han sido estudiadas particularmente en el contexto argentino (Beretta y Nuñez, 2020; García y Liguori, 2015; Gonzalez, 2016; Vommaro et al., 2017) mientras que en Uruguay no se ha más que realizado mención (Falkin, 2014; Cristar y Palumbo, 2021), siendo pertinente establecer de qué modo el proceso de construcción de políticas e

institucionalidad respecto a la juventud se vio enmarcado en un proceso internacional con sus respectivos actores y propuestas y cómo esto se expresó localmente.

Dado que se trata, en buena medida, de la reconstrucción de una historia (la de las políticas de juventud en Uruguay) se asume una mirada socio-histórica, la cual ha sido utilizada por diversos autores (Liguori, 2019; Vázquez y Liguori, 2018; Vommaro et al., 2017) al abordar el surgimiento de las políticas de juventud en Argentina.

Siguiendo a Offerlé (2011) se concibe la creación de una dependencia estatal como un acontecimiento que va más allá de un acto formal, dado que es el resultado de múltiples procesos que influyen en el momento fundacional y condicionan la trayectoria posterior a lo largo del tiempo (Vommaro et al., 2017). De acuerdo a Liguori (2019, p. 30):

“Este modelo de la socio-historia permite dar cuenta del origen de una área específica y diferenciada de juventud en nuestro país, atendiendo a las condiciones de contexto así como una diversidad de procesos intra y extra-estatales que hacen posible su conformación en el escenario de transición y recuperación democrática”.

Al respecto es relevante entender la creación de un organismo de juventud (en este caso) como una trama compleja de actores, temas, propuestas, organizaciones e individuos que interactuaron en cambiantes escenarios nacionales e internacionales. Para ello se entiende que la combinación del Marco de las Corrientes Múltiples (Kingdon, 1984) y los enfoques de difusión y transferencia de políticas, logra captar esta complejidad inherente.

Generación de evidencia y análisis de datos:

Si bien en principio se previó la necesidad de una estrategia basada fundamentalmente en la realización de entrevistas a diversos actores involucrados (dado que se suponía difícil acceder a documentos de época) en el transcurso de la investigación se accedió a un acervo importante de documentos, proporcionados generosamente sobre todo por Ernesto Rodríguez y Diosma Piotti.

Ello hizo que se priorice el análisis documental, puesto que, si bien el ejercicio hermenéutico siempre tiene el filtro de la historia y el presente, se entiende que recurrir a la documentación proporciona una lectura más clara del contexto de época, en sus concepciones, propuestas, incluso en su terminología. En palabras de Ricoeur (1984): *“Interpretar una obra es descubrir el mundo al que ella se refiere en virtud de su disposición, de su género y de su estilo”.*

Para obtener la evidencia, se ha seguido una estrategia de tipo cualitativo, utilizando el texto como material empírico e interesándose por la perspectiva de los participantes (Fick, 2015) aplicando una triangulación metodológica entre el análisis de contenido documental y de entrevistas.

Respecto al análisis de contenido, siguiendo a Andreu Abelá (2002, pág. 2):

“El análisis de contenido (...) es una técnica de interpretación de textos, (...) donde puedan existir toda clase de registros de datos, transcripción de entrevistas, discursos, protocolos de observación, documentos, videos,... el denominador común de todos estos materiales es su

capacidad para albergar un contenido que leído e interpretado adecuadamente nos abre las puertas al conocimientos de diversos aspectos y fenómenos de la vida social”.

Así es que, mediante el análisis de documentos y de las entrevistas realizadas a actores clave, se pretende acercarse al conocimiento sobre el proceso de construcción de las políticas de juventud en Uruguay.

1) Análisis documental: implicó la recopilación y revisión de 75 documentos que abarcan el período 1978 - 1994. Dichos documentos refieren a normativa (Leyes y proyectos de Ley; Decretos, Resoluciones), artículos oficiales y de organizaciones de la sociedad civil; ponencias de especialistas; notas periodísticas, etc.

Los mismos fueron obtenidos de varias fuentes: archivo propio del autor; documentos proporcionados por Soc. Ernesto Rodríguez; Prof. Diosma Piotti; Prof. Álvaro Sosa; la Biblioteca del Instituto de la Juventud de España; la Biblioteca del CLAEH. También se apeló a repositorios documentales de ONU⁵, CEPAL⁶, UNESCO⁷, y el El Grupo de Estudios de Políticas y Juventudes (GEOJU) del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG)⁸.

Siguiendo a Prior (2008) en este caso se entiende que en el análisis de documentos es tan relevante el centrarse en lo que los mismos “dicen” (contenido), como en los modos en que tales documentos son utilizados por los actores para determinados propósitos (uso y función).

Allí se buscó identificar actores individuales o colectivos vinculados, temas de agenda, propuestas de políticas, propuestas institucionales, etc.

De los 75 documentos relevados, 38 aparecen referenciados en el desarrollo del presente trabajo como evidencia en respaldo de la línea argumental⁹.

2) Entrevistas/comunicaciones personales con actores clave¹⁰: se realizaron tres entrevistas (en distintos formatos) con actores absolutamente relevantes para el objeto de estudio. La estrategia, además de obtener una mirada general del proceso, fue conversar respecto a asuntos que permitan contextualizar, comprender y vincular fuentes documentales y procesos; así como aspectos puntuales que no eran abordados en dichas fuentes.

-Soc. Ernesto Rodríguez: por su trayectoria profesional/política se trata de una referencia ineludible en la materia. Es un actor por demás relevante en lo que aquí se aborda, y es considerado como un “emprendedor de política” (Kingdon, 1984). Su actividad (como activista, experto, consultor nacional e internacional, etc.), conocimiento y archivo personal sobre el tema es absolutamente relevante. De ello que buena parte del acervo de la época refiere a documentos de su autoría.

⁵ Ver: <https://www.un.org/es/library/page/databases>

⁶ Ver: <https://repositorio.cepal.org/>

⁷ Ver: <https://es.unesco.org/open-access/>

⁸ Ver: <http://repositorio.sociales.uba.ar/items/browse?tags=GEOJU-IIGG>

⁹ El listado de documentos y sus principales características puede consultarse en el ANEXO.

¹⁰ La entrevista solicitada al actual Senador Jorge Gandini, actor clave en el proceso abordado, participante de diversos ámbitos, creador y Director del Instituto Nacional de la Juventud (1991-1995) no pudo ser realizada. Fue propuesta desde su Secretaría una fecha en que no fue posible y no se pudo reagendar. De todos modos se relevaron testimonios importantes para el presente trabajo en: Falkin (2014) y Cristar y Palumbo (2021).

La entrevista fue realizada mediante Plataforma Zoom, en dos sesiones en el mes de mayo de 2021. Posteriormente, a lo largo de todo el trabajo, se mantuvieron conversaciones vía aplicación de mensajería Whatsapp, con consultas puntuales; chequeo de ideas que iban surgiendo, etc.

Su testimonio parcial respecto a lo que aquí se aborda, puede encontrarse en una entrevista realizada por el antropólogo catalán Carles Feixa (Feixa 2021).

-Prof. Diosma Piotti: es otra protagonista clave en esta historia. Su rol como Secretaria General del Ministerio de Educación y Cultura (1985-1990) la llevó a estar en un lugar privilegiado en la creación y conducción de la Comisión Coordinadora de la Juventud.

Contar con su testimonio en el marco de la presente investigación es una contribución original, puesto que no se ha encontrado registro de investigaciones académicas (o periodísticas) donde se cuente con la perspectiva de quien fue una figura clave en el desarrollo de la institucionalidad y las políticas de juventud en Uruguay, siendo considerada también una “emprendedora de política” (Kingdon, 1984).

Se mantuvieron varios intercambios, telefónicos, vía mail, y personales a lo largo del año 2021. Su testimonio principal surge de un documento escrito, del que luego se desprendieron algunas consultas puntuales vía mail o mensajería de WhatsApp.

-Soc. Claudia Romano: fue también una figura clave en el proceso reconstruido en este trabajo. Siendo aún estudiante fue responsable técnica de la creación y funcionamiento del Centro de Información a la Juventud, y posteriormente de la puesta en marcha del Instituto Nacional de la Juventud, siendo Coordinadora Técnica durante el período 1991 - 1995.

La entrevista fue realizada de modo presencial el día 26 de julio de 2022, en su lugar de trabajo, y se extendió por el lapso de una hora. Su testimonio ha sido recogido anteriormente en Falkin (2014) y Cristar y Palumbo (2021).

1.f Antecedentes sobre políticas de juventud en Uruguay.

En materia de políticas de juventud, al menos en el sentido específico que se aborda en este trabajo, la producción en el país es notoriamente menor que la correspondiente a las características de las juventudes uruguayas, sus expresiones culturales, los aspectos que refieren a su transición a la vida adulta, sus actitudes y comportamientos, etc¹¹.

Menciona Rodríguez (2015) que el primer esfuerzo sistemático orientado a construir conocimiento en materia de políticas de juventud en Uruguay lo constituyó el proyecto “*Políticas de Juventud en América Latina: Diseño y Evaluación*” llevado adelante por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CIID) de Canadá. Finalizado en 1996, fue coordinado en el inicio por el propio Ernesto Rodríguez y finalizado por el también uruguayo Julio Bango. Contó con 20 estudios de caso nacionales, así como estudios subregionales, sobre las políticas de juventud en América Latina.

¹¹ Ello en lo que respecta a una mirada general sobre las políticas de juventud o colocando en foco al INJU como organismo especializado en juventud. Sí se encuentran trabajos que abordan algún campo o política concreta de las políticas de juventud en sentido amplio, como puede ser el abordaje de programas laborales, programas para jóvenes en situación de vulnerabilidad social, programas socioeducativos, entre otros.

El estudio de caso sobre Uruguay lleva la autoría de **Julio Bango (1995)**. En él se repasan los principales hitos y se realiza un estado del arte y evaluación de algunas políticas sectoriales de juventud (políticas educativas; de empleo; salud; recreación y tiempo libre) y un balance del recorrido y desarrollo institucional, con foco en el propio INJU, la Comisión de Juventud de la Intendencia de Montevideo y las oficinas municipales de juventud; la Comisión Parlamentaria de Asuntos Juveniles; el Consejo de la Juventud del Uruguay, y el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil.

Las principales valoraciones de Bango (1995) pasan por reconocer que en el Uruguay de entonces la institucionalidad en materia de juventud había logrado importantes avances, de creciente legitimación (la propia creación del INJU es el indicador más claro), aún cuando faltaba dar un paso hacia propuestas más integrales, que superaran la fragmentación institucional y de políticas.

Luego, y más allá de la existencia de diversos trabajos que evaluaban políticas sectoriales (educación, salud, trabajo, etc.), o informes de carácter interno del Instituto Nacional de la Juventud u otros organismos, hubo que esperar hasta el año 2008 para que apareciera un nuevo aporte, de carácter sistemático y publicado, sobre políticas de juventud. En este caso, sobre el INJU y su estado de situación durante el primer período de gobierno nacional del Frente Amplio.

Se trata del trabajo elaborado por el especialista argentino **Félix Bombarolo (2008)** denominado *“El Estado y los jóvenes: Dilemas de la gestión pública latinoamericana”*. Es un trabajo de consultoría elaborado por encargo del propio INJU y la Organización Iberoamericana de Juventud, en el marco de una cooperación institucional tendiente a realizar un balance del Instituto, sus debilidades, fortalezas y pistas para el desarrollo de sus capacidades institucionales y programáticas.

Dejando de lado algunas producciones propias, o promovidas por el Instituto Nacional de la Juventud, se puede rastrear recién en 2014 un trabajo que aborda los tipos de políticas de juventud más características de tres períodos de la trayectoria de INJU (de 1991 a 2014) y las analiza en función de cuáles son las concepciones de juventud que subyacen a cada programa, valiéndose entre otros de los paradigmas de políticas de juventud desarrollado por Dina Krauskopf (2004), así como de los impactos buscados sobre los procesos de subordinación material y simbólica que afectan a los jóvenes.

Es la tesis para acceder al título de licenciada en sociología de **Camila Falkin (2014)**, titulada *“Jóvenes, ¿un asunto político?: el INJU y las políticas públicas de juventud en el Uruguay”*. Un trabajo muy sustantivo y que de alguna manera constituye el antecedente más directo de este estudio.

El trabajo, basado en una revisión documental y entrevistas a la casi totalidad de directores del INJU desde 1991 hasta 2014, identifica tres etapas en función de su desarrollo y fortaleza institucional (1991-1994; 1995-2004; 2005-2014) y a partir de allí selecciona los programas que se entienden como más representativos de cada una: Tarjeta Joven, Projoven e Impulsa, que convivían hasta entonces.¹²

A partir de los mismos Falkin (2014) analiza la construcción del sujeto joven que implica cada programa, sus focos de atención y sus mecanismos de implementación. Así también discute sus impactos en términos de las categorías de redistribución y reconocimiento (Fraser).

En sus diferencias respecto a paradigmas de juventud, áreas de intervención, modalidades, etc., el trabajo plantea que además de cambios políticos y estilos de dirección, las agencias transnacionales (ONU, OIJ, BID, etc.) han cumplido un rol central en la definición de lineamientos político-filosóficos en la oferta programática del Instituto Nacional de la Juventud.

¹² Si bien Projoven surgió bajo el nombre de “Opción Joven” en la órbita de INJU, implementándose del año 1994 a 1996, posteriormente, bajo el nombre de “Projoven” fue radicado en la órbita de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y más tarde del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

También en el año 2014 **Bassi et al. (2014)** publican un artículo titulado *“Revisión y reflexiones sobre las políticas sociales juveniles en Uruguay”*. En él se proponen trazar una mirada acerca del sistema de protección social uruguayo en su etapa actual, en lo que atañe a las y los jóvenes. El análisis se estructura principalmente en relación al área de intervención pública en juventud (educación, salud, trabajo, etc.) y a la orientación universal o la focalización socioeconómica.

Los autores concluyen que en los últimos años (del 2005 a la fecha) ha existido un esfuerzo importante de revertir el sesgo pro adulto del gasto social uruguayo y se han impulsado diversas intervenciones con foco en las y los jóvenes; una orientación socioeconómica con tendencia a la universalidad; y un énfasis en las propuestas formativas y laborales. Por otra parte, plantean una escasa articulación interinstitucional; esfuerzos presupuestales y de gestión menores a los necesarios para afrontar los problemas planteados; una concentración territorial de la oferta programática en el área metropolitana.

Un año más tarde, **Valentina Buschiazzo (2015)** realiza su tesis de licenciatura en Ciencia Política con un trabajo titulado *“Construyendo capacidades estatales: una mirada a la transversalidad del Instituto Nacional de la Juventud en Uruguay”*. En él, partiendo de los enfoques sobre capacidades estatales, la autora se pregunta *“¿Cuáles son las capacidades del INJU para generar, coordinar o actuar como organismo rector de políticas públicas de juventud que responden a una lógica transversal?”* (Buschiazzo, 2015). El foco se encuentra puesto en la administración 2010-2014, y su centro es principalmente el *“Plan Nacional de Juventudes, 2011-2015”*.

En sus conclusiones se plantea que si bien el Instituto Nacional de la Juventud ha realizado importantes avances en la construcción de capacidades estatales para impulsar una política transversal de juventud que permee las diversas estructuras sectoriales del Estado, aún tiene muchos desafíos y un largo camino por recorrer si pretende convertirse en un rector en materia de políticas de juventud.

En ocasión del 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, celebrado en Montevideo en julio de 2017, **Miguel Scagliola (2018)** presentó un trabajo titulado *“La transición a la adultez de las políticas de juventud. Apuntes para un balance de tres décadas de políticas de juventud en Uruguay”*.

Allí se realiza un breve recorrido por la institucionalidad y las políticas de juventud de 1985 al 2017, con los objetivos de trazar una mirada panorámica sobre el desarrollo histórico de las políticas de juventud en Uruguay; identificar etapas del Instituto Nacional de la Juventud; plantear algunos apuntes para un balance de esta historia de 30 años de políticas de juventud en Uruguay y la región.

Apoyado en el trabajo de Falkin (2014) se identifican tres etapas: *“Etapa fundacional”* (1990-1995); *“Etapa de vaivenes”* (1995-2005); *“Etapa de reposicionamiento”* (2005-actualidad). Luego se plantean 3 reflexiones, en términos de hipótesis, en torno a la experiencia institucional del INJU (con referencias en la región): 1. que la agenda de derechos de la juventud no ha ocupado un lugar relevante en la agenda pública; 2 que las Políticas de juventud han tenido un desarrollo inestable, una trayectoria *“yo yo”*, de idas y vueltas; 3 que la experiencia indica que resulta muy dificultoso para los organismos especializados en juventud trascender un lugar marginal en la estructura estatal.

En el año 2019, y en el marco de la publicación *“Punto y Seguido, balance del Plan de Acción de Juventudes”* (INJU, 2019), **Marcelo Castillo y Alejandro Milanesi (2019)** presentan un texto titulado *“La construcción institucional de las políticas juventud en Uruguay: trayectoria y desafíos”*. Luego de un repaso por los principales hitos históricos en el despliegue institucional y de políticas de juventud, y de un foco particular en la situación durante los gobiernos nacionales del Frente Amplio

(2005-2019) los autores concluyen plantean algunos nudos en el desarrollo del Instituto Nacional de la Juventud.

Si bien han existido avances en materia de coordinación entre las diversas agencias estatales que despliegan políticas hacia jóvenes, es necesario aún mayores esfuerzos en lograr una política de juventud articulada; aún cuando el INJU ha logrado una mayor presencia pública, tiene aún escaso margen para influir en las políticas de mayor alcance hacia las y los jóvenes (como ser la educativa, de salud, laboral, etc.), con algunas excepciones; la debilidad relativa de INJU en el entramado estatal hace que sea difícil que pueda ejercer su rol de rectoría a la hora de sentar a la mesa a los diversos organismos con injerencia directa en la vida de las y los jóvenes; por último, si bien la participación juvenil ha estado entre las prioridades históricas del Instituto, han existido fallas en la definición de quiénes se convoca, quién lleva la voz cantante, cómo se participa de los diversos espacios, etc.

Se plantea que la conducción del INJU deberá resolver la clásica tensión entre ser un organismo ejecutor de políticas (y que éstas trasciendan el nivel de los programas), u orientar sus capacidades técnicas (y pueden agregarse las políticas, también) hacia un rol más fuerte en la conducción de las políticas, la coordinación interinstitucional, la participación, la generación de conocimiento especializado en jóvenes, etc.

2. Las políticas públicas, agenda, difusión y transferencia de políticas.

Este capítulo es el marco conceptual más amplio desde el cual se construyó la investigación. Realiza un breve repaso, a los efectos de contextualizar el campo de estudios, del concepto de políticas públicas. Posteriormente, en un nivel más específico, se introducen algunos abordajes teóricos en lo que refiere al proceso de construcción de agenda (*agenda setting*), con particular desarrollo del enfoque de las “corrientes múltiples”, desarrollado por John Kingdon (1984). También se apela a parte de la producción conceptual sobre difusión y transferencia de políticas, para entender cómo algunas políticas son asumidas, aún con adaptaciones, en contextos diferentes.

2.a Políticas públicas, una introducción.

El presente trabajo se enmarca en el campo de la Ciencia Política dedicada al estudio de las políticas públicas. Si bien no pretende, ni es posible aquí, reseñar los diversos aportes, discusiones, y enfoques en torno a dicho campo de estudio (los mismos pueden encontrarse en Aguilar Villanueva 1992; Parsons 2007; Pastor Albaladejo, 2015; por mencionar solo algunos) se plantearán brevemente algunas referencias que son el marco general de este trabajo.

El norteamericano Harold Lasswell (1902 - 1978), cuyos primeros textos datan de la década de 1930, es señalado como el impulsor del enfoque moderno de las políticas públicas. Su propuesta era la elaboración de una disciplina como tal, a la que denominaba “*ciencias de las políticas*” - *policy sciences*- (Parsons, 2007). Lasswell propuso separar los campos de estudios de la política (*politics*) en términos del estudio teórico del poder, del campo de las políticas públicas (*policies*), basado en la perspectiva interdisciplinaria, que conjugaría aportes de la ciencia política, la sociología, la economía, la psicología.

Junto a Lasswell, aparecen otros nombres destacados, como el de Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton (Parsons, 2007).

En el inicio puede plantearse un cierto desencuentro entre las ciencias de las políticas y la ciencia política, o al menos el señalamiento de que no era tan obvia la estrecha relación de la Ciencia Política con las políticas públicas, cosa que hoy es un campo completamente legitimado de estudios de la disciplina.

Más allá que hoy en día el estudio de las políticas públicas es un campo consolidado de la Ciencia Política, no existe un consenso totalmente aceptado respecto a su definición- Por el contrario, las diversas definiciones ofrecidas, suelen hacer hincapié en algún aspecto más o menos particular (Pastor Albaladejo, 2015). Aquí se mencionan algunas definiciones que ponen en el centro la noción de “problema público”, lo cual implica un componente controversial.

Una referencia clásica, para la cual hay que remontarse varias décadas, pero que posee la virtud de presentar de modo muy claro la relación de las políticas públicas con los “problemas públicos” es la definición brindada por los argentinos Oszlak y O’Donnell, quienes entienden a las políticas públicas como: “*un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil*” (Oszlak y O’Donnell, 1976, p. 21).

En esta definición el término clave es el de “cuestión”, que es un asunto problematizado, en el sentido de que determinados actores creen que puede y debe hacerse algo al respecto, y a partir del cual desarrollan estrategias tendientes a su solución.

En palabras de Oszlak y O'Donnell (1976): *“Llamamos ‘cuestiones’ a estos asuntos (necesidades, demandas) ‘socialmente problematizados’ ”*. (p. 18). Esta versión conceptual de las políticas públicas que ponen foco en lo controversial, en las diversas miradas, intereses, propuestas en disputas, es clave a la hora de analizar la conformación de una agenda de política pública.

Esta definición, que se retoma en la definición de política de juventud propuesta por Bergami et al. (2018) y recogida en el capítulo 3. Ella nos conectará con la construcción de asuntos que entran en juego en el proceso de formación de la agenda en el campo de “la juventud”.

Más recientemente, Tamayo Saez ofrece una definición, que también parte de la perspectiva de los “problemas públicos”, pero que abandona, o al menos no explicita la dimensión controversial en torno a un asunto, de la que parten Oszlak y O'Donnell (1976), sino que por el contrario parece entrever un cierto consenso entre los ciudadanos y el gobierno:

“Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Saez, 1997, p. 281).

Por su parte, en una línea conceptual similar a la desarrollada por Oszlak y O'Donnell, Subirats y Gomá (1998) recuperaban la cuestión de la regulación pública de problemas, contradicciones, intereses y preferencias en conflicto, como expresión de las sociedades actuales:

“las políticas deben considerarse como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales. Toda política pública entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto”. (p. 14).

En la perspectiva de los problemas públicos, de su construcción, los procesos y tensiones implícitos en los mismos, y su eventual entrada en la agenda pública y gubernamental, el proceso de formación de agenda pública resulta fundamental, y allí se pone el foco de este trabajo, particularmente en lo que atañe a las políticas públicas de juventud. A continuación, se brinda un breve repaso por algunas teorías de formación de la agenda pública.

2.b Teorías de formación de agenda pública.

Un aspecto fundamental en los estudios sobre políticas públicas radica en conocer cómo se definen y asumen los problemas públicos que enfrentan los sistemas políticos para intentar brindar soluciones. En dichos estudios se da una importancia central al momento de la “formación de la agenda pública” (*agenda setting*) entendido éste como: *“El proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de políticas públicas”*. (Elder y Cobb, 1993¹³).

El proceso de formación de la agenda tiene particular relevancia puesto que la cantidad de temas sobre los que un gobierno, y el conjunto de actores políticos en general, puede prestar

¹³ El original es de 1972 y es considerado el texto fundacional del *agenda setting* (Casar y Maldonado, 2008).

atención es de carácter reducido y son pocos los que logran efectivamente ser tratados (Elder y Cobb, 1993). Ello hace que el proceso sea eminentemente político: diversos temas, impulsados por diferentes actores con intereses distintos, e incluso contrapuestos, pugnan por llamar la atención, tener un lugar en la agenda y ser abordados.

En el estudio de la formación de agenda no solo se pone en juego la multiplicidad de actores que intervienen, sus visiones sobre los temas, sus intereses y sus recursos de poder, sino también el considerar que los problemas públicos suelen ser complejos (*wicked problems*), multicausales, y sin sostenerse en una única e indiscutible definición. Por el contrario, los problemas públicos suelen surgir y definirse mediante controversias.

Entre todos los asuntos que preocupan o llaman la atención a distintos grupos, actores sociales y políticos, miembros de la comunidad, solo algunos llegan a ser parte de la agenda pública. Oszlak y O'Donnell (1976) llaman "*cuestiones*" a esos asuntos (necesidades, demandas) que llegan a ser socialmente problematizados.

Respecto al "surgimiento de una cuestión" en su texto clásico de 1976, Oszlak y O'Donnell plantean una serie de preguntas claves para conocer dicho proceso: ¿Quiénes y cómo problematizan un asunto? ¿Quién, cómo y cuándo logra convertir un tema en una "cuestión"? ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas? ¿Cuál es la definición inicial de la cuestión?

Elder y Cobb (1993) por su parte, realizan una distinción entre dos tipos de agendas; una llamada "sistémica" o "pública", y una segunda llamada "institucional" o "gubernamental". La *agenda pública* está compuesta por todos los asuntos que los integrantes de una comunidad política entienden que merecen la atención y son pasibles de ser abordados a través de políticas públicas por las autoridades. La *agenda gubernamental* está conformada por aquellos temas de la agenda pública que son aceptados por las autoridades de gobierno para su consideración y toma de decisión al respecto.

En este marco son múltiples los actores que pugnan en el espacio público por impulsar diversos temas e incidir en la agenda, buscando una circunstancia propicia para que se tomen decisiones de política pública en torno a los mismos, esto es que el tema promovido pase de la agenda pública a la gubernamental.

No solo los actores gubernamentales y los político-partidarios intentan impulsar sus programas, sino que existe una gran diversidad de actores, tales como cámaras empresariales, sindicatos, asociaciones profesionales, *think tanks*, movimientos sociales, etc. Todos son parte de un complejo entramado político que se encuentra detrás de la agenda pública. Es así que el momento de formación de la agenda se presenta como un escenario extraordinariamente privilegiado para estudiar el vínculo entre las políticas (*policies*) y el juego político de los actores (*politics*).

En materia de la descripción y el conocimiento del proceso de formación de políticas públicas (*policy making process*) encontramos dos paradigmas clásicos, a partir de los cuales se ha construido buena parte del conocimiento sobre política pública. Son los modelos del "racionalismo" y el "incrementalismo".

Desde el *racionalismo* se concibe a la elaboración de las políticas públicas como una instancia donde los decisores poseen un cierto control de la situación, pudiendo evaluar el asunto realizando un diagnóstico exhaustivo, evaluando sus variantes y alternativas, a la hora de seleccionar la medida óptima para el problema que se pretende abordar. Como referente de dicha escuela encontramos a Herbert Simon. El autor posteriormente ajustó su modelo denominado como "racionalidad limitada", para dar cuenta de que ciertas variables son inmanejables por los decisores.

Por otra parte, desde las posturas que conciben a la elaboración de las políticas públicas como un proceso *incremental* se apunta que dada la complejidad y urgencia que conllevan los problemas públicos, los decisores no cuentan con la posibilidad de evaluar todo el arco de circunstancias para cambiar radicalmente las orientaciones y los instrumentos de política pública, con lo cual los cambios en las mismas se vuelven marginales y las transformaciones se dan por procesos de acumulaciones sucesivas. El referente principal de dicho paradigma es Charles Lindblom.

Ambos paradigmas, en su “estado puro”, han sido criticados puesto que el racionalismo plantea supuestos de análisis y elaboración poco realistas para las circunstancias en que los gobernantes toman sus decisiones; y el incrementalismo es tildado de cierto conservadurismo, pues el mismo tiende a mantener el statu quo y pasa a ser dificultoso explicar los procesos en los que sí existen cambios significativos de políticas.

En un intento por tomar lo mejor de cada uno de los paradigmas en una síntesis que propicie un nuevo enfoque superador, Amitai Etzioni (1992) presenta lo que denomina “exploración combinada” lo cual supone instancias de análisis de tipo racionalista, que otorgue una mirada panorámica, con el foco en asuntos particulares que permite el incrementalismo, como modo de profundizar en algunos aspectos concretos.

Por último, cabe retomar que un problema público es una construcción social y política, que refleja distintas concepciones de la sociedad (Elder y Cobb, 1993). Dichas concepciones surgen de intereses, el sector social de adscripción, la pertenencia a partidos y otros cuerpos colectivos, etc. los que determinan los marcos (*framing*) desde donde se mira y evalúa “la realidad”, y a partir de los cuales se construye y define un problema de política pública. Ello implica que no hay problemas definidos de manera única (Wildavsky, 1979) y ni siquiera algo puede llegar a ser un problema para cada grupo o personas distintas.

Las definiciones sirven para encuadrar el desarrollo posterior de una posible política, por lo cual las mismas tienen efectos tanto a lo largo del ciclo de una política, como de sus propios efectos en la situación a la cual se aplica (Elder y Cobb, 1993).

Realizada esta introducción se presentan brevemente algunos conceptos clásicos del estudio de la formación de la agenda de políticas públicas, que servirán de referencia para reflexionar en torno al tema de este trabajo: el proceso de formación de una agenda de políticas de juventud en el Uruguay post dictadura, y la creación de organismos especializados en dicha población: la Comisión Coordinadora de la Juventud (1987) y el Instituto Nacional de la Juventud (1991). Las referencias serán los aportes clásicos de Charles Elder y Roger Cobb; Barbara Nelson; y en particular John Kingdon.

Elder y Cobb (1993), en un influyente trabajo aparecido originalmente en el año 1984, presentan un estudio acerca de la formación de la política de los ancianos en los Estados Unidos, colocando el foco principalmente en el modo de entrada en agenda de dicho asunto. Una primera cuestión importante de sus aportes refiere a la caracterización de los problemas públicos como construcciones sociales, las cuales en buena medida dependen de los significados que los actores imprimen a los mismos. No existen problemas a secas, sino definiciones acerca de asuntos que se problematizan por parte de diversos actores.

Inspirados en el modelo del “bote de basura” de Cohen, March y Olsen para la toma de decisiones, Elder y Cobb plantean que la formación de la agenda es un proceso donde convergen flujos relativamente independientes:

El flujo de las personas, refiere al juego de actores que se da por la definición y la promoción de un tema dentro de la agenda; existen diferencias en la capacidad de los actores –por sus recursos y organización- a la hora de influir en la agenda sistémica y gubernamental.

El flujo de las cuestiones remite a la definición de los problemas, es decir asuntos polémicos –issues- que den lugar a la atención pública; cuanto más amplio es el acuerdo sobre la definición de un problema, más amplio podrá ser su alcance.

El flujo de las soluciones, para ser viable las soluciones viables están determinadas no sólo por las tecnologías disponibles sino también por el conocimiento aceptado en una sociedad dada.

Por último, se encuentran las oportunidades de elección, lo que corresponde al *timing* es decir, al tiempo en que un asunto puede ser tratado en el marco de una agenda gubernamental que incorpora temas de modo acotado.

De acuerdo a los autores, los tres flujos precedentes (personas, asuntos y soluciones) deben encontrar su tiempo justo, su oportunidad, para que un problema público pueda entrar en la órbita decisional de las autoridades gubernamentales.

Esta cuestión nos lleva directamente al “marco de las corrientes múltiples” acuñado por John Kingdon y plasmado en su obra *“Agendas, Alternatives, and Public Policies”* (1984).

Para Kingdon la elección colectiva, como lo es la formulación de una política pública, no es un mero derivado de esfuerzos individuales, sino el resultado combinado de fuerzas estructurales y procesos cognitivos y afectivos que dependen del contexto (Zahariadis, 2010).

Kingdon retoma también la idea de Cohen, March y Olsen, de concebir al modelo de toma de decisiones organizacionales, u “oportunidades de elección”, como una “anarquía organizada” o un “bote de basura” (*garbage can model*), donde diversos problemas y soluciones pueden convivir caótica e independientemente, hasta que en ocasiones surgen juntas.

Ello no significa que el proceso sea un “caos generalizado” pero Kingdon, desde el marco de las corrientes múltiples, plantea que no existe una relación directa, previsible, entre problemas y sus posibles soluciones, sino que la formación de una política es un proceso en el que soluciones disponibles esperan la aparición de problemas compatibles para insertarse en la agenda política (Sanjurjo, 2018).

Con el objetivo de generar un enfoque para explicar los procesos de formación de agenda, Kingdon plantea que en la misma hay tres corrientes simultáneas y generalmente independientes: la corriente de los problemas; la de las políticas (policies); y la de la política (politics).

Las tres corrientes tienen dinámicas propias de funcionamiento y siguen sus cursos de acuerdo a lógicas distintas. No obstante ello cuando éstas se acoplan (esto es, cuando se plantea un problema, para el cual se encuentra disponible una solución aportada por uno o varios actores del “juego político”) se abre una “ventana de política pública”, un escenario propicio para la acción a partir de la cual es posible que surja (o cambie) una política pública que dé respuesta a los problemas planteados.

La **corriente de los problemas** está conformada por los diversos *asuntos* que los actores políticos, los grupos de interés, o diversos actores en general, pretenden que sean tratados dentro de la agenda pública. Como se vio anteriormente los “problemas públicos” no tienen una esencia o un sentido unívoco, sino que son construcciones sociales, responden a aspectos controversiales, a partir de los cuales algunos actores tratan de definir, ponderar, transmitir el sentido de relevancia para la sociedad en su conjunto, etc.

En dicha corriente existen tres elementos fundamentales: los *indicadores* (ejemplo la tasa de desempleo juvenil, la tasa de embarazo adolescente, el costo de un programa); los *sucesos que*

captan la atención (como ser crisis, un hecho violento, una tragedia) y la *retroalimentación* (refiere a la información de políticas en marcha, que permita determinar qué es lo que funciona y qué no, o qué podría funcionar mejor).

Zahariadis (2010), que en buena medida ha actualizado el marco conceptual de Kingdon, agrega un cuarto elemento: la “carga de problemas”, entendida como la cantidad de problemas difíciles que compiten por llamar la atención a quienes diseñan políticas. Ello conspira contra una eficiente utilización de la información para la toma de decisiones.

También agrega Kingdon que así como un problema puede llegar a captar la atención, e incluso ser considerado como relevante, un problema puede desaparecer de la agenda tanto por haber confiado en su resolución (por ejemplo con la mera aprobación de una normativa) o porque aún sin resolverse se pierde su nivel de atención, debido al agotamiento de recursos dedicados a sostenerlo (baja de aparición en los medios masivos, actores que asumen otras temáticas, etc).

La **corriente de las políticas**, para Kingdon (1984) es concebida como una “sopa de ideas”, conformadas por un conjunto de ideas que compiten por obtener un lugar relevante en una determinada “red de políticas públicas”: comunidades profesionales, burócratas que atienden en determinada arena política, redes de expertos, entre otros.

En esta corriente las ideas corren diversa suerte. Dice Zahariadis (2010, p. 77): *“Algunas ideas sobreviven este período inicial casi sin sufrir cambios, otras se mezclan con propuestas nuevas, y otras simplemente desaparecen. Mientras que la cantidad de ideas que circulan es bastante importante, únicamente algunas se consideran seriamente”*.

Los criterios de selección de una idea refieren tanto a cuestiones de viabilidad técnica, como a la congruencia de ésta con los valores de la comunidad. Las propuestas que se muestran como difíciles de implementar, poseen menos posibilidad de ser tenidas en cuenta, igual que aquellas que entran en contradicción con los valores culturales predominantes, particularmente de los formuladores de políticas.

Para que una idea perdure en general debe ser sometida a un proceso de “**ablandamiento**” (*softening up*) a partir del cual la idea es difundida, circulada y expuesta entre comunidades de expertos, representantes políticos y la ciudadanía, para llegar a hacerse “eco” de las mismas, y que finalmente puedan convertirse en la alternativa disponible (López Pagán, 2015. En esta tarea juegan un papel clave los “emprendedores de las políticas” (*policy entrepreneurs*) cuya acción resulta fundamental en los procesos de acoplamiento de las corrientes.

La **corriente de la política** hace referencia propiamente al “juego político”, a la acción de los actores del sistema político que pugnan por imponer sus intereses. Dicha corriente hace referencia a procesos concretos, que se juegan en términos del “ánimo nacional”, las “campañas de grupos de presión”, y la “rotación administrativa o legislativa”.

El “ánimo nacional” (o clima político) hace referencia al estado de la opinión pública, la agenda mediática, las posibles movilizaciones ciudadanas que pautan el pulso de la opinión pública en un momento dado respecto a tales temáticas.

Los intereses de diversos “grupos de presión” son impulsados a partir de determinados recursos de poder, capacidad para movilizar y obtener apoyos políticos en respaldo de determinadas causas. Si diversos grupos de presión, o al menos si grupos de presión poderosos entran en juego detrás de determinada causa, es más probable que ésta ingrese para su consideración en la agenda pública.

Por su parte, sucesos como cambios de gobierno, o modificaciones en la composición de los gobiernos (en el ejecutivo o legislativo), así como en los cuadros administrativos de mayor jerarquía,

pueden modificar los escenarios de posibilidad para considerar una temática u otra. La situación paradigmática, en un régimen de corte presidencial como el uruguayo, se da cuando se produce un cambio de partido en el gobierno.

En ocasiones se produce un “**acoplamiento**” de las corrientes, pues sus cauces independientes se cruzan, generando lo que Kingdon (1984) denomina “ventana política” (*policy windows*) o también llamada “ventana de oportunidad”.

Las ventanas de oportunidad son momentos críticos en el tiempo, no ocurren de modo frecuente, y además tienen una duración determinada: aparecen durante un tiempo, y luego se cierran. Las ventanas se abren tanto por la corriente de los problemas (*problem window*) cuando un asunto logra captar la atención; como por la corriente de la política (*political window*) cuando ocurre algo en la conformación de los actores, como ser un cambio de gobierno.

Cuando las corrientes (la de los problemas, la de las soluciones de políticas y la de la política) se unen en un momento crítico en el sentido de que un problema es reconocido públicamente, se plantea una solución disponible y un cambio en la corriente de la política (un cambio de gobierno, un suceso que llama la atención) generan una oportunidad para una adopción o un cambio de políticas.

Ello hace que los “emprendedores de políticas” deban estar atentos y jugar su partido para aprovechar una ventana de oportunidad.

En el marco de las corrientes múltiples, los “emprendedores de políticas” son actores dispuestos a movilizar determinados recursos (políticos, económicos, de conocimiento, tiempo, etc.) para promover determinadas políticas particulares, con la contraparte de recibir determinados beneficios materiales, políticos o solidarios. A priori, cualquier actor puede operar como un emprendedor de políticas, desde un diputado a una figura mediática (Sanjurjo, 2018).

En la medida que una ventana de oportunidad es una condición necesaria pero no suficiente para que surja o cambie una política, los promotores de determinadas políticas deben aprovechar el momento estratégicamente para intentar imponer su solución.

Si bien el marco de las corrientes múltiples, como todo instrumento para observar y dar cuenta de la “realidad” no está exento de críticas o enfoques alternativos (ejemplo, Baumgartner y Jones, 1995; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) el mismo se muestra como una herramienta pertinente, útil y persuasiva para explicar el surgimiento o cambio en una política (Zahariadis, 2010; López Pagán, 2015; Sanjurjo, 2020; García Ortiz, 2021).

Sanjurjo (2020) se plantea analizar los supuestos de aplicabilidad del marco de corrientes múltiples a contexto como el latinoamericano (signado por desigualdades, baja calidad institucional, corrupción, etc.) lejos de las características principales del sistema político estadounidense bajo el cual Kingdon desarrolló su modelo. De acuerdo al autor el marco responde bien, aunque hay que tener en cuenta otras vías, no “pluralistas” de acceso a las decisiones públicas (corrupción), la alta desigualdad que hace que grupos desfavorecidos tengan escasas posibilidades de influencia en la agenda, etc.

2.c Difusión y transferencia de políticas públicas.

Los enfoques de difusión y transferencia de políticas públicas (podría agregarse la “circulación”) remiten a describir y explicar cómo “viajan” las políticas públicas, es decir, que políticas públicas similares son adoptadas en contextos que pueden ser bien diferentes respecto a su estructura social, arquitectura institucional o desarrollo económico. Los procesos de viaje pueden

generarse entre diversas jurisdicciones de un país (entre estados o municipios, por ejemplo) o a nivel internacional (de país a país).

Los estudios sobre difusión de políticas buscan responder por qué diversos países adoptan una misma política, cómo lo hacen y quiénes participan de ese proceso (Osorio y Vergara, 2016).

Dependiendo del enfoque que se trate, se consideran diversos antecedentes que responden a épocas distintas.

Para Dussauge Laguna (2020) los estudios de transferencia de políticas intentan explicar *“cómo los funcionarios públicos (y otros policymakers) usan información y conocimiento —ya sean lecciones específicas o ideas generales— sobre las políticas de otro país o nivel de gobierno para (re)diseñar políticas e instituciones públicas similares en su propio entorno”* (P. 237).

La literatura académica que aborda la “transferencia de políticas públicas” tiene sus orígenes como tal en la década de 1990, aunque si se considera la literatura que comparte preocupaciones similares (difusión de políticas, aprendizaje de políticas, isomorfismo institucional) los antecedentes resultan más remotos, en torno a las décadas del 1960 / 1970, pero hay antecedentes incluso de comienzos del Siglo XX (Dussauge Laguna, 2020). Meseguer y Gilardi (2008) señalan que los primeros trabajos de difusión de políticas se remontan a fines del Siglo XIX.

Retomando a Rose (1993), Dussauge Laguna (2020) plantea que la globalización, las organizaciones internacionales y las tecnologías de la información han facilitado los intercambios de ideas, prácticas y conocimientos entre países, y ello ha disparado tanto los procesos de transferencia, como las investigaciones sobre los mismos.

Respecto a la diversa literatura que aborda temas similares (transferencia, difusión, circulación) el propio Dussauge Laguna (2020) plantea que las fronteras han tendido a difuminarse y los límites entre uno y otro enfoque se han desdibujado en buena medida.

El autor realiza una síntesis de las “preguntas clásicas” que se han planteado desde la literatura de transferencia de políticas, de las cuales, entre otras, podemos mencionar: ¿qué se transfiere? (instituciones, políticas públicas, programas); ¿Quiénes lo transfieren? (funcionarios públicos, autoridades políticas, emprendedores de políticas, redes de políticas); ¿Por qué se transfiere? (insatisfacción con el *statu quo*, imposición, necesidad de legitimación). (Dussauge Laguna (2020).

Por su parte, un aporte muy trascendente respecto a estos fenómenos proviene de Weyland (2006). El autor plantea algunos criterios para identificar si estamos ante un proceso de difusión:

- Se caracteriza por ocurrir en “olas”: la iniciativa empieza a ser adoptada lentamente, luego aumenta de manera importante para estabilizarse y disminuir. La “tasa de adopción” asume, según Weyland una curva en forma de S, de modo tal que se suele hablar de la “S de Weyland” para referirse a la representación gráfica de un fenómeno de difusión.
- Por otra parte, la difusión suele asumir una convergencia geográfica, en el sentido que los países “adoptantes” suelen concentrarse en *clusters* o regiones.
- Y por último, la similitud de una política que se difunde suele reflejarse en sus aspectos centrales, pero suele divergir en aspectos marginales, incorporando adaptaciones locales, en función de las características del sistema político que la asume. (Weyland, 2006).

En el fondo, la dimensión central de los aportes de Weyland (2006) refiere al estudio de la “racionalidad” que subyace a los procesos de transferencia de políticas. Plantea que los actores asumen sus decisiones en contextos de “racionalidad limitada” (De hecho su libro se denomina

“*Bounded rationality*”). El autor plantea que en ocasiones los decisores toman determinados “atajos” en la formulación y selección de alternativas, recurriendo a experiencias conocidas (aplicadas en otros países, por ejemplo) para dar respuesta al problema que se quiere abordar en la agenda.

En cuanto a qué se difunde Weyland (2006) propone distinguir si se trata de un *modelo* o un *principio*. El primero se refiere a la difusión de una política o programa específico (como puede ser la “política de información juvenil”, en el caso que compete a este trabajo). El segundo se refiere a la difusión de un principio, una directriz hacia determinadas políticas, como puede ser “el acceso universal a la educación”.

Porto de Oliveira et al., (2020) intentan delimitar tres modalidades, o enfoques, para explicar el viaje de las políticas, la “transferencia”, la “difusión” y la “circulación”, en función de los flujos entre las mismas.

Por *transferencia* entienden el desplazamiento de una política pública de un lugar a otro, es decir, “de A para B”, de modo unidireccional. Cuando ocurre un fenómeno de adopción, más o menos simultánea en distintos lugares, de una política pública, lo denominan *difusión*. La difusión ocurre por clusters o regiones. Por último, según Porto de Oliveira et al. (2020) la *circulación* es un movimiento más amplio, donde una política tiene “idas y vueltas” y en ese devenir se van generando procesos de aprendizaje mutuo.

Por su parte, Rubio Barceló (2002) también propone distinguir los conceptos de “difusión de políticas” y “transferencia de políticas”.

Según la autora, la *difusión de políticas* remite a un fenómeno más macro y abstracto de circulación, definido como “*el proceso general de diseminación de una innovación política (e.g., un nuevo enfoque, un nuevo programa, una reforma institucional) en varias jurisdicciones que forman parte de un mismo contexto nacional o internacional*” (p. 24).

La *transferencia de políticas* es un fenómeno de carácter meso, específico, y remite a: “*el proceso (o los procesos) de decisión política que conlleva la exportación de una política, programa o enfoque de un sistema político a otro*” (p. 24).

De modo adicional, plantea Rubio Barceló (2002), retomando a Stone (1999) que mientras la *transferencia* de políticas se asocia a una actividad intencional (hay un agente deliberadamente “transferidor” que realiza acciones en tal sentido), la *difusión* se considera algo vinculado a la idea de “contagio”, donde los actores asumen un rol más pasivo en los procesos de exportación de la política.

Meseguer y Gilardi (2008) hablan de un fenómeno de “convergencia”, para referirse a un proceso de “*creciente semejanza global de las políticas*” (p.317). Puede ocurrir que dicha convergencia se da por motivos fortuitos e independientes. Pero cuando ocurre que dicha convergencia se da porque las decisiones implementadas en un país afectan las decisiones de otro, hablan propiamente de un fenómeno de “difusión”.

Uno de los temas centrales de los estudios sobre difusión es el de determinar los mecanismos mediante los cuales las decisiones tomadas en un país pueden influir sobre las políticas que se asumen en otro. Esto los lleva a distinguir entre diversos mecanismos:

- Convergencia de medidas promovida por *actores dominantes*, que se deriva de una concepción realista;
- Difusión debida a *emulación* social, que se deriva de una visión constructivista;
- Difusión como consecuencia de *competición* económica; y, por último,
- Difusión debida al *aprendizaje* de otros.

De allí, distinguen cuatro mecanismos básicos a través de los cuales se difunden las políticas de un lugar a otros: *coerción*, *emulación*, *competición* y *aprendizaje* (Meseguer y Gilardi, 2008).

Por último, y en el contexto latinoamericano, más particularmente estudiando la difusión de los programas de transferencia de renta condicionada, Osorio (2015) retoma los cuatro mecanismos mencionados por Meseguer y Gilardi: aprendizaje, emulación, coerción y competencia. En el ámbito de las políticas sociales, como el caso que compete aquí, Osorio (2015) plantea que es razonable descartar el mecanismo de *competencia* que refiere a áreas que típicamente se rigen por una racionalidad económica y de mercado. Respecto a los mecanismos restantes, según Osorio (2015):

- En el *aprendizaje* la motivación es adoptar la política que se entiende más adecuada para el problema que se pretende abordar: *“la motivación central es la solución al problema público y la decisión de adoptar la política que ha sido implementada por otros países se debe al convencimiento de que es la solución adecuada”* (p. 35).
- Sobre la *emulación*, plantea que la intención es adoptar la política de un país que se considera exitoso, que marca una tendencia, y a partir de lo cual se pretende como retorno de la adopción un cierto prestigio. Ello no implica que no exista una preocupación real por el problema público, pero las expectativas están colocadas en *“imitar a un país referente o por formar parte de una tendencia regional o global”*. (p. 35).
- Respecto a la *coerción*, las políticas son adoptadas por presión o incentivos de agentes externos (sean Estados, organismos internacionales, o instituciones financieras internacionales). La motivación es externa e impuesta, mediante condicionamientos crediticios, sanciones y otros medios.

Para Osorio (2015) las fronteras entre los mecanismos de *aprendizaje* y de *emulación* son difusas y pueden confundirse. Un indicador propuesto que pretende generar una distinción, refiere a si el problema está instalado en la agenda pública (allí será más probable un mecanismo de aprendizaje) o si el problema no lo está tanto (allí es más probable que ocurra una emulación).

En definitiva, luego de esta sucinta presentación de enfoques y conceptos que intentas analizar y explicar por qué una misma política es adoptada en diferentes contextos, se entiende que los mismos son de suma utilidad para los propósitos del presente trabajo, en donde el contexto internacional jugó un rol fundamental, tanto en algunas cuestiones más generales (captar la atención de la sociedad y los gobiernos en los asuntos vinculados a la juventud) así como en políticas concretas, como las promovidas por el gobierno español y particularmente el Instituto de la Juventud de España. De hecho se hablará de un “modelo español” de políticas de juventud, que tuvo una expresión clara en la construcción de las políticas de juventud en Uruguay.

3. Las políticas públicas de juventud

Este capítulo desemboca en el eje conceptual de la investigación: las políticas públicas de juventud. Para ello plantea apenas algunos términos respecto al concepto “Juventud”, entendido como construcción social, situada, histórica y socialmente contingente, que encierra además múltiples situaciones, condiciones y desigualdades.

Posteriormente el foco se concentra en problematizar las políticas de juventud como un tipo específico de política pública, que posee algunas aristas difusas en su determinación y vínculo con otro conjunto de políticas públicas.

Por último, el capítulo plantea algunas cuestiones en torno a qué son los “organismos de juventud”, entendidos como una expresión de la institucionalidad política.

3.a Controversias respecto a la entidad de la juventud

En lo que parece una contradicción puede afirmarse que jóvenes siempre hubo mientras que juventud no, al menos en el sentido que lo conocemos hoy. La juventud como fenómeno social, en los términos occidentales que hoy lo comprendemos, es un producto histórico que deviene de las revoluciones burguesas y del nacimiento y desarrollo del capitalismo (Balardini, 2000).

La categoría “juventud” como etiqueta de clasificación en la vida cotidiana y como materia de *gubernamentalidad*, de control de poblaciones por parte del Estado (Foucault, 2006), es una noción relativamente reciente.

En el año 1904, el psicólogo estadounidense Stanley Hall realiza el primer esfuerzo de carácter científico en estudiar y describir la adolescencia. Desde su perspectiva la adolescencia es un período de turbulencias, una reelaboración del Emilio de Rousseau, donde se debaten, al interior del adolescente, la naturaleza del instinto y la cultura de la civilización.

Pero es en la década de 1960, que desde las movilizaciones de diversos sectores juveniles vinculados principalmente a las universidades y agrupaciones de izquierda, los jóvenes hicieron su irrupción masiva en el espacio público, en torno a las movilizaciones de protesta conocidas como “Mayo Francés”, del año 1968. Si bien su epicentro fue en la capital francesa, las mismas tuvieron sus ramificaciones en diversas partes del mundo, siendo consideradas como un fenómeno global (Hobsbawm, 1995). También las movilizaciones pacifistas contra la guerra de Vietnam, y la aparición del “movimiento Hippie” fueron hitos importantes que marcaron una forma de mirar la juventud. En este caso asociando a los jóvenes con la rebeldía, el “espíritu antisistema” y contracultural.

El sociólogo francés Pierre Bourdieu (2002) plantea que las divisiones entre edades son una cuestión arbitraria; que la frontera entre juventud y vejez es un objeto de lucha en las diversas sociedades; que la relación jóvenes/viejos es una “forma vacía”, que adquiere sentido en un contexto dado, y que la misma no es solo variable social y culturalmente, sino que también es manipulable, manejable política y administrativamente.

El trazado de fronteras, dice Bourdieu, obedece a una disputa entre quienes detentan posiciones privilegiadas en un campo determinado, generalmente quienes tienen más tiempo (los “viejos”) y han acumulado más del capital relativo al campo en cuestión (poder político, prestigio, capital cultural, recursos económicos, etc.), y quienes, llegados más recientemente, pretenden ocupar posiciones más relevantes. Así, los “viejos” tratan de colocar en un período de espera, de moratoria respecto a la asunción de roles, a los recién llegados, los “jóvenes”, como una manera de perpetuarse en posiciones dominantes.

la categoría “juventud”, es una categoría que posee eficacia social y política: tanto para clasificar, ordenar, jerarquizar; como para intervenir desde las políticas públicas. La “juventud” como categoría social forma parte de nuestro sentido común (Martín Criado, 1998) posee características performativas, al nombrarla se está, de algún modo, construyendo realidad.

La edad, junto al sexo y otras como la clase social, ha sido una variable ampliamente utilizada en las diversas etapas históricas para clasificar a los integrantes de una sociedad, y en algún sentido categorías como “los jóvenes” han servido para demarcar posiciones desde hace muchos siglos.

Hablar en singular de “una juventud”, ya sea como clase de edad o como generación, es una ilusión, plantea el sociólogo Enrique Martín Criado (1998), puesto que las formas y ritmos de la sucesión en el ciclo de vida, son muy diferentes en función de los distintos grupos sociales. También son muy diferentes los modos en que se vive la condición juvenil, siendo ésta una noción situada.

Para reflejar la complejidad y diversidad de la categoría, se trata de hablar de juventudes “aquí y ahora”, significando la categoría a la luz del contexto social en que determinados jóvenes transitan y viven su juventud. Ello convierte a “la juventud” en una categoría situada, histórica y socialmente contingente, la cual no puede ser asumida como universal y singular, sino que encierra una enorme diversidad de condiciones y situaciones en su interior (Rama y Filgueira, 1991; Filardo, 2006; Chaves, 2006; Vommaro, 2016), siendo expresión de las diversas fuentes de estratificación y desigualdad social en que se estructuran las sociedades (Martín Criado, 1998).

3.b Políticas públicas de juventud: producción y problematización del concepto.

No es sencillo identificar definiciones acerca de qué es una política pública de juventud¹⁴, y menos aún, que éstas sean de origen académico. Una dificultad adicional se encuentra en identificar definiciones sobre la especificidad de una política dirigida a personas jóvenes, en el contexto general de las políticas públicas.

La especificidad no es trivial, pues puede considerarse que en distintos niveles y alcances, prácticamente todas las políticas públicas (educativas, sociales, sanitarias, impositivas, criminales, etc.) poseen impactos en la vida de las personas jóvenes, sin que necesariamente lleven el adjetivo “de juventud” o “para jóvenes”, y sin que siquiera se dirijan a una franja etaria específica.

Cabe preguntarse entonces cuál es el rasgo o cuáles son las características que constituyen un cuerpo particular de políticas que denominamos como “políticas de juventud”.

Por otra parte, una dificultad adicional es que en la bibliografía suele aparecer reiteradamente definiciones de tipo normativo, que sientan las “bases para”, los “principios orientadores de”, o lo que una buena política de juventud debería ser o hacer. Esto se debe, de alguna manera, a que buena parte de la producción reflexiva y conceptual sobre políticas de juventud proviene de organismos gubernamentales, organizaciones internacionales y de entidades de la sociedad civil.

Por último, otra cuestión presente en el abordaje de políticas de juventud tiene que ver con la mirada y los desafíos de las políticas sectoriales, en lo que refiere a la población joven. Así, podemos encontrar los desafíos respecto a la educación, al empleo juvenil, a la salud de las y los jóvenes, a los derechos culturales de los jóvenes, a la exclusión social juvenil, etc. Las mismas

¹⁴ En ocasiones para abreviar, y porque refleja mejor la terminología “nativa” de la época de referencia, se mencionan como “políticas de juventud”.

corresponden a políticas sectoriales de juventud, no necesariamente a una política de juventud en sentido global, o integral.

A continuación, se propone repasar algunas concepciones sobre políticas de juventud presentes en la bibliografía. Se comenzará presentando un conjunto de reflexiones y aportes elaborados desde América Latina, para luego llevar la mirada al contexto europeo y algunas entidades supranacionales.

El contexto latinoamericano ofrece un escenario interesante para observar las respuestas públicas que desde hace algo más de tres décadas se han ensayado respecto a la construcción de los problemas sociales de las personas jóvenes y que han dado lugar a lo que denominamos como políticas de juventud.

El impulso regional generado en torno a la celebración de 1985 como Año Internacional de la Juventud significó un puntapié inicial, o en todo caso la condensación de esfuerzos preexistentes, y un impulso en la problematización de “la cuestión juvenil”, que generó diversos estudios, propuestas de políticas, y una diversa masa crítica en la reflexión y la elaboración conceptual. A continuación, se recogen algunos conceptos vertidos por prestigiosos referentes en materia de políticas de juventud del continente.

Sergio Balardini (1999) argentino de larga trayectoria en asuntos vinculados a jóvenes y políticas de juventud, plantea la siguiente definición acerca de qué es una política de juventud: *“Política de juventud es toda acción que se oriente tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil, como así también, aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados.”* (p. 1).

Para Balardini la política de juventud posee una orientación específica a la realización de objetivos y valores del “período juvenil”, tanto en la finalidad como en los procesos y medios involucrados. Allí aparece presente un objeto, o quizás mejor, un “sujeto de la política”, aunque un tanto indeterminado, que serían aquellas personas que atraviesan “el período vital juvenil”, es decir, las y los jóvenes.

Sin embargo, hay un conjunto de políticas orientadas a la realización de valores en la etapa juvenil que no podríamos catalogar propiamente como una política de juventud, no al menos si queremos abordar las políticas específicas de juventud, y dentro de éstas las políticas emanadas de los organismos especializados en juventud, como el caso de la Comisión Coordinadora de la Juventud y el INJU que nos ocupan aquí. Por poner un ejemplo, hablamos de la educación media que, por cuestión del ciclo de vida, prácticamente todas las personas que cursan dicho nivel pueden catalogarse como jóvenes en casi cualquier delimitación etaria, y sin embargo no se la considera estrictamente una política de juventud, sino una educativa.

Desde Chile, Oscar Dávila (2004) plantea que la política pública de juventud debería dar cuenta de algunos elementos centrales, tales como “arrancar de una noción precisa y explicitada del sujeto social y sus características al cual se dirige”; “precisar el marco ético-político y sus fundamentos en los cuales se inserta”; “considerar el desarrollo institucional (político, jurídico, financiero, organizacional, recursos humanos) adecuado a las demandas y requerimientos que surjan de la política”, etc.

Ahora bien, los mismos son aspectos que pueden referirse a cualquier política, independientemente de la población a la cual se halla dirigida, y por tanto no plantea un criterio para su especificidad respecto a cómo entender una política de juventud.

Ernesto Rodríguez, uruguayo con destacada trayectoria internacional en temas de juventud y políticas públicas, ha realizado una gran cantidad de aportes desde hace décadas en la materia.

Rodríguez (2002) plantea una serie de cuestiones centrales en el *mainstream* de las políticas públicas de juventud en la actualidad: que las políticas de juventud además de asumir a las y los jóvenes como destinatarios de las mismas, deben incorporarlos como “actores estratégicos del desarrollo”, debiendo potenciar las oportunidades de aportes de los mismos a sus países; la concertación amplia de esfuerzos, entendiendo que las políticas de juventud no las construyen solo los jóvenes o los organismos especializados en dichas políticas, sino que deben incluir a amplios sectores sociales e institucionales; atender a la diversidad enorme que implican las y los jóvenes, que hacen que en todo caso se hable de diferentes juventudes; contar con la participación activa de las personas jóvenes en el diseño, implementación y evaluación de la política, etc.

Plantea también la tensión entre políticas sectoriales y políticas integradas, específicas de juventud, esto es, entre las políticas más generales de carácter sectorial que inciden notoriamente en las vidas de las y los jóvenes (educación, trabajo, salud, etc.) y las que se diseñan desde un enfoque de juventud, y que generalmente quedan acotadas a los organismos especializado en juventud, como ser Ministerios, Institutos, Comisiones, Direcciones de Juventud (Rodríguez, 2016).

Por otro lado, plantea la tensión entre espacios específicos de juventud (casas de juventud, tarjetas jóvenes, programas de participación juvenil, etc.) y la asunción de perspectivas generacionales. De acuerdo al autor es necesario pensar la política dirigida a las y los jóvenes desde un enfoque amplio, que trascienda la “política de juventud específica” y plantear, como alternativa, la incorporación de la perspectiva de juventud (o de un enfoque generacional, en palabras de autor) en el conjunto de políticas públicas, de modo similar a la estrategia de *gender mainstreaming* de las políticas de género que han promovido movimientos de mujeres, organismos e instituciones que promueven sus derechos.

Un intento más reciente, y que es la definición base para este trabajo, se encuentra en Bergami, Crescini y Rosconi (2017). Siguiendo la definición clásica de O’Donnell y Oszlak sobre políticas públicas, se centran en el concepto de “asunto” (*issue*):

“Pensamos en políticas de juventud cuando aludimos a los procesos que involucran acciones y omisiones en torno a asuntos socialmente problematizados que, de alguna manera, se vinculan a temas, intereses y problemas asociadas a las juventudes; y que, como todo proceso de política pública, involucran una pluralidad de actores –y no sólo a jóvenes–.” (Bergami et al, 2017, p. 46).

En este caso las políticas de juventud son políticas públicas que versan sobre un asunto público que genera discrepancia (*issue*) que puede denominarse como “cuestión juvenil”. Esto es, las controversias acerca de las personas jóvenes, de su inserción y vínculo social, de sus relaciones con otras clases de edad, de sus derechos de ciudadanía, de sus obligaciones para con la sociedad, de las áreas y los modos en que debe o no intervenir el Estado en lo que respecta a los mismos, etc.

Siguiendo esta definición, es a la problematización y al ensayo de respuestas públicas a la “cuestión juvenil” a lo que se dedican las políticas públicas de juventud.

Aunque no formula explícitamente una definición de política de juventud, Larnaga (1987) planteaba entonces un acercamiento desde el enfoque de Oszlak y O’Donnell para entender las políticas públicas de juventud como una intervención respecto a controversias en torno a “asuntos”. Dicho enfoque podría parecer una mirada “clásica”, pero sin embargo no ha estado muy presente a lo largo de las décadas en tanto se habla de políticas de juventud.

Sin pretender haber agotado la riqueza de la reflexión y la práctica latinoamericana en políticas de juventud, se plantearon algunas nociones vinculadas a su definición, objetivos, modalidades, etc. Se propone ahora pasar revista a algunas definiciones y nociones sobre políticas de juventud presentes en el ámbito internacional y europeo.

Un conjunto de organismos internacionales abordan la cuestiones de las juventudes y las políticas de juventudes, generando marcos conceptuales, recomendaciones de política pública, financiando intervenciones e investigaciones, que resultan influyentes. Es de particular relevancia hacer referencia a la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ).

La ONU ha impulsado desde hace décadas la acción de los países miembros en materia de juventud. Ya en el año 1977 la resolución 32-134 planteaba:

“Convencida de la necesidad de satisfacer las legítimas necesidades y aspiraciones de la juventud y de lograr su participación activa en todas las esferas de la vida nacional (...) Reconociendo la necesidad de consolidar los esfuerzos de todos los Estados en relación de programas concretos relativos a la juventud”. (ONU, 1977).

En ese momento hay un reconocimiento de la juventud como un grupo de población que posee sus (legítimas) necesidades y aspiraciones, y que las mismas son materia de abordaje estatal, mediante “programas concretos relativos a la juventud”. Dicho planteo es el reconocimiento de la necesidad de colocar a los asuntos de la juventud en la agenda pública y gubernamental de los países.

Varios años después, en el Informe del Secretario General respecto a la “Aplicación del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes”, del año 1999. Allí se plantea: “La juventud, como todo otro grupo de población, tiene intereses y problemas especiales que exigen respuestas concretas. Estos intereses, problemas y aportaciones deben integrarse en la política social y económica y la normativa política. (ONU, 1999, p. 4).

En dicho informe pueden rastrearse algunas nociones que resultan básicas para la comprensión, y el abordaje, de las políticas de juventud en las últimas décadas:

1. La juventud como un grupo particular de la población, con intereses y necesidades relativamente específicas, el cual debe ser abordado como materia de políticas públicas.
2. Que el principal instrumento de los Estados para abordar los asuntos relativos a la juventud es la “política nacional para jóvenes”. Tal política facilita asumir criterios globales, coherentes y coordinados dentro de la esfera pública, respecto a las cuestiones que atañen a los jóvenes, siendo éstas multidimensionales, y por tanto necesitando integralidad para abordarlas.
3. La política de juventud debe estar integrada a una estrategia nacional de desarrollo más amplia de cada país, no siendo meramente una política subsidiaria y periférica. Dichas políticas deben contar con la participación de los jóvenes a través de sus organizaciones.

Otra definición relevante, por tratarse del único organismo intergubernamental específicamente dedicado a la juventud y por referirse a una región que abarca el Uruguay, se plantea una definición muy reciente que forma parte de un documento del Organismo Internacional

de Juventud para Iberoamérica (OIJ)¹⁵ en conjunto con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Allí se propone entender:

“las políticas de juventudes como las actuaciones desarrolladas por los gobiernos para generar las condiciones en las cuales las y los jóvenes puedan realizarse en cuanto tales y, al mismo tiempo, participar en la configuración de la sociedad en la que viven...” (OIJ-CLAD, 2019, p. 9)

La presente definición plantea a las políticas de juventud como aquellas actuaciones públicas dirigidas a generar condiciones para la realización de las personas jóvenes, al tiempo que las concibe desde una perspectiva como sujetos activos, constructores de la sociedad que habitan, lo cual los transforma en sujetos políticos activos.

Si bien la misma tiene una virtud de no pre-definir normativamente funciones de la política de juventud (educar a los jóvenes; ofrecer opciones de tiempo libre; prepararlos para el futuro; etc.) resulta muy inespecífica, puesto que al igual que lo planteado en otras definiciones, hay un conjunto muy amplio de políticas (¿todas, quizás?) que de algún modo generan condiciones para la realización de las personas jóvenes, sin que podamos catalogarlas como políticas de juventud, y aun cuando las mismas puedan prescindir de estas últimas.

Dentro del contexto internacional se menciona, por último y brevemente, la problematización de las políticas de juventudes en España, pues como desarrolla este trabajo, la experiencia española no solo ha sido rica en el desarrollo de políticas de juventud, sino que tuvo una impronta importante en procesos de difusión de políticas de juventud hacia Iberoamérica.

El sociólogo Domingo Comas ha producido una importante obra titulada “Las políticas de juventud en la España democrática”, publicada en 2007 por el Instituto de la Juventud de España (INJUVE). Si bien no ofrece una definición tácita acerca de qué es una política de juventud, menciona sí lo que han sido los tres grandes modelos presentes en la experiencia española post franquismo: el de la Constitución, y su apelación a las políticas de participación; el modelo de las políticas de transición a adultez; y el modelo de las políticas afirmativas (Comas, 2007).

Comas (2007) trae a colación que la Constitución de España en su artículo 48 plantea que *“Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”* dando cuenta de una concepción que pretende afirmar a la juventud como una etapa plena de la vida, con sus condiciones y particularidades, y no meramente como una etapa de transición entre la infancia y la adultez.

No obstante, el mayor consenso paradigmático sobre qué es una política de juventud en España se refiere, según el autor, al modelo de las políticas de transición a la vida adulta (TVA). Las mismas:

“Son políticas, se dice, de transición porque apoyan a los jóvenes en su itinerario hacia la vida de los adultos, también se califican de emancipadoras, porque esta transición, este itinerario, se produce desde la dependencia (comenzando por la extrema dependencia biológica de la niñez) hasta la autonomía personal, es decir la consecución de un estatus de adulto emancipado. (Comas, 2007, p. 14).

¹⁵ En el marco de su refundación como entidad internacional, la otrora Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) pasó a denominarse, desde el año 2016, como Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ).

El autor reivindica la importancia de las políticas afirmativas respecto a una valorización de la “condición juvenil”, entendida como un período cargado de sentido, de vivencias, lleno de potencialidades por sí mismo, y no solo como etapa de pasaje entre la infancia y la adultez. Así, se centran en el disfrute del “tiempo libre”, en la realización de actividades culturales, recreativas, fomentan instancias de sociabilidad y participación, etc.

Plantea que en la sociedad actual existe una cierta negación de la condición juvenil, siendo ésta entendida como una “espera pasiva”, un impasse entre la infancia y la adultez. Las personas jóvenes serían solo ciudadanos en potencia, y deberán seguir unas vías predefinidas rumbo a la emancipación propia de la adultez: la salida del hogar de origen, el inicio de la vida laboral, la formación de una familia, etc. Reconocer, visibilizar, cargar de sentido y abordar la “condición juvenil” desde las políticas públicas, es tarea indispensable para el autor. La respuesta a la crisis no pasa, para Comas (2011), por una sustitución entre un modelo y otro de políticas, sino por un reequilibrio de los mismos.

Finalizando este apartado, es relevante volver sobre qué es lo que convierte a una política pública en una “política pública de juventud”. Si bien las definiciones más corrientes suelen hacer referencia que las mismas son tales por dirigirse al “período vital juvenil”; a las personas que se encuentran en un determinado rango de edades (en Uruguay las personas entre 14 y 29 años de edad), el punto de partida de este trabajo entiende que la construcción de las y los jóvenes como sujetos de la política, con sus especificidades respecto a la sociedad en general, con los problemas en términos de *asuntos públicos* que derivan de la “condición juvenil” es lo que convierte a una política pública en una política pública de juventud.

Dicho sujeto no se configura en un vacío (social, institucional, cultural, etc.) sino que se construye de modo situado, en el marco de los problemas públicos y desafíos que hacen a una sociedad, y configuran así una “cuestión juvenil” (Bergami et al., 2017), un conjunto de controversias públicas acerca de cuáles son los problemas de las personas jóvenes, cuáles sus demandas, dónde están sus necesidades, cuál es el lugar que la sociedad otorga a los jóvenes, qué expectativas poseen los adultos respecto a los jóvenes, etc.

3.d La dimensión institucional de las políticas de juventud.

La lógica de las políticas públicas está vinculada al sistema de instituciones políticas que organiza el poder en una sociedad y del entramado de actores involucrados, con sus respectivas capacidades y comportamientos (Acuña y Repetto, 2009). Siguiendo los trabajos de Douglas North a partir de los cuales se entiende a las instituciones como reglas de juego que estructuran la acción humana y de las organizaciones, Acuña y Repetto (2006, p. 7) entienden específicamente a la institucionalidad social como: *“Un conjunto de reglas de juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y dinámica de las políticas, programas y proyectos de carácter social”*.

El marco institucional establece el alcance, las posibilidades y limitaciones de las organizaciones y su accionar, puesto que las características institucionales de un sistema político, estructuran de algún modo “el juego”, es decir, el funcionamiento y resultado de las políticas públicas (restringiendo alternativas y generando incentivos hacia lo que se entiende como deseable).

Las políticas públicas son vehiculizadas a través de organizaciones públicas (aunque en determinadas fases pueden involucrar a otros actores), las cuales están sometidas y a su vez ejecutan marcos institucionales (Milanesi et al., 2016). Como expresión concreta de una determinada institucionalidad, las organizaciones son los actores a través de los cuales ésta funciona. Según rescatan Milanesi et al. (2016, p. 8): *“Christensen et al. (2007) enfatizan que para comprender el proceso decisorio y los resultados de una política pública es necesario poner el foco sobre los factores organizacionales y operativos de las administraciones públicas”*.

Es así que las características de un organismo estatal dentro del área de políticas de referencia (políticas de juventud en este caso) tiene implicancias relevantes acerca del tipo de políticas, de las características de los arreglos interinstitucionales en que se inserta, de las modalidades de coordinación con otros actores y de ejercicio de la “autoridad” política (en materia de competencias, liderazgo, rendición de cuentas, sanciones, etc.). Si bien en este caso el centro está puesto en unidades administrativas del Poder Ejecutivo, debe tenerse en cuenta que en sentido amplio “la institucionalidad de juventud” involucra también un cuerpo normativo (por ejemplo, leyes y decretos que regulan cuestiones vinculadas al *asunto* juventud) así como ámbitos de actuación legislativa, judicial, etc.

En el presente trabajo se entiende por “organismos de juventud”, u “organismos especializados en juventud”, a aquellas organizaciones públicas (en este caso de carácter nacional y de adscripción al Poder Ejecutivo), cuyos cometidos refieren específicamente a las políticas de juventud, esto es, a las políticas públicas que remiten a los *asuntos* relativos a la población joven en una sociedad dada. Ello les confiere una cierta pretensión de integralidad (abordaje de todas las esferas relevantes: trabajo, educación, salud, vivienda, tiempo libre, participación) a partir de una población específica (la juventud).

Eso los diferencia de organismos sectoriales que por las características de sus políticas pueden tener un componente importante de jóvenes entre su población objetivo, pero cuyo eje de acción (cuya “arena de política”) se encuentra en un sector de política dado y no en un foco poblacional, como es típicamente el caso de los organismos de la educación.

Bendit (2004) se hacía una serie de preguntas analíticas respecto al desarrollo político-institucional en temas de juventud, de las cuales se destacan dos: *“¿Se reconocen las políticas de juventud como un área política separada pero compartida, en cuanto a su implementación, entre varios ministerios? ¿Las políticas de juventud se encuentran coordinadas entre varios ministerios?”* (p. 37).

Las preguntas son pertinentes, y se vinculan a variables relevantes para conocer la institucionalidad en juventud de un país, en cuanto a cómo se distribuyen las competencias, responsabilidades e intervenciones dentro de los diversos ámbitos que componen la estructura gubernamental. Al respecto es relevante apuntar que si bien puede existir un ámbito especializado (un Ministerio, Dirección o Instituto de Juventud, por ejemplo) ello no significa que no existan responsabilidades sobre la juventud, o segmentos de esta, en los Ministerios y otros organismos sectoriales (educación, salud, vivienda, etc.). De hecho, existen, aunque a veces no se reconozca la interdependencia y, mucho menos, se conciba la política de juventud en un nivel estratégico de todo el gobierno, propiciando planes nacionales de juventud debidamente jerarquizados, espacios de coordinación interinstitucional, evaluación, etc.

No existe un modelo de organismo de juventud, sino un amplio abanico de formatos organizacionales. Balardini (1999), desde su experiencia Argentina, identifica como organismo

gubernamental de juventud un variado repertorio de dependencias de la administración en sus distintos niveles (nacional - subnacional): Secretarías de Juventud, Subsecretarías de Juventud, Institutos de Juventud, Áreas de Juventud, Direcciones de Juventud. Incluye también comisiones interinstitucionales o de coordinación en temas de juventud.

Actualmente en el contexto latinoamericano podemos encontrar: Ministerios de Juventud, Viceministerios de Juventud, Direcciones de Juventud, Institutos de Juventud, Secretarías de Juventud, Consejos de Juventud, etc. según puede verse en el Portal de Institucionalidad Social para América Latina y el Caribe de la CEPAL¹⁶.

Independientemente del nivel jerárquico, cuya nomenclatura además es sensible a la institucionalidad social, y particularmente a la estructura de la administración pública de cada país, se ha identificado un pequeño abanico de variantes en lo que refiere a las funciones adjudicadas a los mismos.

De acuerdo a Balardini (1999), podemos distinguir entre los organismos de juventud las funciones básicas de rectoría, de ejecución y de coordinación¹⁷. A saber:

- *Funciones de rectoría:* respecto a la elaboración de planes de juventud, la promoción de conocimiento especializado en el tema, el asesoramiento a otros organismos y la supervisión de programas que los mismos podrían desarrollar hacia los jóvenes: por ejemplo, un plan de deporte para jóvenes llevado adelante por un Ministerio de Deportes.
- *Funciones de ejecución de políticas:* implica disponer de los recursos político-administrativos, técnicos y financieros para llevar a cabo directamente políticas y programas dirigidos a la juventud, en diversas áreas de política.
- *Funciones de coordinación:* requiere un importante respaldo político a los efectos de actuar en conjunto con los diversos organismos con competencia en temas vinculados a la juventud, a efecto de generar sinergias y conducir estratégicamente el rumbo de la política de juventud.

Sin pretender realizar una evaluación (que no estaría en los alcances del presente trabajo) es interesante traer a colación parte del conocimiento de múltiples experiencias en América Latina y a lo largo de varias décadas de Ernesto Rodríguez quien plantea que si bien se trata de instituciones muy diversas entre sí (en el sentido que algunas son Ministerios, Institutos, Direcciones, Programas), en general han contado con escasos recursos y han tenido muy poca incidencia en la dinámica de las políticas que hacen a la juventud.

Si bien las leyes y decretos que han creado a los organismos de juventud les otorgaron amplias funciones (rectoría de la política pública de juventud, construcción de planes estratégicos, funciones de coordinación de las diversas entidades públicas, incluyendo algunas de mayor jerarquía, etc.) en general los organismos especializados en juventud se han dedicado a ejecutar planes y programas de pequeña escala, sin lograr un impacto relevante en el entramado político institucional, e incluso entrando en conflicto con actores clásicos, y políticamente más relevante, de diversas arenas de política (Rodríguez, 2015).

Para Rodríguez la falta de injerencia no reside prácticamente en un tema de jerarquía institucional (puesto que organismos con rango ministerial no han mostrado ventajas relevantes

¹⁶ Ver: <https://dds.cepal.org/bdips/seg22.php>

¹⁷ En un nivel más específico Scagliola (2018), a partir de las funciones atribuidas al INJU en diversas etapas, identifica las siguientes: rectoría, articulación, asesoramiento, coordinación, diseño, planificación, ejecución, evaluación, supervisión.

frente a otro tipo como ser institutos), sino más bien en la modalidad de inserción político-institucional. Y para ejemplificar ello recurre a la comparación con los organismos especializados en cuestiones de mujeres y género.

Mientras que en general los organismos de juventud se han dedicado a impulsar sus propias políticas y programas específicamente dirigidos a la juventud, prescindiendo en ocasiones de los grandes actores de la política sectorial, y generando sus propios programas “de empleo juvenil”, “de alquiler de vivienda para jóvenes”, de “cultura joven”, de “información juvenil”, etc; los organismos vinculados a las políticas de mujer y género han impulsado una perspectiva transversal (*gender mainstreaming*) en la administración del Estado. Dice Rodríguez (2016, p. 48):

“... las Instituciones Gubernamentales de la Mujer se han creado contemporáneamente a las instituciones de la Juventud, pero han funcionado con una lógica totalmente diferente (...) centrando su labor en la inclusión de la perspectiva de género en todas las políticas públicas y, por lo tanto, procurando que cada institución pública opere con perspectiva de género. Se trata, sin duda, de una estrategia totalmente diferente”.

Promover la inclusión de una política tal en el entramado social, o en “todas las políticas públicas”, refiere a la noción de transversalidad. Si bien acepta varias interpretaciones, y maneras de entenderlo y practicarlo, el concepto de transversalidad de juventud tiene su “homólogo” y antecesor en las políticas de género: el llamado *Gender Mainstreaming*, popularizado a partir de la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer, organizada por las Naciones Unidas en Beijing - China, en 1995. Según recoge Serra (2005, p. 3):

“La transversalidad es, al mismo tiempo, un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. (...) intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico de cada una de ellas.

En tal concepción, la transversalidad no implica una mera sumatoria de políticas, sino que presupone nuevos puntos de vista, el abordaje a problemas que desbordan un sector de política, el trazado de objetivos y acciones que se articulan y complementan los objetivos sectoriales de cada organismo particular.

La transversalidad se fundamenta, siguiendo a Serra (2005), en la aparición de demandas sociales que no competen a una única estructura sectorial del estado; y la necesidad de generar una visión integrada, coherente, para el abordaje de determinados segmentos de población considerados como prioritarios en el accionar público, que requieren un tratamiento integral (niños, jóvenes, viejos, mujeres, afrodescendientes, personas con discapacidad, etc).

Adoptar una política transversal implica, justamente, calibrar las consecuencias de las políticas en relación a las personas jóvenes, asumir la posibilidad de transformarlas para mejorar criterios de acceso, compensaciones, atender a las circunstancias específicas de la condición juvenil y, de tal modo, dotar de coherencia la política pública para contribuir, en mayor medida, a la ciudadanía y bienestar juvenil.

Además de contar con una oferta programática de carácter específico en aquellas áreas que lo requieran, desarrollar “estrategias transversalizadoras”, es decir impulsar una política pública transversal de juventud, que involucre al conjunto del Estado, es (o debería ser) un rol clave a asumir por parte de los organismos especializados en juventud.

En relación a la política pública de juventud se habla también de dotar al conjunto de políticas públicas de una “perspectiva generacional” que calibre y promueva en cada política pública el desarrollo de mejores condiciones de vida, de equidad, de bienestar, etc. en este caso para la juventud (Rodríguez, 2002; Rodríguez, 2016; Vommaro et. al., 2021).

Al respecto surge la necesidad de trascender la acción meramente específica, y en general marginal (en términos de presupuesto, población alcanzada y capacidad de impacto) de los organismos especializados en juventud, e ir hacia estrategias institucionales de incidencia en las políticas públicas generales en pro de las personas jóvenes.

Ello significa que los organismos especializados en juventud deben realizar esfuerzos sistemáticos con respecto al conjunto de organismos públicos para lograr incidir en el sentido que las políticas públicas sectoriales tengan un impacto deseado y positivo en las y los jóvenes.

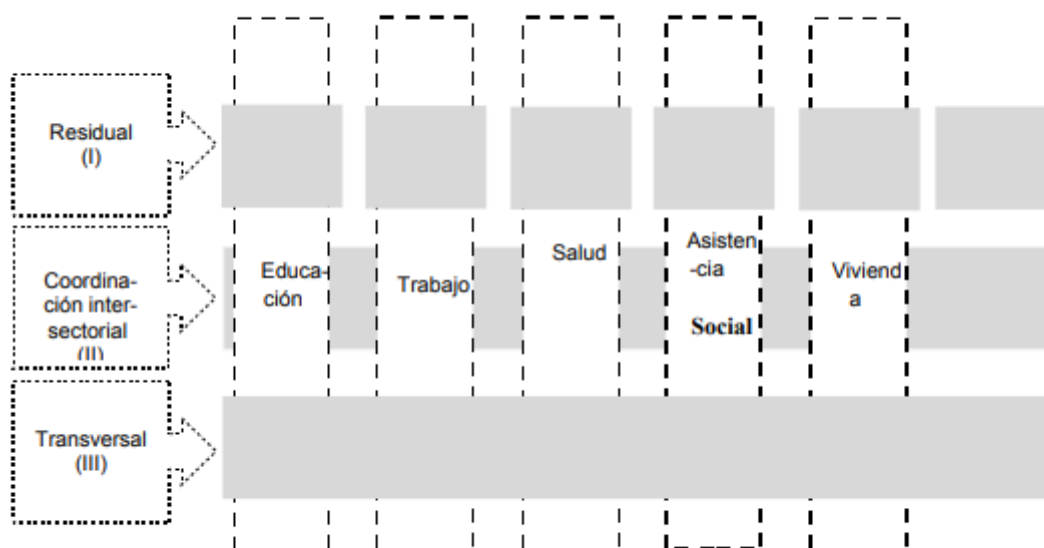
Es necesario abandonar la idea que la política de juventud consiste solamente en generar ámbitos específicos para las y los jóvenes (casas de la juventud, programas de empleo juvenil, etc.) y que los organismos de juventud son una especie de sub estados destinados a los jóvenes.

Si bien este trabajo aborda las “políticas públicas de juventud”, en el sentido específico que se trató más arriba, impulsadas por organismos con competencias especiales en juventud (como lo es el Instituto Nacional de la Juventud) ello no implica que sólo los organismos adjetivados como “de juventud” hagan políticas públicas de juventud. También las hace, por ejemplo, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca cuando, en conjunto con el INJU, asume una política de desarrollo rural para jóvenes y pone a disposición un fondo para proyectos juveniles en el medio rural; o el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cuando asume las particularidades del desempleo juvenil y establece en su organigrama una Unidad de Empleo Juvenil. Ellos son ejemplo de que no solo los Institutos de Juventud (o sus variantes en denominación y rango) realizan políticas de juventud.

Más allá del foco en el “núcleo duro” que asume este trabajo, es bueno apuntar que al analizar el impacto de las políticas públicas en la vida de las y los jóvenes (en sus derechos, sus vulnerabilidades, su bienestar, etc.) debe contemplarse no solo dichas políticas específicas, sino el conjunto más amplio de políticas que impactan (para bien o mal) en la vida de los jóvenes.

En el marco de un proceso denominado “Propuestas hacia un Plan Nacional de Juventudes”, Rodríguez et. al., (2009) plantearon un esquema muy útil identificando “tres modelos puros de políticas de juventud” en relación a cómo se inserta la política de juventud en la matriz estatal sectorial, para dar cuentas de los modos en que se relaciona dicha política con el conjunto de políticas sectoriales propias del Estado de Bienestar.

Gráfico: 3.1 “Modelos puros de políticas de juventud”.



Fuente: Rodríguez et al. (2009, p. 23).¹⁸

Lo que los autores denominan “*modelo residual*” refiere a programas de juventud atribuibles a un área de política (educación, vivienda, salud) pero que no se encuentra articulada siquiera a la propia política sectorial de carácter general. Es el ejemplo de un modelo más clásico donde un organismo especializado en juventud crea una estructura redundante a semejanza de las áreas típicas del estado social, sin estar articulado con los grandes actores de cada política. Por su característica, es un modelo propicio para el conflicto entre el organismo de juventud y los diversos organismos sectoriales, que suelen además tener mayor rango y capacidades político-institucionales. Sin embargo, dicho modelo involucra algunas áreas típicas e ineludibles de la política de juventud como son las políticas de promoción de la participación juvenil (por ejemplo a través de Consejos de Juventud), que no suelen tener correlato en “Ministerio de Participación”.

El segundo modelo, que los autores denominan como “*coordinación intersectorial*”, pretende asumir las políticas generales que poseen impactos en la población joven, y construir políticas en las intersecciones, es decir, pretendiendo brindar respuestas donde las políticas sectoriales no llegan, cubriendo así un abanico amplio de riesgos sociales asociados a la etapa juvenil. De acuerdo a lo que plantean los autores, los programas enmarcados en este modelo suelen dirigirse a poblaciones específicas, siendo de escala reducida.

Por último Rodríguez y otros (2008) hacen referencia a un “*modelo transversal*” involucrando, con mayores niveles de planificación e involucramiento a las distintas entidades responsables de las políticas sectoriales en pro de establecer una política pública que atraviese la matriz político-institucional en su conjunto. En este modelo el objetivo fundamental es brindar una cobertura de carácter integral a la política de juventud, dotando de un enfoque estratégico, coherente, al conjunto de agencias de políticas públicas.

Tal como apuntan los autores, se trata de “modelos puros” y en la práctica es posible encontrar áreas de políticas que funcionan obedeciendo a distintos modelos.

¹⁸ http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2009/04/juventud_4.pdf

En particular, para el caso uruguayo, Buschiazzo (2014) estudió las capacidades institucionales del Instituto Nacional de la Juventud mismo para lograr una acción transversalizadora a partir de la cual las políticas de juventud tengan una impronta intersectorial e integral. Si bien en el período estudiado (2010-2014) la autora concluía que el INJU había aumentado sus capacidades institucionales (particularmente políticas y administrativas) restaba mucho para que el mismo se convirtiera en un actor relevante que logre incidir de modo indiscutido en la estructura sectorial del Estado uruguayo.

Más recientemente, Castillo y Milanesi (2019) también han planteado que si bien el INJU ha aumentado su presencia en el ámbito público y gubernamental, en la práctica aún posee baja incidencia para diseñar políticas de juventud con mayor “capacidad de transformación”, no escapando a la discusión sobre las condiciones para el ejercicio de la “rectoría” que involucra al conjunto de entidades de carácter transversal.

4. El Año Internacional de la Juventud, su dimensión “glocal”.

El presente capítulo se plantea indagar en los aspectos principales de la agenda internacional en materia de juventud relativa a la celebración del Año Internacional de la Juventud en 1985, y cómo éstos se especificaron en el marco de procesos locales que vivía el país y la región. Se repasan los aspectos generales de dicha celebración, impulsada por la ONU, y el contexto uruguayo, particularmente en lo que refiere al período que abona la transición de la Dictadura a la Democracia.

Allí cobran relevancia algunos movimientos y actores sociales, particularmente el movimiento estudiantil y una nueva generación de dirigentes sindicales, y la creación de la organización de promoción juvenil “Foro Juvenil”.

En dicho contexto tiene particular relevancia la conformación del Comité No Gubernamental para el AIJ, una articulación de actores que funcionará como una “comunidad de políticas” desde donde emergieron propuestas, actividades, y fundamentalmente alianzas para impulsar la agenda de políticas de juventud.

4.a La celebración del AIJ, contexto, significados, propuestas.

Si bien el tratamiento que la Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias (particularmente la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO¹⁹-) dieron a los asuntos vinculados con la juventud data de la década de 1960²⁰ (González, 2016), es en 1978 que a propuesta de Rumania la Asamblea ONU, mediante resolución N° 33/7-1978²¹, aprueba proclamar el “Año Internacional de la Juventud” (AIJ)²², con fecha entonces por disponer, con el convencimiento que:

“un año internacional de la juventud podría ser útil para movilizar los esfuerzos en los planos local, nacional, regional e internacional, con el fin de promover las mejores condiciones educacionales, profesionales y de vida de los jóvenes a los efectos de lograr su participación activa en el desarrollo general de la sociedad y de alentar la preparación de nuevas políticas y programas nacionales y locales de conformidad con la experiencia de cada país...”.

Al año siguiente, por resolución 34/151 de 1979²³, se define que el Año Internacional de la Juventud se celebrará en 1985, bajo el lema: *“Participación, Desarrollo, Paz”*.

El contexto de dicha iniciativa es el de la “guerra fría” y cuando aún no se apagaban los ecos de los hechos que en buena parte del mundo occidental pusieron a las y los jóvenes estudiantes en el centro de diversas movilizaciones, cuyo epicentro fue el conocido “Mayo Francés”, pero con expresiones relevantes en el continente latinoamericano.

El Año Internacional de la Juventud se considera, particularmente en América Latina, el hito fundacional de las políticas de juventud “modernas”, en tanto constitución de los jóvenes como sujetos específicos de intervención pública, y contribuyó a instalar en la agenda pública y gubernamental la temática. A partir de allí existió un impulso importante en el despliegue de una

¹⁹ El “Programa de la UNESCO relativo a la juventud” data de 1969, y la División Juventud de la década de 1950.

²⁰ Por ejemplo la UNESCO había realizado en 1964 y 1968 “Conferencias Internacionales sobre la Juventud”.

²¹ Ver: <https://undocs.org/es/A/RES/33/7>

²² La propuesta había sido planteada el año anterior, mediante resolución N° 32-134/1977.

²³ Ver: <https://undocs.org/es/A/RES/34/151>

cierta institucionalidad estatal en la materia de juventud (Ottone y Rodríguez, 1987; Bango, 1995; Balardini, 1999; Plesnicar, 2011; García y Liguori, 2015; Beretta y Nuñez, 2020).

El AIJ marcó el puntapié inicial, a partir del cual aparecen o se consolidan diversas iniciativas políticas en torno a la “cuestión juvenil”, como el surgimiento de agencias estatales (Ministerios, Secretarías, Direcciones, Institutos, Comisiones) encargadas de la temática, con el cometido de intervenir sobre la población juvenil, considerando a ésta como un grupo con ciertas particularidades y especificidades que lo distinguían tanto de la infancia como de la adultez.

De acuerdo con González (2016), si bien se trata de un evento particular, el mismo condensó factores que remiten a un largo proceso gestado durante el Siglo XX, donde los jóvenes fueron conformando un “actor social masivo y protagónico”. En términos de Kingdon (1984), el Año Internacional de la Juventud de 1985 contribuyó a generar una “ventana de oportunidad” para las políticas públicas de juventud. No obstante ello, la dimensión internacional debe ser puesta en juego con las dinámicas locales particulares, constituyendo un fenómeno “glocal”²⁴.

El contexto regional en que se celebró el AIJ presentó importantes novedades en América Latina, en materia política, social y económica. Respecto a lo político-institucional los años 80 fueron los de la redemocratización. No obstante, pese a los avances políticos, la década de los 80 se ha denominado como la “década perdida para América Latina”, cuyo punto clave fue agosto de 1982 cuando México anuncia la imposibilidad de pago de su deuda externa y se declara en moratoria.

Ese impulso democratizador, con las expectativas que ello desató en términos de colocar asuntos pendientes de diversos sectores de la población en la agenda pública, así como de visualización de crecientes riesgos y vulnerabilidades (nuevos riesgos sociales) fruto de importantes cambios sociales y del régimen de acumulación, fue el que abrigó la emergencia de la cuestión juvenil y las políticas de juventud en la región.

En este contexto regional, la celebración del Año Internacional de la Juventud fue un llamado a colocar en la agenda política internacional, nacional y local la “cuestión juvenil”, impulsando políticas de juventud y promoviendo la implicación de los jóvenes en la vida de sus comunidades.

En materia de políticas públicas tiene un capítulo especial la creación de una cierta y diversa “institucionalidad de juventud”, tanto en lo que refiere a organismos estatales (de nivel nacional y subnacional) encargados del desarrollo de políticas de juventud como en el desarrollo de organizaciones no gubernamentales orientadas a la promoción juvenil.

Las principales instancias promovidas a nivel latinoamericano en el marco del AIJ fueron la Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria para el Año Internacional de la Juventud, realizada del 3 al 7 de octubre de 1983 en San José de Costa Rica, y la reunión regional realizada del 26 al 29 de agosto de 1985 en Montevideo.

La reunión de San José, de octubre de 1983, fue convocada por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL y la Secretaría del Año Internacional de la Juventud.

La agenda de la reunión planteaba dos puntos principales: analizar la situación y perspectivas de la juventud en América Latina y el Caribe; y elaborar el Plan de Acción Regional para el Año Internacional de la Juventud.

En la mesa de apertura del encuentro el entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Cr. Enrique Iglesias, destacó la importancia del Año Internacional de la Juventud, la necesidad de despertar conciencia crítica sobre el tema y sensibilizar a la opinión pública para acciones futuras

²⁴ Se debe al sociólogo británico Roland Robertson el uso del término “glocalización” para dar cuenta de cómo los fenómenos globales adquieren formas y significaciones propias, específicas, en contextos locales.

(CEPAL, 1984)²⁵. Iglesias también señaló como alentadora la preocupación de los gobiernos latinoamericanos y del Caribe por la temática de la juventud, lo cual se reflejaba en la existencia de Ministerios y demás entidades estatales referidas a la juventud. Finalizó refiriéndose a la importancia de contar con un programa de acción en la materia (CEPAL, 1984).

De las intervenciones de los países, se destacan asuntos vinculados a participación, políticas de juventud, empleo, educación, tiempo libre, salud, “conductas irregulares” e investigación sobre juventud. Puede verse un resumen en Cuadro 4.1 en Anexo.

En la reunión se presentó una propuesta de Plan de Acción Regional para América Latina en relación al Año Internacional de la Juventud. Al mismo se lo considera como un texto de suma relevancia en el contexto latinoamericano y caribeño en lo que refiere al Año Internacional de la Juventud y las directrices para el futuro.

El documento en su estructura presenta dos grandes capítulos, uno de carácter diagnóstico y el otro vinculado a propuestas. Respecto al diagnóstico el documento plantea el importante peso cuantitativo de la juventud en el marco de la población latinoamericana, y hace mención a los importantes cambios que sufría entonces la región, dentro de los cuales destaca el proceso de urbanización. Se destaca también, y en ello se considera estratégico al sector juvenil, la vertiginosidad de los cambios sociales, políticos, económicos y culturales, lo cual conlleva la necesidad de “nuevas formas de desarrollo”. Empleo, remuneraciones adecuadas y vivienda para la incorporación de jóvenes urbanos, aparecen entre los principales retos que se avizoraba en la región en el futuro inmediato.

Luego de presentar las características y desafíos de cada categoría de jóvenes, el documento contiene un apartado significativo en el que se incluyen las *“exigencias en cuanto a los mecanismos que requieren las acciones para el desarrollo de la juventud”*.

Según se plantea en el Plan de Acción, el logro de las metas requiere la existencia de una “unidad administrativa” de alto nivel, con la capacidad de elaborar diagnósticos y generar propuestas en materia de políticas de juventud. Las soluciones que se plantean son: Ministerios especiales para el tema (Ministerio de Juventud); Unidades dentro de ministerios más amplios; Comisiones interministeriales; Sectores dentro de oficinas de planificación y coordinación.

Adicionalmente se apunta que sea cual sea la unidad encargada de políticas de juventud, debería incorporar en sus tareas tanto a instituciones no gubernamentales especializadas en asuntos de juventud, así como particularmente a organizaciones integradas por jóvenes.

También se llamaba a crear comités coordinadores nacionales, la creación de organismos juveniles, la elaboración de diagnósticos, realizar actividades de sensibilización a la opinión pública, realizar acciones de seguimiento y evaluación, etc. En Anexo ver cuadro N° 4.2 donde se sistematizan las principales acciones planteadas.

Ya en el año 1985 se llevó a cabo en Montevideo, del 26 al 29 de agosto, la segunda Reunión Regional Latinoamericana y del Caribe para el Año Internacional de la Juventud convocada por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL y la Secretaría del Año Internacional de la Juventud.

El orden del día planteaba la evaluación de la ejecución del *“Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe en relación con el Año Internacional de la Juventud”*; la situación de la juventud en América Latina y el Caribe a mediados de la década de los ochenta y actividades de la CEPAL en cumplimiento del Plan de Acción Regional; la evaluación de los países y las orientaciones de políticas futuras complementarias al Plan de Acción Regional

²⁵ Ver: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22329/S8400204_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

En la sesión inaugural hicieron uso de la palabra el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Norberto González (sucesor de Enrique Iglesias, entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay) y la Ministra de Educación y Cultura de Uruguay, Adela Reta.

Reta, mencionó que entre los factores que llevan a colocar a la juventud como motivo de preocupación en la región se encuentran la crisis económica, que afecta las posibilidades educativas y laborales de los jóvenes; y las transformaciones político-sociales que refieren al pasaje de la “rigidez autoritaria” a otra de libertad democrática. Frente a este desafío planteado por la crisis, sostiene Reta, deberían tomarse acciones para: *“proteger a los jóvenes de la desesperanza y para procurar que empleen su tiempo en actividades positivas”* (CEPAL, 1985, p. 4).

Vinculado a ello sostenía que el nuevo escenario de libertades podría traducirse en *“desorientación y desorden”* y que ello requería *“medidas de encauzamiento de la fuerza dinámica de la juventud”* (CEPAL, 1985:4). Dicho planteo encierra una mirada de la juventud como una “etapa de riesgo” (Krauskopf, 2004) a la cual era necesario disciplinar para que la “fuerza dinámica” adjudicada a dicha etapa de la vida, se abocara a cuestiones consideradas socialmente como positivas.

Para Reta la política de juventud debería ser esencialmente una política de carácter educativo, que preparara a los jóvenes para los desafíos científico-tecnológicos del mañana. Para la entonces Ministra, el gran desafío para los gobiernos de la región estaba centrado en materia educativa.

En cuanto al punto central, relativo a la evaluación del *“Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe en relación con el Año Internacional de la Juventud”*, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL presentó el documento *“La juventud latinoamericana en una época de cambio y crisis”*, vinculado al presentado en la reunión de San José de Costa Rica en 1983. Consta de 4 capítulos: *“las transformaciones sociales y su incidencia en los jóvenes”*; *“los jóvenes y la política”*; *“la diversidad de situaciones en la región”*; y *“perspectivas y conclusiones”*.

Allí se plantea que para comprender la situación de la juventud latinoamericana es necesario partir de los grandes cambios que ha sufrido la estructura social del continente: la población se transformó en predominantemente urbana; se volvió dominante el empleo industrial; se logró universalizar el acceso a la educación primaria y avanzar en educación media y superior; emergieron nuevos grupos sociales; se produjeron grandes cambios en materia de ingresos y consumos, etc.

En sus intervenciones los países plantearon cuestiones vinculadas a la participación, el desarrollo, la educación, el empleo, las drogas, el medio ambiente, el deporte y la recreación, entre otros, según recoge el informe de la reunión (CEPAL, 1985). En el Cuadro N° 4.3 del Anexo se resumen los principales aspectos destacados por eje temático.

Otro de los aspectos tratados en la reunión tuvo que ver con las “Acciones propuestas complementarias al Plan de Acción en relación a la crisis”, un conjunto de directivas que se entendían como complementarias al plan presentado en 1983.

5.b El contexto uruguayo.

En 1978 Uruguay transitaba el quinto año de la dictadura cívico militar instaurada a partir del golpe de estado del 27 de junio de 1973.

En un marco de proscripciones, censura, represión y persecución de partidos y activistas políticos, los canales para la actividad política en general, y de resistencia al régimen en particular, eran muy reducidos. En dicho contexto las parroquias barriales posibilitaron instancias de encuentro,

reflexión y acción, al amparo que otorgaban algunos sectores de la Iglesia Católica, constituyéndose en espacios de resistencia (Iglesias y Barrales, 2021).

Uno de los jóvenes que participaba de dichos espacios era Ernesto Rodríguez. En dicho contexto, Rodríguez participaba de actividades de formación y discusión, sobre los asuntos vinculados con la juventud uruguaya, problematizando las circunstancias políticas, sociales y económicas que vivía el país, con los cuidados que la situación requería. Tales actividades lo hicieron vincularse con distintos grupos parroquiales de Montevideo pero también del interior.

En diciembre del año 1978 Rodríguez publica un informe titulado *“Situación y perspectivas de la juventud uruguaya”*, editado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).

Dicho trabajo es considerado por Lovesio y Viscardi (2003), como el primer abordaje de corte sociológico en materia de juventud en toda la década desde 1968 en Uruguay. De allí que el mismo tenga un carácter fundacional de todo un proceso de reflexión y propuestas en materia de juventud y políticas públicas en Uruguay.

Finalizando el año 1978, Rodríguez viaja a Alemania a un encuentro de juventudes demócrata-cristianas. Allí contacta con un compatriota, Antonio Viña (ya fallecido), también vinculado a la democracia cristiana, quien por entonces se encontraba en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Se plantea la idea de apoyar alguna actividad vinculada a la resistencia contra la dictadura, y ganar espacios para aglutinar jóvenes opositores a la misma.

A través de la acción de Viña surge la posibilidad de viajar a Ginebra para reunirse con Emilio Castro, pastor metodista uruguayo (adherente a la teología de la liberación, de tendencia de izquierda) que por entonces oficiaba de secretario de la Comisión Mundial de Misión y Evangelización del Consejo Mundial de Iglesias (CMI). Según testimonio de Rodríguez (2021) Castro les facilitó un contacto con ICCO una organización intereclesial para la cooperación al desarrollo con sede en Holanda.

Las tratativas resultaron alentadoras, pero debería elaborarse un proyecto que sería puesto a consideración como requisito para el posible financiamiento. Finalmente, ICCO aprueba el proyecto y destina un financiamiento inicial de U\$S 150.000 para poner en marcha la organización no gubernamental (ONG) de promoción juvenil denominada *“Foro Juvenil”*, y que se constituye como un actor fundamental en la agenda de juventud y políticas públicas.

Foro Juvenil comienza a funcionar en el año 1981, y rápidamente se convertiría en la mayor organización de promoción juvenil de la historia uruguaya, dedicada a la investigación, el desarrollo de programas en diversas áreas, el asesoramiento a instituciones gubernamentales, organizaciones sociales y colectivos juveniles, entre otras iniciativas. Sobre la composición de Foro Juvenil en su origen, Bernardo Dabezies (2021) plantea:

“En el armado de lo que sería la comisión directiva que pondría en funcionamiento la institución y buscaría legalizarla a través de la obtención de la personería jurídica estuvieron jóvenes que venían trabajando o colaborando en el CLAEH, CCU, ACJ, Scouts Católicos, la Pastoral Juvenil de la Iglesia Católica y de la Iglesia Metodista”.

Respecto a su staff técnico, predominó allí un grupo de gente proveniente de la Juventud Demócrata Cristiana, y posteriormente de la Juventud Socialista. Incluso se dio la vinculación de algunas personas pertenecientes al sector Por la Patria, liderado por Wilson Ferreira Aldunate en el Partido Nacional. Según apunta Dabezies (2021) la organización llegó a tener unos 50 trabajadores.

En cuanto al asunto tratado en este trabajo, Foro Juvenil se constituyó como un actor sumamente relevante, liderando diversos espacios de carácter técnico y programático, pero también articulando políticamente con otros actores. Incluso participó activamente de la Comisión Coordinadora de la Juventud y en el diseño e implementación de programas junto al Instituto Nacional de la Juventud.

Militancia estudiantil: de la FEUU a la ASCEEP.

Durante los años de la dictadura, y pese a las muy duras condiciones que la represión imponía sobre todo tipo de militancia contraria al régimen, sobrevivió clandestinamente la militancia estudiantil proveniente de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU), creada en el año 1929.

Una herramienta para el vínculo con otros estudiantes era la preparación e impresión de materiales de estudio, en lo que se conoció como las “cooperativas de apuntes”. También comenzaron a surgir, a partir del año 1980, diversas “revistas estudiantiles” que se publicaban en las Facultades.

Más allá de las actividades de resistencia que clandestinamente llevaban adelante centenares de estudiantes, había quienes interpelaban si era viable mantener una estructura clandestina, con el alto riesgo que implicaba en materia de represión, así como si era posible impactar masivamente desde una estructura muy diezmada y profundamente compartimentada.

En dicho contexto se plantea la idea de generar una estructura de militancia y participación estudiantil de carácter legal bajo la figura de una asociación civil. De esa manera se aprovecharían los visos de legalidad (aun con muchas restricciones) que podrían permitir llegar a mayor cantidad de gente y correr menos riesgos ante las autoridades militares. Dicha estrategia enfrentó en un duro debate a quienes sostenían la estructura de la FEUU en la clandestinidad, y quienes impulsaban la creación de una asociación civil (Haberhorn, 2018).

En abril de 1982 se firma el acta fundacional de la Asociación Social y Cultural de Estudiantes de Enseñanza Pública (ASCEEP). Fundada con 51 socios, un año después llegaría a los 3.000.

La acción de mayor impacto en términos de masividad y repercusión pública promovida por la ASCEEP fue la “Semana del Estudiante” de setiembre de 1983, un programa de actividades de una semana de duración donde transcurrieron espectáculos artísticos, espacios de intercambio y un desfile con acto final en el Estadio Luis Franzini, el 25 de setiembre.

La ONU incorpora a la Semana del Estudiante como una actividad preparatoria del Año Internacional de la Juventud, lo cual implicaba un cierto respaldo internacional ante posibles represiones de la dictadura uruguaya.

La Semana del Estudiante, particularmente a través del desfile y el acto en el Estadio Franzini, se convirtió en un hito sumamente relevante en materia de movilización ciudadana en procura del restablecimiento de la Democracia. Los organizadores hablan de una cifra que estuvo por los 50.000 - 60.000 asistentes a la marcha²⁶.

Aunque sería necesario realizar un trabajo en mayor profundidad, puede plantearse tentativamente que el movimiento era definido enteramente por su condición estudiantil, tanto a nivel medio como universitario, y no construía un sujeto “juvenil”, como tampoco construía una problematización respecto al “asunto juventud”, más allá de plantearse sí algunas cuestiones de

²⁶ Ver: <http://www.universidad.edu.uy/prensa/renderItem/itemId/34136>

carácter general, que trascendieron la cuestión estudiantil y de los problemas de la enseñanza, y que se constituían como una denuncia a la falta de libertades y democracia que vivía el país.

Más allá de ello, se trató de un sector importante de la población juvenil, que cobró nuevamente una gran presencia en el espacio público y político (como había tenido el movimiento estudiantil en torno al año 1968), en plena etapa de apertura democrática.

6.c El Año Internacional de la Juventud - 1985 en Uruguay.

En el año 1983, a impulso de la organización no gubernamental Foro Juvenil, se conformó el “Comité no gubernamental para el Año Internacional de la Juventud”, el cual promovió una serie de ámbitos de diálogo, encuentros, iniciativas programáticas, publicaciones, etc.

Respecto a iniciativas oficiales del entonces gobierno dictatorial, en abril de 1984 por Resolución N° 160/984 se integra también el Comité Nacional Gubernamental del Año Internacional de la Juventud (1985). El mismo no tuvo actuación, al menos visible, y fue derogado en junio de 1985 por la administración del Dr. Julio María Sanguinetti, mediante Resolución N° 592/985.

El Comité Nacional no Gubernamental para la Celebración del Año Internacional de la Juventud, presidido por Ernesto Rodríguez (Director de Foro Juvenil) realizó una serie de actividades y estuvo activo, llegando incluso a participar de espacios de trabajo en el marco de la Concertación Nacional Programática, particularmente a través de la llamada Mesa de Concertación Juvenil.

Una de las principales actividades públicas del Comité No Gubernamental fue el Seminario “Políticas estatales y privadas de atención a la juventud”, realizado en Montevideo del 3 al 5 de agosto de 1984. Contó con la participación de juventudes de los partidos políticos y con el auspicio de la CEPAL.

En dicho seminario Ernesto Rodríguez presentó una ponencia titulada “Aportes para la definición de una política nacional de atención a la juventud”. En la misma apuntaba a la falta de una instancia estatal de atención a la juventud, a diferencia de otros países donde existían Ministerios de la Juventud o instituciones similares.

Para Rodríguez (1984) en aquel momento el principal punto de preocupación era la falta de propuestas, por parte de los partidos políticos, en materia de “políticas integrales de promoción juvenil”, de cara a las elecciones de noviembre de ese año.

En el plano de las propuestas relativas a la organización estatal, Rodríguez plantea la dificultad que han tenido los organismos sectoriales (salud, educación, trabajo, etc.) para una atención adecuada de poblaciones específicas (jóvenes, mujeres, ancianos) y propone la creación de un “Ministerio de Promoción Social”, coordinador de las diversas instancias que deberían crearse para atender las poblaciones específicas. En su interior, propone la creación de una Dirección General de la Juventud, con el cometido de centralizar las políticas, dándoles coherencia y fijando las prioridades que correspondieren (Rodríguez, 1984). Y continúa con una reflexión interesante: “*En nuestro país no se justifica la existencia de un Ministerio de la Juventud como tal, pero no podemos mantener la tradicional estructura estatal de atención a la juventud...*” (Rodríguez, 1984, p. 10).

Dichas propuestas se caracterizan por tener un nivel de “sofisticación” muy importante para entonces, en cuanto al diagnóstico y la necesidad de modificaciones institucionales planteadas, y podrían decirse que en su sentido más básico aún continúan vigentes.

Al respecto del funcionamiento del Comité No Gubernamental para el Año Internacional de la Juventud, plantea Dabezies (2021): “... *creció hasta desarrollar comités en todos los departamentos*

del país y reunió más de 60 organizaciones políticas, sociales, de promoción, culturales, deportivas, religiosas y de otro tipo”.

Como se verá en el capítulo siguiente, el Comité no Gubernamental para el AIJ fue fundamental en el proceso de institucionalización de la agenda gubernamental de juventud, y ello fue reconocido tanto en el informe de un asesor de la ONU en temas de juventud (Bazinet, 1985) como en la creación de la propia Comisión Coordinadora de la Juventud en 1987.

En el marco de la denominada “Concertación Nacional Programática”, una iniciativa interpartidaria promovida con el fin de generar acuerdo sobre los principales temas del país, que se desarrolló entre setiembre de 1984 y febrero de 1985, y como resultado de los debates suscitados en la Comisión Interpartidaria del Comité Nacional no Gubernamental para el AIJ, se conformó una Mesa de Concertación Juvenil, con el objetivo de impulsar estos temas en las internas de los respectivos sectores y partidos políticos.

Participaron representantes del Partido Colorado, del Partido Nacional, del Frente Amplio y de la Unión Cívica²⁷. Coordinaron la Comisión, ASCEEP y Foro Juvenil.

En agosto de 1984 se realiza el seminario “Concertación y Democracia”, organizado por CIEDUR, CIEP, CIESU, CINVE y CLAEH. Como aporte del Comité Nacional no Gubernamental para el AIJ se presenta la ponencia “Concertación, Democracia y Juventud. Aportes para la definición de una política nacional de atención a la juventud”, escrita por Ernesto Rodríguez y originalmente presentada en el seminario “Políticas estatales y privadas de atención a la juventud”, ya reseñado.

Con fecha 19 de octubre de 1984 la Mesa de Concertación Juvenil envía para consideración de la Mesa Ejecutiva de la Concertación Nacional Programática el documento “*Propuesta de Mecanismos institucionales para el fomento de la participación juvenil en la reconstrucción democrática y el desarrollo nacional*”. El objetivo era que se incluyera en el documento global que consideraría la Mesa Ejecutiva. Firman el documento representantes de distintos partidos, entre los que se encontraba Jorge Gandini, a la postre Director del Instituto Nacional de la Juventud.

En materia del desarrollo de una institucionalidad juvenil, a través del citado documento, la Mesa de Concertación Juvenil proponía: “*Creación de una comisión en la órbita del Poder Ejecutivo, encargada específicamente de todo lo referente a la juventud, ubicada en la oficina dedicada a la planificación y coordinación interministerial...*” (MCJ, 1984).

La instrumentación se plantearía a través de la coordinación interministerial y de diversas entidades estatales dedicadas a juventud; la participación activa de entidades juveniles y organizaciones de promoción de la juventud. La integración planteada contemplaba a un integrante de la Oficina de Planeamiento y Coordinación, que la presidiría; representantes de los ministerios y oficinas estatales vinculadas a la “problemática juvenil”; y “*representantes del Comité del AIJ en lo inmediato y de los organismos que con carácter permanente funcionen más adelante*”.

En lo que respecta al Poder Legislativo, se planteaba la creación de una comisión especial sobre temas juveniles en la órbita parlamentaria, con los cometidos de: revisar la legislación vigente en materia de juventud; promulgar nuevos proyectos de ley en materia de juventud, particularmente aquellos referidos a legislación laboral, legislación de menores y justicia de menores, así como “otros”; estructurar y promulgar un “Proyecto de ley general de la juventud”, que sistematizara todo lo relativo a problemática y atención a los temas juveniles. Para esto último se mencionaba, como referencia reciente, las experiencias de Costa Rica y España.

²⁷ Como puede verse en el capítulo 6, según Gandini (en Cristar y Palumbo, 2021) las confianzas y acuerdos alcanzados a nivel de juventudes interpartidarias fueron un papel importante en la aprobación unánime del artículo 331 de la Ley Nº 16.170 que crea el INJU.

La propuesta articulaba una ambiciosa institucionalidad en la órbita pública (tanto en el Ejecutivo Nacional, el Parlamento y los Ejecutivos Departamentales) así como en la “esfera privada”, relativa a las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, la misma no tuvo eco respecto al proceso de la Concertación Nacional Programática.

Más allá que el espacio institucional de la Mesa de Concertación Juvenil fue diluyéndose en torno a los intereses considerados más acuciantes de la dirigencia política en pleno camino al restablecimiento de la vida democrática del país, y evidentemente entre éstos los asuntos de la juventud no estaban entonces entre las prioridades, la experiencia de la Mesa de Concertación constituye una plataforma político-programática sumamente relevante. El mismo sirvió para colocar el “asunto juventud” en la agenda de varios de los espacios juveniles de los sectores políticos más relevantes de entonces, y vería sus frutos unos años más tarde, primero con la creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud (1987) y luego el Instituto Nacional de la Juventud (1991).

6.d Balance del AIJ, su alcance y limitaciones.

Como hito relevante en relación a la institucionalidad y políticas de juventud, particularmente en América Latina y Uruguay, es interesante reparar en algunas miradas de época y otras más actuales para calibrar algunos de sus alcances, y limitaciones.

En noviembre de 1985 la 40ma Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas sesionó en Nueva York bajo el formato “Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Año Internacional de la Juventud”. Dicha instancia oficial (y protocolar) de máximo nivel reflejó una visión ciertamente optimista del AIJ, lo cual era algo relativamente esperable, pues la propia ONU impulsó dicha celebración. La Resolución 40/14 emanada de dicha conferencia plantea:

“Convencida de que la preparación y observancia en 1985 del Año Internacional de la Juventud (...) han sido una excelente oportunidad para poner de relieve la situación y las necesidades y aspiraciones propias de la juventud, aumentar la cooperación a todos los niveles para solucionar las cuestiones relativas a los jóvenes, emprender programas de acción concertada en favor de la juventud y mejorar la participación de los jóvenes en el estudio, los procesos de toma de decisiones, y la solución de importantes problemas nacionales, regionales e internacionales”. (ONU, 1985).

Ese optimismo también se ve reflejado en la consideración que el AIJ habría servido para “promover mejores condiciones de educación, actividad profesional y vida para los jóvenes” (ONU, 1985), entre otros logros referidos por ejemplo a participación, fortalecimiento de derechos, etc.

Por su parte el sociólogo chileno Ernesto Ottone (1987), Director del Centro Latinoamericano de Juventud (CELAJU) con sede en Montevideo, reivindicaba 4 puntos de avance a partir del Año Internacional de la Juventud: el reconocimiento de la juventud como un grupo específico; el impulso al conocimiento especializado en materia de juventud; el incentivo al inicio o reforzamiento de procesos dirigidos a establecer políticas de juventud; y el poseer una estrategia de juventud aprobada a nivel internacional.

No obstante, los puntos mencionados, planteaba que mientras en los ecos del año internacional resonaban frases como “necesidad de planes de largo plazo, seguimiento,

permanencia”, los fondos internacionales habían ido disminuyendo unos pocos años después, y los comités nacionales habían ido perdiendo apoyo.

Aún en un panorama que arrojaba fundadas dudas respecto a la posibilidad de redoblar, o sostener, los esfuerzos volcados en materia de visibilizar e impulsar los asuntos referidos a la juventud, Ottone (1987) planteaba la existencia de voluntad en el marco de la ONU para apoyar propuestas que surgieran por parte de gobiernos y organizaciones no gubernamentales. Menciona particularmente la voluntad expresada por la UNESCO de promover espacios de cooperación, y en el plano nacional la voluntad del gobierno de España, país donde el AIJ tuvo “mayor traducción práctica”.

Ernesto Rodríguez (1987) planteaba que el AIJ había dejado, al menos en los países del llamado “Tercer Mundo”, un cierto impacto en términos de la voluntad de conocer la situación de los jóvenes, y el impacto que las políticas poseen sobre dicho grupo poblacional, aunque los avances entre regiones y países eran sumamente dispares.

Lo cierto es que si bien seguramente en su momento las expectativas desplegadas por la celebración del Año Internacional de la Juventud no llegaron a colmarse, quedando muchas propuestas, inquietudes y compromisos por el camino, a mediano y largo plazo el AIJ se convirtió en un hito sumamente relevante. En particular en el contexto latinoamericano de la época, en medio de procesos de redemocratización y crisis socioeconómicas, contribuyó a la emergencia de la agenda de “juventud”, visibilizando distintas problemáticas que afectaban a diversos sectores de la población juvenil, y colocando la necesidad de desarrollar políticas orientadas a esa población, lo cual en general implicaba el desarrollo de nuevas estructuras político-institucionales.

Capítulo 5. La Administración Sanguinetti (1985 - 1990) y la institucionalización de la agenda gubernamental de juventud.

Los años que transcurren entre 1985 y 1990 son años de “ebullición” en la agenda, por tratarse del primer período de gobierno democrático post dictatorial. Luego de algunos intentos infructuosos, en setiembre de 1987 se crea la Comisión Coordinadora de la Juventud, el primer organismo de juventud propiamente dicho que logró ponerse en funcionamiento.

Allí no solo se reconocería el fundamental antecedente del Comité No Gubernamental para el AIJ, sino que además se daría el germen de dos pilares fundamentales de las políticas de juventud en Uruguay: el centro de información a la juventud, y la Tarjeta Joven. En ambas iniciativas, se reconoce directamente la influencia del modelo español, en un proceso de difusión, y transferencia, de políticas.

5.a Las elecciones nacionales de 1984 y el contexto de la Administración Sanguinetti.

Cuatro años después que se abriera el camino tras el triunfo del “No” a la reforma constitucional en el plebiscito de noviembre de 1980 se celebraron, el 25 de noviembre de 1984, las primeras elecciones nacionales tras 11 años de régimen cívico militar. Previamente en 1982 se realizaron las elecciones internas de los partidos políticos, con los partidos Colorado, Nacional y Unión Cívica habilitados a participar, y el Frente Amplio aún proscrito, así como con prohibición de presentación de cualquier lema partidario vinculado a la izquierda.

Las mismas se realizaron aún con presos políticos, personas en el exilio y proscripciones, incluyendo la de importantes dirigentes de primera línea como Wilson Ferreira Aldunate del Partido Nacional (quien se encontraba preso en Trinidad) y Liber Seregni del Frente Amplio (quien había sido liberado en marzo de ese año, tras años de reclusión). Aún así, de acuerdo a lo que plantea Panizza (1985) existe el consenso de que las elecciones de 1984, aún con dichas limitaciones, representaron un paso crucial en el restablecimiento de las instituciones democráticas.

El resultado electoral del 25 de noviembre de 1984 arrojó como ganadora a la fórmula del Partido Colorado integrada por Julio María Sanguinetti y Enrique Tarigo, quienes asumieron funciones como Presidente y Vicepresidente, respectivamente, el 1 de marzo de 1985.

La tarea que esperaba al nuevo gobierno no resultaba sencilla, pues tras 12 años de gobierno dictatorial, los asuntos relativos a la recuperación de las instituciones democráticas, los vinculados a las violaciones a los derechos humanos (asesinatos, torturas, desapariciones, etc.), la recuperación de las libertades civiles y políticas, es decir, los temas propiamente de la transición democrática, acapararon casi toda la atención y tareas del plano central del Gobierno (Caetano, 2019).

Debe tenerse presente además que se trató de un “gobierno de partido minoritario” (el Partido Colorado) que sin embargo contaba con acuerdo de “governabilidad” proporcionado por el Partido Nacional, liderado por Wilson Ferreira.

En el plano social, tras 12 años de dictadura, e inmerso en una profunda crisis económica latinoamericana conocida como “crisis de la deuda”, el panorama ya no era el de la “sociedad hiperintegrada” de cual hablaba Rama, sino que la sociedad uruguaya registraba segmentación, fragmentación y aumentos de la desigualdad. Allí por ejemplo, tras estudios de Juan Pablo Terra y Mabel Hopenhaym, comenzaba a hablarse de “infantilización de la pobreza”, para referirse a la elevada proporción de niñas y niños que crecían en hogares en situación de pobreza (Caetano, 2019).

En el plano político las cuestiones relativas a la investigación y eventual juzgamiento de civiles y militares responsables de violaciones a los derechos humanos durante los años de dictadura fueron un eje central de los debates.

Luego de arduos debates y en un clima de tensión respecto al cuerpo militar, incluyendo amenazas de desacato, en diciembre de 1986 se aprueba la ley 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado que establecía los límites de la acción estatal en cuanto al juzgamiento de los *“delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto”*.

Ello conllevó reacciones desde sectores políticos y sociales que venían luchando por el conocimiento de lo relativo a las violaciones a los derechos humanos y el procesamiento de las mismas en la órbita de la justicia. Como se verá más adelante, la mayor de ellas fue el establecimiento de una Comisión Nacional Pro Referéndum, para intentar derogar dicha ley.

Otro aspecto relevante en lo que hace a la sociedad de la transición, y particularmente en lo que atañe a la población joven, fue el florecer de las denominadas “subculturas juveniles”, particularmente a partir de una “explosión” de movimiento del rock uruguayo (liderado por bandas como Los Estómagos, Traidores y Los Tontos) con una proliferación de bandas y recitales, algunos de los cuales fueron muy masivos como el “Montevideo Rock” en sus dos ediciones (1986 y 1988).

También tuvo notoriedad el fenómeno de los “fanzines” (o “revistas subterráneas”) juveniles; el teatro alternativo y los recitales de poesía, en lo que pareció ser un florecimiento de las libertades y la participación juvenil a través de diversas manifestaciones artísticas.

No obstante ello, el movimiento juvenil, que despertó varios interés y auspicios gubernamentales (Delgado, 2016) y comerciales, no se vio exento de conflictos y represión.

En el año 1988 el cantante de la banda de rock “Clandestino” fue procesado con prisión debido a expresiones vertidas en el festival “Parque Rock-Do”. El clima de tolerancia vigente hasta entonces (incluso la Intendencia de Montevideo había auspiciado fuertemente parte de la movida rock) había ido diluyéndose, y con él se dio el ocaso de la “primavera juvenil post dictadura”.

El período de gobierno se cerró con el Referéndum de la Ley N° 15.848 “de la Caducidad de la Pretensión Punitiva de Estado”, celebrado en abril de 1989. El mismo había sido promovido por la “Comisión Nacional pro Referéndum contra la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado” Finalmente resultó favorable a quienes se manifestaron a favor del mantenimiento de la ley, con el 55.9% de los votos emitidos, lo cual supuso el mantenimiento de la ley y un manto de impunidad durante años a quienes habían perpetrado delitos enmarcados en el “terrorismo de Estado”.

Por otra parte, el año 1989 quedará marcado como el año en que se puso punto final a las *razzias*, un operativo policial de detenciones en la vía pública (que podían llegar a ser masivas) que se efectuaban con fines de averiguación de antecedentes antes actitudes supuestamente sospechosas. Quienes se veían envueltos en dichas detenciones eran básicamente jóvenes, lo cual había generado un ambiente de hastío al respecto.

El recrudescimiento de dichos operativos hacia fines del año 1988, bajo la conducción política del Ministro del Interior Antonio Marchesano, condujo a la formación, en abril de 1989, de la “Coordinadora Anti-Razzias”, un espacio de articulación entre diversos colectivos que buscaba generar respuestas ante la escalada represiva dirigida principalmente a los jóvenes (Aguar y Sempol, 2014).

El día 24 de julio de 1989 se conoce el fallecimiento del joven Guillermo Machado de 31 años internado el 16 de julio luego de una detención sin motivo fundado, y sin que se supiera cómo se

desarrolló el operativo. Al día siguiente se desarrolló una multitudinaria marcha, conocida como la “Marcha de las antorchas”, que convocó miles de personas desde Plaza Lafone hacia el Cerro. El Ministro del Interior renunció y se dispuso la finalización de las razzias.

Dicho movimiento, cuyo epicentro fue la Coordinadora Anti-Razzias, y al cual se adjudica el slogan “*ser joven no es delito*”, es reconocido por Aguiar y Sempol (2014) como el movimiento social que propiamente reclamó para sí una identidad desde lo juvenil.

De algún modo los jóvenes (o una parte de ellos al menos) a lo largo del lustro 1985-1989 pasaron de tener un despertar y celebración de las libertades conquistadas, de un florecimiento de diversas expresiones y convivencia generacional, a ser puestos bajo la lupa nuevamente, y una vez más debían luchar por hacerse un lugar ante la represión, la desesperanza y sumado a ello, la falta de oportunidades laborales y educativas. Filgueira y Rama (1991) en ocasión de analizar la encuesta nacional de juventud hablaban de “juventud en estado de disponibilidad migratoria”, en referencia a los jóvenes que pensaban en emigrar en busca de oportunidades.

5.b El contexto internacional post-AIJ: el INJUVE y las conferencias iberoamericanas.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el Año internacional de la Juventud celebrado durante 1985 fue un revulsivo respecto a la entrada de los asuntos relativos a la juventud en la agenda pública. Particularmente relevante fue para el continente latinoamericano, donde varios países estaban transitando el proceso de recuperación democrática y dicha perspectiva hacía asomar viejos y nuevos desafíos para las políticas públicas.

Por su parte en España, el proceso de transición democrática había incorporado algunas iniciativas relativas a las políticas públicas de juventud. Es así que la década del ‘80 fue de gran movimiento en materia de iniciativas y generación de instituciones en torno a la juventud, lo cual estuvo impulsado por la propia Constitución Española de 1978, que en su artículo 48 dispone que: “*Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*”²⁸.

Para implementar dicho mandato constitucional se impulsaron un conjunto de iniciativas en buena medida con el objetivo de desmontar la institucionalidad de juventud del período franquista y generar nuevas respuestas a los asuntos juveniles (Comas, 2007).

En 1983 se creó por Ley el Consejo de la Juventud de España, un organismo autónomo que aglutina (aún existe) la participación de diversas organizaciones juveniles.

También en 1983 se creó el Centro Nacional de Información y Documentación de la Juventud y en diciembre de dicho año se crea la Comisión Coordinadora de Centros de Información y Documentación de la Juventud. En noviembre de 1984 se realizó el primer encuentro nacional de Centros de Información Juvenil.

Esta referencia a la política de “información juvenil” es relevante, pues la misma ha sido un pilar fundamental en el modelo de políticas de juventud españolas, con proyección hacia América Latina, como se verá.

En el año 1985 se crea el Instituto de la Juventud (anteriormente Instituto de la Juventud y Promoción Comunitaria) como organismo autónomo con personería jurídica adscrito al Ministerio de Cultura. De acuerdo a Comas (2007) los enunciados relativos a la necesidad de crear el Instituto de la

²⁸ Ver: [Constitución Española](#)

Juventud datan del año 1983. Entre los motivos que destaca Comas se encuentran la necesidad de generar “estructuras administrativas” distintas a las heredadas por el franquismo, pero específicas en materia de juventud; y concebir a la juventud de entonces como la primera “generación problema”, resaltándose su individualismo, su desmovilización política, sus dificultades para acceder al mercado de trabajo, etc. Dichas dimensiones dan la pauta de la entrada, o al menos un nuevo impulso, de “la juventud” como asunto de políticas públicas, en el contexto de la transición democrática española.

En marzo de 1986 se crea la Comisión Interministerial de Juventud con los cometidos de generar propuestas al Gobierno en materia de políticas de juventud; realizar estudios sobre los problemas de juventud y recomendar acciones para abordarlos; coordinar las actuaciones de los diversos departamentos ministeriales relacionados con la juventud, entre otras.

Para Comas (2007) el período que transcurre entre 1977 - 1985 generó la definición de las políticas de juventud que mantuvieron su vigencia los siguientes 20 años en España. Para Alemán y Martín (2004) dicho período supuso un consenso sobre la necesidad de la creación de organismos estatales relativos a la juventud.

Un punto relevante del desarrollo de las políticas de juventud españolas del post franquismo fue justamente su proyección internacional, particularmente en América Latina y Uruguay, como aborda este trabajo.

A la efervescencia democrática de la transición española, el emerger de las instituciones mencionadas en lo que refiere a los asuntos sobre la juventud, y la celebración del Año Internacional de la Juventud en 1985, se suma un suceso sumamente relevante en lo que hace al posicionamiento de España respecto a América Latina: la política exterior Española con la apuesta a la comunidad iberoamericana, en el marco de los 500 años del “descubrimiento de América”, celebrados en 1992, lo cual generó una oportunidad de relanzamiento al mundo para España²⁹

La política de España hacia la profundización de sus relaciones con América Latina encuentra un impulso relevante durante la recuperación democrática del país ibérico, y ello se refleja en la Constitución Española de 1978, pero se proyecta con más fuerza encontrando una *ventana de oportunidad* en la celebración del quinto centenario del “descubrimiento de América”.

En el proceso de institucionalización de la Comunidad Iberoamericana jugaron un papel importante las Conferencias Iberoamericanas, que a partir del año 1991 se constituyeron como Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. En ese contexto las cuestiones vinculadas a los jóvenes y las políticas de juventud tuvieron un lugar relevante.

Según planteaba Magdy Martínez Solimán³⁰ en la Revista de Estudios de Juventud N° 35 dedicada a latinoamérica y publicada en 1989, en el año 1986 el Instituto de la Juventud de España y el Instituto de Cooperación Iberoamericana pusieron en marcha un “Programa de Cooperación Iberoamericana en Temas de Juventud”, con el objetivo de: *“continuar con el trabajo que las asociaciones juveniles, los gobiernos latinoamericanos y el sistema de Naciones Unidas (a través de CEPAL) habían puesto en marcha en Iberoamérica para sensibilizar a la sociedad sobre la cuestión juvenil”* (Martínez Solimán, 1989).

En el mismo texto se explicitaba también la posibilidad de establecer mayores vínculos entre los organismos de juventud de España y de Iberoamérica, prácticamente inexistentes hasta entonces.

²⁹ Vale recordar que entre dichas celebraciones sucedieron dos grandes eventos de carácter global: los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla, ambos realizados en 1992.

³⁰ Director General del Instituto de la Juventud de España entre febrero de 1988 y febrero de 1993.

También en la mencionada Revista, José Muñoz Ripoll³¹, entonces Director del Centro Nacional de Información y Documentación Juvenil del Instituto de la Juventud de España, mencionaba que los objetivos del “Programa de Cooperación Iberoamericana en temas de Juventud” referían a: propiciar el desarrollo de políticas de juventud en la región; impulsar la creación de organismos específicos en la materia, y promover la cooperación entre dichos organismos (Muñoz Ripoll, 1989).

Entre las iniciativas más relevantes en materia de vinculación político-institucional entre el gobierno de España y los gobiernos latinoamericanos, en lo que hace a los asuntos relativos a la juventud y las políticas públicas, se encuentran las Conferencias Iberoamericanas de Juventud, realizadas desde 1987³². Las Conferencias eran definidas como: *“el organismo más representativo en su ámbito, y el foro más importante de cooperación multilateral intergubernamental sobre políticas que afectan a la juventud en Iberoamérica”* (Conferencia Iberoamericana de Juventud, 1992).

Las conferencias fueron un espacio privilegiado para el encuentro e intercambio entre funcionarios y autoridades políticas vinculadas a los temas de juventud, siendo un mecanismo estructurado de difusión y transferencia de políticas. Al respecto dice Liguori (2019, p. 69-70):

“Estas Conferencias se caracterizan por promover un modelo de gestión en materia juvenil basado en la experiencia del INJUVE de España... Como parte de esta política de cooperación internacional también se distinguen los fluidos contactos entablados con el INJUVE en lo que respecta a la capacitación técnica de los y las trabajadoras de la Subsecretaría Nacional de Juventud...”

A las mismas se agrega en 1986 un evento regional realizado en Montevideo, y que puede plantearse como un preámbulo para poner marcha al espacio iberoamericano en temas de juventud.

El *“Seminario Internacional de Cooperación Regional en Programas de Juventud”*, realizado en Montevideo del 26 al 28 de junio de 1986, fue organizado por la ONG Foro Juvenil e ILET - Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales-, una organización chilena que entonces promovía asuntos vinculados a juventud, entre otros temas. El seminario contó con el auspicio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay y del “Programa de Cooperación Iberoamericana en materia de Juventud”, que llevaban adelante el Instituto de la Juventud de España (INJUVE) y el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de España.

Participaron representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, España (en las personas del propio director del INJUVE de entonces, Josep María Riera y de Fernando Cánova Sánchez, Subdirector), Paraguay, Perú y Uruguay.

Respecto a lo abordado en el seminario, en el informe del mismo (Foro Juvenil, 1986) figuran las siguientes conclusiones:

- “1. Poner en marcha un programa de documentación e información sobre juventud. Proseguir esfuerzos por aumentar el conocimiento sobre juventud.*
- 2. Realizar esfuerzos para establecer programas de capacitación al personal técnico que trabaja en juventud (gubernamental y no gubernamental).*
- 3. Apoyar la coordinación y cooperación entre organizaciones juveniles”.*

³¹ José Muñoz Ripoll, funcionario (ya jubilado) del Instituto de la Juventud de España fue consultado en el marco del presente trabajo y brindó algunas referencias sobre el tema que aborda este apartado.

³² Las fechas de realización y sus sedes pueden verse en el Cuadro N° 5.1 del Anexo.

Para impulsar y coordinar las actividades descritas se define crear un organismo técnico, no gubernamental y de carácter regional, capaz de coordinar los esfuerzos regionales en materia de juventud. Se encomienda al Foro Juvenil dar los pasos para ello. Allí surge el Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU),³³ una organización presidida en su momento por el sociólogo chileno Ernesto Ottone y posteriormente por el uruguayo Ernesto Rodríguez (mencionado anteriormente). Respecto a su financiamiento, inicialmente el mismo fue provisto por el Programa de Cooperación Iberoamericana en temas de Juventud.

Si bien la historia del CELAJU es larga y profusa en aportes³⁴ (de hecho hasta la actualidad), vale mencionar que por entonces los profesionales vinculados al centro jugaron un rol fundamental, generando estudios, consultorías, promoviendo redes profesionales y oficiando de secretaría técnica de conferencias iberoamericanas, seminarios organizados por CEPAL, entre otros.

Otro aspecto sumamente relevante recogido del mencionado seminario es el que refiere a la primera de sus conclusiones: *“Poner en marcha un programa de documentación e información sobre juventud”*. Vale la pena recordar, y ello porque explica en buena medida el camino que entonces se inició en Uruguay, que los asuntos relativos a la “información juvenil” han sido un pilar fundamental de las políticas de juventud españolas, y que buena parte de los procesos de difusión del “modelo español” estuvo en la promoción de los servicios y centros de información juvenil. Según recoge Foro Juvenil (1986) en palabras de Fernando Cánovas Sánchez, entonces Subdirector del Instituto de la Juventud de España: *“Los centros de información para la juventud constituyen una experiencia de pocos años de vida en España, que, pese a ello, ha alcanzado un amplio desarrollo, pasando a ser un servicio básico de la actual política de juventud”*.

Una vez finalizado el seminario propiamente, se desarrolló a continuación el “1er Taller Regional de Información y Documentación sobre Juventud”, con participación de representantes de centros nacionales de investigación, documentación e información en juventud de los países representados en el seminario. Según recoge el informe final (Foro Juvenil, 1986) entre las conclusiones de dicho taller se encuentran:

- “1. Poner en práctica un programa de información y documentación regional, que funcionaría en la órbita del organismo regional sobre juventud a ser establecido en Montevideo (CELAJU).*
- 2. Impulsar la conformación de redes nacionales de documentación e información capaces de sistematizar la información sobre los jóvenes y ponerla al servicio de ellos.*
- 3. Difundir la documentación reunida a través de diversos mecanismos...*
- 4. Apoyar la difusión de los temas relativos a la juventud en los medios masivos de comunicación.*
- 5. Realizar periódicamente reuniones técnicas para evaluar el programa regional. Colaborar con el sistema de Naciones Unidas en la materia”.*

Es relevante observar que en este ámbito regional lo relativo a la documentación e información juvenil es el único *issue* concreto que se propone en materia de desarrollo de políticas de juventud. Ello se explica, como se mencionó más arriba, por la importancia que la información juvenil tenía entonces en el modelo español de políticas de juventud. Al respecto es necesario detenerse un momento en este *issue* de política de juventud.

³³ Ver: <http://www.celaju.net/quienes-somos/>

³⁴ Ver: <http://www.celaju.net/un-poco-de-historia/>

De acuerdo a Carrillo Peña (2015) los primeros centros de información a la juventud en Europa surgen en Inglaterra, Bélgica, Francia y Holanda hacia finales de la década del sesenta. Mientras tanto en España, el modelo de información juvenil se difunde rápidamente.

La hipótesis de intervención de la política de información juvenil remite a la idea que en la transición de la infancia a la adultez, la juventud es una etapa de cambios e incertidumbres, y que en dicho contexto contar con información “cercana, inteligible y útil” (Muñoz Ripoll, 1989) es fundamental para tomar buenas decisiones respecto a su integración social y oportunidades vitales. En la medida que no sean conocidos, los recursos educativos, laborales, de salud, etc. no serán aprovechados en el proceso de asumir la vida adulta.

Respecto a la política de información juvenil, política que ha perdurado en el tiempo³⁵, en lo que atañe a nuestros objetivos es relevante detenerse un momento en el proyecto “Red de Centros de Documentación e Información Juvenil Latinoamericana” (CINDOC) por la influencia programática e institucional que tuvo en la conformación de políticas públicas de juventud en Uruguay.

De acuerdo a José Muñoz Ripoll (1989) entonces responsable por el Instituto de la Juventud de España del proyecto Red CINDOC³⁶, el planteo de la creación de un programa regional de documentación e información juvenil se realiza en la I Conferencia Iberoamericana de Juventud, celebrada en Madrid en 1987, aunque como se vio más arriba la idea había sido inicialmente planteada en Montevideo, en el seminario realizado un año antes.

Según se recoge en el texto de la declaración final de la I Conferencia (1987) los países presentes acordaron: “Impulsar la creación de una Red de Centros de Información y Documentación sobre temas de Juventud en América Latina”. Así también, plantean: “Promover una reunión multilateral Europa-América Latina destinada a dialogar sobre cooperación internacional en temas de juventud”.

Asumiendo dichos puntos, el Instituto de la Juventud de España presentó, en la II Conferencia Iberoamericana de Juventud, realizada en Buenos Aires en junio de 1988, el documento “Red CINDOC - Juventud Latinoamericana. Una red sobre Centros de Información y Documentación sobre temas de juventud en América Latina”, enumerando allí las posibles líneas de apoyo que el Instituto de la Juventud de España estaría en condiciones de aportar (Muñoz Ripoll, 1989).

Según plantea Muñoz Ripoll desde que comenzó a hablarse de la idea de una red de cooperación en materia de documentación e información juvenil, el INJUVE tuvo mucho interés en la misma. A partir de ello, menciona las posibles acciones de cooperación del INJUVE en la materia:

-Participación de técnicos del INJUVE en la comisión internacional.

-Realización de una visita de técnicos latinoamericanos en el Centro Nacional de Información y Documentación Juvenil del INJUVE. (nota: participó Uruguay).

-Designación de cuatro cooperantes en temas de juventud: organismos de juventud de Argentina, Guatemala, Perú y Uruguay.

Por su parte, la II Conferencia Iberoamericana de 1988 en su Resolución N° 1 establece, textualmente:

“Los participantes de la II Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de juventud en Iberoamérica resuelven crear una Red de Centros de Información y Documentación dentro del marco del programa Juventud 92, (...) canalizando la cooperación hasta extender una red de

³⁵ La página web del INJUVE da cuenta en la actualidad de la existencia de unos 3.000 servicios de información juvenil. <http://www.injuve.es/conocenos/red-de-centros-de-informacion-juvenil>

³⁶ La coordinadora para América Latina fue Claudia Romano, responsable del CIJ (1988-1990) y posteriormente coordinadora técnica de INJU (1991-1995).

CINDOC dentro de los lineamientos del documento de trabajo presentado por el Instituto de la Juventud de España. (...) La Comisión (encargada de impulsar la Red) quedará compuesta por los representantes de: Guatemala, Colombia, España, Uruguay y Argentina”.

De acuerdo a lo que plantea Muñoz Ripoll, para 1989 el programa había logrado avances importantes, más allá de aspectos que no salieron como se hubiera deseado, e identificaba como “experiencias sólidas” las llevadas adelante en Argentina, Colombia, Panamá, Puerto Rico y Uruguay. Mientras tanto, otros países tenían planteado sumarse al proyecto RED CINDOC: Costa Rica, Ecuador y Nicaragua. Entonces el INJUVE proponía un refuerzo de sus acciones de cooperación, sumando ayudas económicas para equipamientos informáticos a los Centros de los países miembros.

En materia de cooperación, a los esfuerzos realizados por la ONU, la propia CEPAL, el Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Instituto de Juventud de España, debe agregarse el papel de UNESCO, organismo de Naciones Unidas históricamente vinculado a los asuntos de juventud. En el año 1987 UNESCO publica el documento *“Dominios Prioritarios de Cooperación en la Esfera de Juventud en América Latina”* elaborado por Ernesto Ottone y Ernesto Rodríguez, Director y Subdirector, respectivamente, del Centro Latinoamericano de Juventud (CELAJU).

El trabajo identifica algunos aspectos que definían la situación de la juventud y las limitaciones en materia de políticas de juventud en la época, entre los que se destacan: que salvo excepciones no existen en América Latina *“lo que podríamos denominar políticas integrales de juventud”*; que en la mayor parte de los países los esfuerzos en materia de juventud se encuentran desvinculados de los planes nacionales de desarrollo; la escasez de recursos humanos, financieros e infraestructurales, que se conjugan en un contexto de *“importante inestabilidad política”*; que los propios jóvenes han sido *“receptores de la política de juventud”* sin tener espacios de diálogo e incidencia en la construcción de políticas públicas, etc.

Todas esas dimensiones se conjugaban con una cuestión de carácter más “estructural”, en el hecho que, de acuerdo a los autores, el tema juvenil posee una débil capacidad de convocatoria.

Para Ottone y Rodríguez (1987, p. 27) si bien la celebración del Año Internacional de la Juventud en 1985 logró algunos encuentros y expresiones de interés, estos no alcanzaron la dimensión y permanencia requeridas. A partir de allí, los autores proponen una serie de objetivos en materia de cooperación en temas de juventud. De ellos se destacan:

“Promover la participación de la juventud de los procesos de democratización y desarrollo...”

“Impulsar el establecimiento de políticas nacionales de juventud y programas innovadores, que contribuyan a la integración de los jóvenes a la vida social plena...”

“Reforzar las estructuras públicas destinadas a atender los problemas de los jóvenes, y estimular el asociacionismo juvenil capaz de representar a los diversos sectores...”

“Contribuir a estimular la coordinación y el intercambio de experiencias de los gobiernos latinoamericanos en las políticas y programas de juventud...”

Para instrumentar ello los autores proponían generar un programa de investigaciones y estudios sobre juventud, con el objetivo de aumentar el conocimiento sobre dicho sector y sus problemáticas; impulsar programas de documentación e información juvenil; desarrollar asistencia técnica a los gobiernos de la región en materia de juventud y políticas públicas; desarrollar programas de capacitación al personal técnico dedicado a las políticas de juventud; y promover programas de intercambio juvenil.

Finalizando este apartado, es relevante indicar que no solo en los ámbitos gubernamentales y de cooperación entre Estados venían generando avances respecto al *asunto* juventud y sus posibles respuestas a través de políticas públicas, sino que también en el campo de las organizaciones de la sociedad civil, se desarrollaba un marco en el cual los movimientos juveniles y las organizaciones de promoción juvenil venían aumentando su número, incidencia pública y cooperación en redes internacionales, de acuerdo a lo que reseñan Rodríguez y Rodríguez (2000).

El Foro Latinoamericano de Juventud, que según los autores mencionados recoge el legado de varios intentos de coordinación juvenil a partir del año 1985, tuvo su primera Asamblea Extraordinaria justamente en Montevideo en el mes de abril de 1994. Uruguay tuvo su integración a través de su “plataforma de participación juvenil” el Consejo de la Juventud de Uruguay, fundado en 1991, como se verá más adelante.

5.c La creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud.

En el proceso uruguayo de institucionalización de la agenda gubernamental de juventud y el desarrollo de políticas públicas dirigidas a esta población, la creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud, en septiembre de 1987, representó el hito fundamental en cuanto a la generación de un organismo estatal específicamente encargado de promover políticas públicas de juventud en Uruguay que luego, a partir de la creación del Instituto Nacional de la Juventud en 1991, perdurará en el tiempo.

Si bien como se ha visto hasta ahora, el proceso uruguayo de entrada en agenda de los asuntos vinculados a la juventud fue largo y se vio fuertemente influido por dimensiones y procesos del ámbito internacional, la creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud fue directamente tributaria del Comité Nacional para el Año Internacional de la Juventud, como espacio de concertación y coordinación interinstitucional en temas de juventud.

Tras disolver (mediante Resolución 592/985) el Comité Gubernamental para el AIJ tal cual había sido instituido en el año 1984, en aras de generar otra integración y legitimidad al Comité, el Presidente Sanguinetti (mediante Resolución Presidencial N° 593/985) integra un nuevo Comité Nacional para el Año Internacional de la Juventud 1985, considerando que:

“... es necesario dar participación, en el ámbito del Comité Nacional que se integra, a las organizaciones no gubernamentales que hasta el presente han desarrollado actividades o formulado proyectos y programas con relación al Año Internacional de la juventud, y especialmente al Comité No Gubernamental para el Año Internacional de la Juventud”.

El nuevo Comité Nacional estaría integrado por representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Educación y Cultura, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Universidad de la República, y de los Gobiernos Departamentales, en cuanto a las instituciones estatales refería, que conformarían a sus efectos el Comité Gubernamental para el AIJ. También se facultaba al Comité Nacional para el Año Internacional de la Juventud a integrar al Comité No Gubernamental al mismo.

Existen al menos cuatro antecedentes documentados en la bibliografía de instancias institucionales que llegaron a promoverse, pero cuyo funcionamiento no fue efectivo, como puede verse en el Cuadro N° 5.2 del Anexo.

La creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud se da en un marco de acumulación respecto a la necesidad de generar una instancia organizativa estatal que específicamente abordara las cuestiones relativas a las y los jóvenes, es decir, que fuera la referencia en materia de políticas públicas de juventud.

En el marco de la celebración del Año Internacional de la Juventud y de las actividades del Comité Nacional para el Año Internacional de la Juventud, se da en 1985 la visita de Jean-Michel Bazinet, asesor interregional de ONU sobre políticas y programas para la juventud. Su misión, desarrollada del 10 al 28 de junio de 1985, fue solicitada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cuyo Ministro entonces era el dirigente colorado Soc. Hugo Fernández Faingold, con el objetivo de revisar las acciones vinculadas al Año Internacional de la Juventud y de asesorar a dicho Ministerio a crear un Departamento de Juventud en su interior.

Con la responsabilidad del MTSS en la coordinación, la primera actividad del reformulado comité fue la realización de un “Taller sobre “Políticas de Promoción Juvenil”, que contó con la presencia de Bazinet y tuvo una amplia participación de organizaciones públicas y de la sociedad civil.

En base a lo trabajado en dicho taller junto a una serie de entrevistas mantenidas durante su estadía, Bazinet (1985) en su *“Informe de una misión cumplida en Uruguay”* planteó una serie de observaciones y sugerencias que fueron muy relevantes entonces en materia de diagnóstico y propuesta de una institucionalidad específica en materia de juventud (Puede verse un resumen en el Anexo).

Se recoge el planteo de Bazinet (1985) respecto al reconocimiento de los distintos actores sobre la necesidad de desarrollar una “política nacional de juventud” y que el proceso de concertación y cooperación era favorable para impulsar acuerdos generales sobre dicha política.

Como se verá más adelante, el formato de la Comisión Coordinadora de la Juventud recoge, en gran medida, el conjunto de recomendaciones expresadas por Bazinet (1985).

En noviembre de 1986, ante una nueva visita de Bazinet, se realizó el “Segundo Taller de Políticas de Promoción Juvenil”³⁷, organizado por la Asesoría de Políticas Sociales del Ministerio de Trabajo. En esa instancia nuevamente se planteó la necesidad de crear un organismo gubernamental que coordinara las diversas entidades gubernamentales que atendieran en temas de juventud, a la vez que incorporara a las organizaciones juveniles y de promoción juvenil. Tal es así que ello es mencionado en la resolución que crea la Comisión Coordinadora.

Con fecha 1 de setiembre de 1987, mediante Resolución N° 354/987 del Presidente Sanguinetti, se crea la Comisión Coordinadora de la Juventud, que sería el primer organismo nacional específicamente creado para el desarrollo de políticas de juventud que pudo funcionar efectivamente, y si bien tuvo como tal una corta vida (1987 - 1990), su legado en la creación y desarrollo del Instituto Nacional de la Juventud es innegable, aunque su formato organizacional cambió (de comisión coordinadora interinstitucional a la figura de instituto).

Respecto a la creación de la Comisión Coordinadora cabe la pregunta de ¿por qué no se apeló a dar funcionamiento a la existente Comisión Nacional para la Juventud creada en 1985? Al día de hoy Diosma Piotti (entonces Secretaria General del MEC³⁸, a quien se encargó la Secretaría Ejecutiva de la Comisión) asume que hubo falta de voluntad institucional desde Presidencia de la República para que dicho ámbito funcione:

³⁷ Lamentablemente, pese a diversas consultas, no pudo accederse al informe del mismo.

³⁸ Se trataba de un cargo hoy inexistente, diferente a la Dirección General de Secretaría.

“... en la Presidencia no había ambiente para esas cosas. Todo había quedado en la nada. Un día la doctora (Adela Reta, Ministra de Educación y Cultura) me llamó y me dijo que le hiciera una propuesta y de ahí surgió la comisión. (Piotti, 2022³⁹).

Se pone de manifiesto, como se plantea más adelante, el liderazgo de la Dra. Reta desde su posición como Ministra de Educación y Cultura para asumir estas nuevas temáticas. Reta (quien falleció en el año 2001) tuvo un compromiso con los derechos humanos, la infancia, la cultura, los asuntos de la juventud y la mujer. También debe considerarse, como se viene planteando a lo largo del presente trabajo, que tanto desde lo internacional como desde procesos internos, diversos factores “empujaban” la idea de generar una política de juventud y que ello requería alguna institucionalidad.

Es importante mencionar, como antecedente, que en mayo de ese mismo año, mediante Decreto 229/987, se había creado el Instituto de la Mujer, cuyo funcionamiento, remitía al Ministerio de Educación y Cultura y su Directora también era Diosma Piotti.

De este modo, el Estado uruguayo comenzaba a experimentar transformaciones en su estructura y lógica de intervención, asumiendo categorías poblacionales específicas (mujeres, jóvenes) que se desvinculaban de la típica categoría de “hombre trabajador” de la cual se desprendían las políticas sociales hasta entonces (sistema previsional, hogar constituido, asignaciones familiares, seguro de desempleo, etc.). Estos movimientos son los primeros pasos en la asunción por parte del Estado uruguayo de lo que se han denominado como “nuevos riesgos sociales” (Taylor-Gooby, 2004; Moreno, 2017).

Volviendo a la creación de la Comisión Coordinadora, en el “visto” de la resolución se menciona la recomendación del *“Segundo Taller sobre Política de Promoción Juvenil”* realizado por el MTSS en noviembre de 1986; y la declaración de la 1ra. Conferencia Intergubernamental sobre Política de Juventud en Iberoamérica, realizada en Madrid del 11 al 14 de mayo de 1987. Respecto a la primera fuente, se menciona específicamente la recomendación de: *“crear una instancia de coordinación interinstitucional, que reúna a los diferentes organismos de la Administración Pública, relacionados con políticas juveniles y a representantes de organismos no gubernamentales que aborden la mencionada temática”*.

Dicha recomendación refleja el formato institucional elegido (coordinación interinstitucional) en el sentido de una instancia de coordinación interinstitucional, que más allá de la radicación en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, estaba compuesta por representantes de diversos organismos con competencia en temas relativos a la juventud.

Respecto a la declaración de la Primera Conferencia Intergubernamental sobre Política de Juventud en Iberoamérica de mayo de 1987 se destaca:

“a) Fortalecer las actuales estructuras de atención a la juventud mediante una adecuada financiación a sus programas y la incorporación de la política de juventud a los planes globales de desarrollo; b) Impulsar la creación de una red de Centros de Información y Documentación sobre Temas de Juventud en América Latina”.

³⁹ Comunicación personal vía mail, 9/5/2022.

Como se aprecia, el primer aspecto se refiere a un tema “macro” como el de fortalecer estructuras de atención a la juventud, mediante el financiamiento de sus programas y la incorporación de la política de juventud en los planes globales de desarrollo del país. En segundo lugar, se plantea un aspecto específico, un *issue* dentro la política de juventud, el de los “Centros de Información y Documentación”, mencionados también en las páginas precedentes como un pilar fundamental de la política de juventud promovida en la época, particularmente en el espacio iberoamericano, por parte de España.

En cuanto a su composición la Comisión estaría integrada por un representante del Ministerio de Educación y Cultura (quien desempeñará la Secretaría Ejecutiva); uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; uno del Ministerio de Relaciones Exteriores; uno del Ministerio de Salud Pública; uno de la Universidad de la República; uno de la Administración Nacional de la Educación Pública; uno de la Comisión Nacional de Educación Física; uno del Consejo del Niño; uno del Congreso de Intendentes; y tres representantes de los Organismos no Gubernamentales (uno en el área de la investigación, otro en el de la promoción y un tercero en el de las asociaciones juveniles).

Es interesante observar que la composición de la Comisión incluía representantes de organismos gubernamentales (de la Administración Central y otras esferas, incluso a nivel departamental) y no gubernamentales, tal cual sugería la declaración del “Segundo Taller de Políticas de Promoción Juvenil”. Ello obedecía al entendimiento de la época respecto a este tipo de estructuras políticas, que debían involucrar al Estado pero también a las organizaciones no gubernamentales y a referentes de los propios colectivos juveniles.

En comparación con la fallida Comisión Nacional para la Juventud del año 1985, en aquel caso su integración no reflejaba la presencia de organizaciones no gubernamentales. La inclusión de representantes de las mismas, que habían sido actores fundamentales en el tratamiento de la “cuestión juvenil” hasta el momento, fue un reconocimiento a dicho acumulado, y así lo sostiene la ponencia de la Prof. Diosma Piotti, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Coordinadora de la Juventud, presentada en ocasión de la Segunda Conferencia Iberoamericana de Juventud, realizada en Buenos Aires en 1988:

“... la presencia de las Organizaciones No Gubernamentales es un reconocimiento a la experiencia, y la labor desplegada por las mismas en el tema, y para aunar esfuerzos de dos esferas diferentes que en definitiva tiende a un fin común, que es la de definir una política de juventud a nivel nacional”. (Piotti, 1988).

Seguramente la presencia de representantes no gubernamentales dotó de una mayor legitimidad y respaldo a la Comisión a la hora de su efectiva puesta en marcha, y de un mayor acumulado y conocimiento en la temática, a diferencia de lo ocurrido en 1985. En lo que atañe a sus cometidos, la Resolución N° 354/987 de creación le encomendaba a la Comisión:

“a) Canalizar la información sobre las actividades relativas a la juventud, que desempeñan dichos organismos; b) Coordinar esas actividades con el fin de optimizar los recursos existentes, sumado las diversas capacidades técnicas en busca de respuestas integrales a los problemas y aspiraciones de los jóvenes; c) Impulsar de manera coordinada iniciativas destinadas a resolver los problemas prioritarios de la juventud; d) Realizar esfuerzos de conjunto para canalizar la cooperación internacional en materia de juventud; e) Impulsar la creación del Centro de Información de la Juventud.

Como puede observarse, típicamente los puntos “a” y “b” refieren propiamente a funciones de coordinación interinstitucional (canalizar información dispersa, coordinar actividades para la optimización de recursos y la generación de propuestas integrales), mientras que el “c”, si bien plantea que debe ser “de manera coordinada”, da potestad para el impulso a nuevas iniciativas de política, que podrían plantearse como “propias” de la Comisión, y no subordinadas meramente a alguno de los organismos parte. Al respecto, dicho numeral otorga iniciativa para el desarrollo de nuevas políticas.

Por su parte el numeral “d” otorga la potestad de canalizar las propuestas de cooperación internacional en materia de juventud, que entonces eran relevantes (por parte de la cooperación española y el Instituto de la Juventud de España; UNESCO y otras agencias de Naciones Unidas). Finalmente el punto “e” otorga propiamente un mandato programático, referido a la creación de un centro de información juvenil, línea programática que, como se ha visto, era priorizada en la época como un pilar de la política de juventud.

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Coordinadora de la Juventud, al igual que la del Instituto de la Mujer, fue encomendada a la profesora Diosma Piotti, quien entonces ocupaba el cargo de Secretaria General del Ministerio de Educación y Cultura.

Piotti pertenecía entonces a la Corriente Batllista Independiente (CBI), un sector del Partido Colorado surgido en el año 1980 definido como socialdemócrata y liderado por Manuel Flores Silva, director del entonces influyente semanario “Jaque”.

Entrevistada para este trabajo, Piotti (2021) plantea que el contexto social y político de la época era propicio para incorporar nuevos asuntos (como los relativos a la mujer y la juventud) pese a que había muchos temas que resolver que pugnaban por la atención pública, tales como los relativos al propio restablecimiento de la Democracia. Al respecto Piotti plantea la novedad del asunto juventud en la agenda pública y particularmente en la gubernamental:

“El tema para el Uruguay era nuevo, hasta ese momento no se había visualizado a la juventud como un problema a abordar o como una cuestión social” (Piotti, 1988)⁴⁰.

“La Juventud era una temática completamente nueva, se tenían que abrir las mentes y convencer para poder implementar políticas de juventud”. (Piotti, 2021).

En este aspecto la entonces Secretaria Ejecutiva de la Comisión Coordinadora plantea la importancia del contexto internacional, y particularmente de las actividades desarrolladas a propósito de la celebración del Año Internacional de la Juventud, así como el impulso a la temática promovido desde el ámbito iberoamericano por el Instituto de la Juventud de España, para generar convencimiento respecto a la pertinencia de desarrollar políticas de juventud. Según Piotti (2021):

“Estas Conferencias cumplían otro rol fundamental, el de apoyar creaciones de este tipo de organismos con sus declaraciones, mostrando la necesaria incorporación de dichos temas en las áreas de gobierno. Una declaración que dejaba constancia escrita respecto a la importancia de abrir la temática a nivel gubernamental permitía que los abanderados del tema lo utilizaran como un mecanismo para la toma de decisiones pues sus representantes habían firmado el compromiso de su inclusión”.

⁴⁰ El texto es: “Ponencia presentada por Uruguay a la Segunda Reunión Iberoamericana sobre políticas de la juventud” (14 al 17 de junio de 1988, Buenos Aires, Argentina).

Este pasaje es sumamente interesante, pues no sólo pone de relieve la importancia del contexto internacional y su empuje en pro que los Estados asumieran el compromiso de desarrollar organismos e iniciativas específicas en materia de juventud, sino que plantea una estrategia aprovechada por los *“emprendedores de política”* (Piotti les llama *“los abanderados del tema”*): basarse en las recomendaciones internacionales para el desarrollo de iniciativas políticas en la esfera *“doméstica”*. Se trataba así, con el contexto internacional, de aprovechar de mejor manera una *ventana de política pública* (Kingdon, 1984).

Al respecto dos cuestiones más deben ser apuntadas. Por un lado el papel desempeñado por la entonces Ministra de Educación y Cultura, la Dra Adela Reta. De acuerdo a Piotti (2021), Reta fue el *“alma máter”* por su profunda visión de lo social. En tal sentido es importante resaltar el compromiso de Reta con los asuntos relativos a la mujer y a la juventud, tal el caso que nos ocupa, y seguramente como máxima jerarquía ministerial fue pieza clave para la puesta en marcha de los organismos que asumieron dichos temas.

También, a partir de las declaraciones de Piotti (2021) es interesante develar lo que pudo haber sido una cierta *“disputa”*, o al menos la confrontación de distintas visiones, respecto al Ministerio de Trabajo (MTSS), conducido en aquella época por el Ministro Hugo Fernández Faingold.

Si bien el MTSS desarrolló algunas actividades en materia de juventud (las más relevantes refieren a los talleres sobre *“políticas de promoción juvenil”* organizados a propósito de la visita del Asesor de la ONU en temas de Juventud Bazinet, en 1985 y 1986, ya reseñados) de acuerdo a Piotti (2021) no visualizó la necesidad de implementar otras políticas, por lo cual el Ministerio de Educación y Cultura organizó la puesta en marcha de la Comisión Coordinadora de la Juventud.

Según Rodríguez (1993) en el segundo taller de políticas de promoción juvenil de 1986 se sentaron las bases para el *“traspaso”* de la cuestión juvenil al Ministerio de Educación y Cultura. Así es que la representación de Uruguay en la Primera Conferencia Iberoamericana de Políticas de Juventud (Madrid, 1987) ya fue asumida por el MEC, en la figura de Piotti.

Allí estuvo en juego, por acción u omisión, el liderazgo en la materia y más allá de haber quedado referida al Ministerio de Educación y Cultura, la Asesoría en Políticas Sociales del Ministerio de Trabajo fue un actor fundamental en la Comisión Coordinadora, en la figura del Sociólogo Antonio Perez Garcia⁴¹. Según recuerda Ernesto Rodríguez (2022), en comunicación personal, el proceso de *“traspaso”* hacia el MEC fue acordado, o en todo caso sin ser un punto en disputa desde el MTSS

5.d El funcionamiento de la Comisión Coordinadora (1987-1989) y la oferta programática.

Sobre las características del diseño de la Comisión Coordinadora de la Juventud, es interesante recurrir a los enunciados incluidos en el informe de Jean-Michel Bazinet durante la celebración del Año Internacional de la Juventud (Bazinet, 1985) para cotejar la medida en que dicho diseño se *“ajusta”* a los mismos.

Respecto a los enunciados que denotan la necesidad y el clima de *“concertación y cooperación”* en torno a la necesidad de una política de juventud, es evidente que cuando se llega a la creación de la CCJ, existía un acumulado y una legitimidad respecto a ello. Si bien transcurrieron 2 años hasta setiembre de 1987, hay que recordar que el tema estaba ya planteado y, aunque

⁴¹ Se realizó el intento por entrevistarlo en el transcurso del trabajo, pero la entrevista no pudo ser concretada.

frustrada en la práctica, el Presidente Sanguinetti creó una Comisión Nacional para la Juventud en diciembre del propio año 1985.

Cuadro N° 5.1: enunciados informe Bazinet (1985) y Características de la Comisión Coordinadora de la Juventud.

Enunciados informe Bazinet (1985)	Características Comisión Coordinadora
<i>La elaboración de una política de juventud significa la elaboración (o revisión y reorientación y armonización) de todas las políticas sectoriales que afectan a la juventud...;</i>	La CCJ apuntó a convocar a los organismos sectoriales ya vinculados a los temas de juventud, para construir marcos comunes, establecer prioridades, reformular las políticas, proponer nuevas intervenciones, etc.
<i>El Comité Nacional para el AIJ constituye el núcleo de un sistema de coordinación y consulta para el desarrollo de una política nacional de juventud;</i>	La integración del Comité fue la base de la CCJ, que además de organismos estatales incorporó también representantes de las organizaciones no gubernamentales.
<i>El sistema de coordinación interinstitucional a establecer para el desarrollo de la política nacional de juventud va a necesitar el apoyo de una unidad técnico-administrativa;</i>	La comisión, justamente, “coordinadora” estaba integrada por representantes de diversos organismos que tenían su autonomía, pero la Comisión contaba con una secretaría ejecutiva (dependiente del MEC) a los efectos de ejercer la función de coordinación, entre otras.
<i>La creación de un ministerio de la juventud fue mencionado en varias ocasiones. Sin embargo es improbable que tal ministerio proveería el tipo de institución que corresponde a las necesidades de un enfoque integral,</i>	Se entendía que convocando a los diversos organismos involucrados podía alcanzarse una integralidad en la política, a partir de una estrategia de “transversalidad” (ver. Cap 4).

Fuente: elaboración propia en base a Bazinet (1985).

Sobre la cuestión de la transversalidad buscada a través del formato de comisión interinstitucional, es interesante la opinión de Piotti (2021) sobre los fundamentos de la misma:

“Parecía lógico que temas que tocan transversalmente a distintas áreas necesiten del desarrollo de políticas integrales, por ende deben ser coordinadas, porque de lo contrario se dificultaría la obtención de logros por falta de interlocutores válidos. (...) Por tales motivos, el primer paso fue organizar una comisión coordinadora, en la que se juntaran los organismos del Estado con competencia en el tema y las organizaciones no gubernamentales”.

Sin embargo, la transversalidad como modelo de gestión enfrenta importantes limitaciones en la práctica, sobre todo cuando se pretende atravesar la estructura sectorial clásica del Estado, como se planteó en el capítulo 3).

La Comisión Coordinadora de la Juventud comienza sus trabajos preparativos en noviembre de 1987, siendo su asunción formal el día 14 de diciembre en una reunión presidida por la Ministra Adela Reta, según consigna una nota del diario El País, fechada el 15 de diciembre de 1987⁴².

⁴² Gentileza de Diosma Piotti.

Respecto a su integración según Piotti (2021) reconocer cuáles eran los organismos del Estado que debían participar era fácil, y lo importante era que los Ministros apoyaran la conformación y designaran una persona con capacidad de trabajar en el tema. Mientras tanto el dilema estaba planteado en cuál sería la forma por la que se designarían los representantes de la sociedad civil. Para ello, según recuerda Piotti (2021): *“Se optó por hacer una convocatoria para reunirlos en la sala de actos del MEC, explicar hacia dónde queríamos ir y pedirles su integración, eligiendo a las organizaciones que los representarían”*.

La consigna era de no interferir, y plantear a las organizaciones no gubernamentales que las mismas debían ponerse de acuerdo para la designación de representantes.

Respecto a la participación efectiva de los organismos estatales durante el funcionamiento de la Comisión hasta febrero de 1990, la participación fluctuó entre algunos organismos comprometidos con la misma, y organismos que no participaron en ninguna de las reuniones quincenales, como el Ministerio de Salud; o la Universidad de la República, cuyo representante fue solo a la primera reunión. Por su parte las organizaciones de la sociedad civil respondieron muy bien, según señala Piotti (2021).

Por su parte la Revista “Participación” editada por la ONG Foro Juvenil (1988), en el año 1988 publicaba la evaluación de la gestión anual de la Comisión Coordinadora de la Juventud, en la que evaluando la asistencia indicaba que los integrantes que concurren con asiduidad fueron: MEC, MTSS, MRREE, Congreso de Intendentes, ONGs y partidos políticos. Quienes concurren con interrupciones fueron el Consejo del Niño (hoy INAU) y la Comisión Nacional de Educación Física. Por su parte, quienes no concurren fueron la Universidad de la República, el MSP y la ANEP, que incluso no nombró representante.

De acuerdo a lo planteado por Piotti (2021) la agenda de trabajo se vio influida por la divergencia en el compromiso de las instituciones y sus representantes, habiendo temáticas que se pudieron trabajar con los actores involucrados, y otras que *“quedaron en el tintero”*.

Así, según consigna la evaluación publicada por Foro Juvenil (1988) por ejemplo la comisión de salud no funcionó, al menos en 1988, por la falta del Ministerio de Salud Pública, quien debía coordinarla.

Más allá de la composición y participación efectiva de las organizaciones en la Comisión, en lo que hace a su trabajo un documento (interno) de trabajo sin fecha precisa, que de acuerdo a la redacción data de febrero del año 1988, es esclarecedor en términos de diagnóstico, prioridades, propuestas iniciales, etc. El mismo fue elaborado por parte de una “comisión permanente”, instalada en enero de dicho año que trabajaría en la generación de una propuesta a ser discutida en un taller a realizarse a comienzos de febrero.

El documento plantea 10 áreas prioritarias de trabajo, que se desprenden de un diagnóstico acerca de la situación de los jóvenes en el Uruguay. Estas son: empleo juvenil; educación; conductas desviadas (drogadicción y delincuencia); salud; juventud del interior; emigración; vivienda; mujer joven; tiempo libre y cultural; promoción de la participación juvenil. Los detalles pueden verse en el Cuadro N° 5.3 del Anexo.

Las áreas temáticas (*issues* de la política de juventud) con mayores niveles de acuerdo y desarrollo, en los comienzos de la Comisión fueron las de “empleo” y “educación”; siendo más difusos los temas de “tiempo libre y cultura”; “vivienda” y “mujer joven” .

A partir de la definición de las áreas prioritarias se planteó la conformación de grupos de trabajo, los cuales estarían compuestos por instituciones públicas o privadas así como por expertos en cada tema.

Así también se establecía la generación de algunas “propuestas operativas”, tales como: el trabajo conjunto con la Dirección de Estadísticas y Censos (hoy Instituto Nacional de Estadística) en el proyecto “Rasgos característicos, actitudes y expectativa de la juventud uruguaya”; iniciar el registro de organismos no gubernamentales referentes a la juventud; solicitar al Parlamento la conformación de una Comisión de Asuntos Juveniles y una mayor atención al tema; presentación del proyecto del Centro de Información para la Juventud elaborado en el año 1987, etc.

En cuanto a su dinámica de funcionamiento, en marzo de 1988 mediante Resolución N° 76/988 se aprueba el Reglamento de funcionamiento que había sido elaborado, y puesto a consideración, por la propia Comisión Coordinadora.

La Comisión estaba dirigida por un Consejo Directivo, que constaba de un Secretario Ejecutivo y un representante de cada organismo constitutivo, según el Art. 1. El Consejo sesionaba de modo quincenal.

A su vez la Comisión tenía (según el Art. 2) los siguientes órganos: a) La Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnico Administrativa; b) Grupos de Trabajo con fines específicos. Los cometidos pueden verse en el Anexo.

En el reglamento se desglosa una serie de reglas de funcionamiento, que dan la pauta de un trabajo cuidadosamente elaborado. Ello obedecía, en buena medida, a la necesidad de articular no solo diversos organismos estatales, con diferentes lógicas de funcionamiento, sino además incorporar, del modo más “armónico” posible, a las organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo a Bango (1995) la composición plural de la Comisión permitió una relación permanente entre diversos actores, aunque también ello acarreó “falta de agilidad” al momento de ejecutar acciones, motivado por una compleja lógica de gobernanza.

En lo que hace a las iniciativas políticas y actividades de la Comisión Coordinadora de la Juventud en su breve período de existencia (1987 -1989) pueden considerarse los siguientes:

Cuadro N° 5.2: Iniciativas políticas y actividades

Tipo	Descripción
Iniciativas programáticas y actividades	Creación del Centro de Información a la Juventud (1988).
	Elaboración y primeros pasos del proyecto “Tarjeta Joven”.
	Realización de talleres sobre educación sexual; SIDA; orientación vocacional; capacitación en “prevención del uso y abuso de alcohol y drogas”, etc.
Espacios de reflexión, e intercambio:	“Seminario Taller Políticas sobre la mujer joven en Latinoamérica”, organizado con el Instituto de la Juventud de España, y el Instituto de la Mujer de Uruguay, con Auspicio UNESCO, 1988.
	“Seminario La juventud en Uruguay: situación actual y perspectivas futuras”. Montevideo, 1988.
	“Foro de diálogo y propuestas Políticas de juventud en los 90”. Montevideo, 1989.

Participación en instancias internacionales:	Participación 2da y 3era conferencias sobre políticas de juventud en iberoamérica, realizadas en Buenos Aires (1988) y San José (1989).
	Participación en “Encuentros Internacionales de Juventud Cabueñes” en la ciudad de Gijón, España (1988 y 1989) organizados por el Instituto de la Juventud de España, así como en otras instancias internacionales.
	Participación en encuentros temáticos “Juventud y legislación” (México, 1988); “Curso de capacitación para técnicos en políticas de juventud” (Bolivia, 1988), etc.

Elaboración propia en base a CCJ (1989) y Piotti (1988).

Por la relevancia que se entiende tuvieron las iniciativas (respecto a su influencia posterior), se mencionan particularmente la creación del Centro de Información a la Juventud, el proyecto Tarjeta Joven y el “Foro de diálogo y propuestas Políticas de juventud en los 90”.

El **Centro de Información a la Juventud** fue creado por resolución de la Ministra Reta en mayo de 1988 en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, en cuyo marco funcionó la Unidad Central, bajo la responsabilidad de Piotti, como Secretaría General del MEC y Secretaria Ejecutiva de la Comisión Coordinadora de la Juventud.

Su coordinadora fue Claudia Romano, quien entonces aún era estudiante de Sociología y provenía de ANTEL, incorporándose al Centro de Información a la Juventud mediante el mecanismo de pase en comisión (Romano, 2022; entrevista para el presente trabajo).

Como se mencionó anteriormente, la “información juvenil” era un pilar fundamental del paradigma vigente entonces de políticas de juventud, y los “servicios (o centros) de información juvenil” eran un componente fundamental de dicha arena de política, lo cual particularmente fue impulsado (como se ha mostrado más arriba) por el Instituto de la Juventud de España en el marco de su política de cooperación. Junto con el formato de “organismos especializados de juventud”, podría decirse que el del “Centro de Información a la Juventud” es un caso de *transferencia de políticas* que conformó un núcleo originario, y superviviente⁴³, de políticas de juventud en Uruguay.

Es interesante advertir que en una nota del Diario La República, fechada el 13 de mayo de 1988⁴⁴, se plantea explícitamente que este modelo de trabajo tiene su ejemplo en el Instituto de la Juventud de España, en palabras de Antonio Pérez García, integrante de la Comisión Coordinadora en representación del Ministerio de Trabajo.

En un folleto de época⁴⁵ que anunciaba la apertura de los servicios en noviembre de 1988 se presentaba al Centro de Información a la Juventud del siguiente modo: “*Es un organismo que tiene por objetivo facilitar a los jóvenes de nuestro país el acceso a la información de su interés en la forma más amplia y simplificada posible*”.

En el mismo folleto se mencionaba que la información disponible remitía a áreas como: tiempo libre, salud, cursos, derechos, empleo, vivienda, deportes.

⁴³ Aún con notorios cambios en su modalidad (sobre todo producto de las nuevas tecnologías) el Centro de Información a la Juventud continúa funcionando, y tiene su punto de referencia central (con atención presencial al público) en la Sede del Instituto Nacional de la Juventud, en la Av. 18 de Julio. Por más info. véase: <https://www.gub.uy/tramites/centro-informacion-juventud>

⁴⁴ Gentileza de Diosma Piotti.

⁴⁵ Sin fecha, pero que presentaba el Centro en el momento de comienzo de sus funciones (año 1988).

Los fundamentos sobre la pertinencia de crear dicho servicio referían a la hipótesis planteada más arriba: que los jóvenes no podrían ejercer sus derechos y desarrollar su potencial si desconocían los recursos disponibles. Dice Piotti en la nota del Diario La República (1988):

“Estudios en la materia (...) demuestran que son numerosos los casos en que sectores de nuestra población juvenil no logra desarrollar su potencial de acción debido al desconocimiento de la existencia de entidades que en distintas áreas de su interés se ocupan de sus temas específicos”

De dicha intervención se desprende que, de algún modo, el Centro de Información a la Juventud estaba pensado como una puerta de acceso a las y los jóvenes hacia el Estado y sus potenciales recursos. Según se expresaba en la Resolución:

“Considerando: que mediante una adecuada información y coordinación de funciones de las entidades actuantes, los jóvenes podrán hacer uso correcto de los recursos existentes, solucionando así parte de sus problemas...”

El funcionamiento del Centro si bien remitía directamente al Ministerio de Educación y Cultura, debía ser en coordinación con la Comisión Coordinadora de la Juventud, según establece la Resolución. Este funcionaba con una “Unidad Central”, responsable de la gestión nacional de la información, los convenios institucionales, etc. y tenía “Unidades Locales” que en Montevideo funcionaban en las Bibliotecas Municipales, y en “Casas de la Cultura” de las Intendencias del interior del país.

El otro proyecto relevante, que también forma parte del “núcleo original superviviente” de políticas de juventud, es la **Tarjeta Joven**⁴⁶.

Si bien el proyecto se desplegó con mucho ímpetu y repercusión pública en el año 1990, a partir de la Administración Lacalle (como se verá en el próximo capítulo), venía siendo elaborado desde el año 1988.

En una nota fechada el 14 de octubre de 1988 la Secretaria General del MEC y Coordinadora Ejecutiva de la Comisión Coordinadora de la Juventud, Diosma Piotti, se dirigía al entonces Intendente Municipal de Montevideo, el Ec. Julio Iglesias, con motivo de presentarle el proyecto “Tarjeta Joven” y solicitar que el mismo sea presentado ante el Congreso de Intendentes.

En la nota se menciona, como antecedente, que con fecha 22 de agosto se había realizado la firma de un convenio por parte del Congreso de Intendentes y las Intendencias Municipales a efectos de consolidar esfuerzos en la atención, orientación y ayuda a los jóvenes.

El proyecto Tarjeta Joven en cuestión era presentado como “elaborado conjuntamente” con el Sr. Enrique Belo, quien entonces era representante del Congreso de Intendentes ante la Comisión Coordinadora de la Juventud. En su formulación inicial tenía como objetivos:

“Facilitar el acceso de los jóvenes a la cultura; promocionar el uso positivo del tiempo libre, favoreciendo la realización de actividades creativas; fomentar actividades que proponen al desarrollo integral de los individuos”.

⁴⁶ La Tarjeta Joven continúa existiendo. Además de la clásica modalidad de descuentos, posee una modalidad Tarjeta de Débito. Anteriormente hubo modalidades de Tarjeta de Crédito, e incluso una “Tarjeta Joven App”. Ver info. en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/tarjeta-joven>

La Tarjeta era un beneficio que tendrían entonces los jóvenes de 15 a 28⁴⁷ años y el “auspiciador oficial” sería la Comisión Coordinadora de la Juventud, que distribuiría las tarjetas a través de los Centros de Información a la Juventud.

Los descuentos a los portadores de Tarjeta Joven se publicarían en una “Guía de la Tarjeta Joven” y las empresas que otorgan descuentos por parte de Tarjeta Joven serían identificadas públicamente.

Respecto a sus antecedentes, en el documento del proyecto Tarjeta Joven⁴⁸ se menciona que el mismo se encuentra inspirado en experiencias que se han desarrollado con éxito en otros países. Romano (2022) menciona que el “caso español”, particularmente el “Carnet Joven”, fue una referencia directa para la elaboración de la Tarjeta Joven.

Dicho dispositivo de atención a los jóvenes había nacido en Burdeos (Francia) en 1980, de acuerdo a Comas (2007). En España durante el período franquista existía el carnet internacional “Student”⁴⁹ destinado a brindar descuentos a los estudiantes universitarios, lo cual alcanzaba a un público muy reducido. Cuando el “Carnet Joven” se lanzó en España de modo generalizado en el año 1986 el éxito fue “arrollador” (Comas, 2007).

Como menciona el autor en cuestión, en su momento el “Carnet Joven” de España era conocido por el 80% de los jóvenes de dicho país, muchos más que los que conocían al propio Instituto de la Juventud (Comas, 2007). Ello habla del gran “poder de marca” del formato, y posiblemente la seducción para transferir el modelo localmente.

Por su parte el **Foro de diálogo y propuestas “Políticas de juventud en los 90”** realizado en Montevideo en abril y mayo de 1989, fue una instancia relevante organizada por la propia Comisión Coordinadora de la Juventud, que se propuso convocar a actores estatales y no gubernamentales “del dominio de juventud”, con el propósito de realizar un examen de las políticas desarrolladas hasta el momento y formular propuestas que supongan una *“adecuada superación de los desafíos que se plantearán a las generaciones jóvenes en la próxima década”*⁵⁰.

El contexto político del mismo fue la propia campaña electoral de cara a las elecciones generales que se realizaron el 26 de noviembre de 1989, y parte de los objetivos referían a *“sensibilizar a la opinión pública acerca de la problemática de la juventud”* y *“demandar a los partidos la atención a la temática de la juventud...”*, con lo cual el lugar de los jóvenes en la agenda política se entendía como un espacio en disputa, que no debía retroceder ante un nuevo período de gobierno.

Con lo trabajado en el foro editó, por parte de la Comisión Coordinadora en noviembre de 1989, una publicación con el título *“Políticas de Juventud en los 90”*. Se trata, prácticamente, de un “documento de transición” publicado en pleno tramo final de la campaña electoral. De hecho, en su introducción se expresa:

⁴⁷ Es el Decreto N° 424/990 que formalizó la Tarjeta Joven en 1990 la población objetivo fue definida entre los 14 y 29 años, definición que se mantiene vigente desde entonces, y que es el rango oficial para definir el período juvenil en Uruguay a sus efectos.

⁴⁸ Gentileza de Diosma Piotti.

⁴⁹ Ver: <http://www.isic.com.uy/>

⁵⁰ Folleto emitido por el “Grupo de Trabajo Políticas Sociales” de la Comisión Coordinadora de la Juventud convocando al foro. Gentileza de Diosma Piotti.

“El documento que se presenta tiene el propósito de ser en primer lugar el producto final del trabajo de la Comisión Coordinadora de la Juventud y a la vez ser un punto de partida de un necesario debate sobre las políticas de juventud en nuestro país” (CCJ, 1989).

Además de los antecedentes que datan del Comité No Gubernamental para el Año Internacional de la Juventud, la creación y actuación de la Comisión Coordinadora y un repaso por diversas áreas temáticas (trabajo y capacitación profesional; educación; vivienda; cultura, etc.), la publicación finaliza con un apartado de conclusiones, entre los que se mencionan los asuntos relativos al financiamiento e institucionalización de las políticas de juventud.

Respecto a esto último, se reconoce que si bien la Comisión Coordinadora ha sido un punto importante de partida (sobre todo respecto a la generación de conciencia en cuanto a la necesidad de que los temas de juventud sean atendidos de manera ágil y eficiente) los organismos vinculados con los asuntos de juventud deberían contar con recursos humanos y económicos, puesto que sino resulta imposible la gestión de políticas relevantes.

A su vez se planteaba la redefinición y coordinación de políticas que se llevan adelante por organismos ya existentes; la aplicación de políticas nuevas por dichos organismos; la aplicación de políticas que requieran ámbitos institucionales nuevos.

Al respecto de esto último, la institucionalidad de las políticas de juventud debería tener la suficiente jerarquía que le permita coordinar y apoyar acciones que en la materia impulsen otros organismos; tener capacidad técnica y acceso a financiamiento nacional e internacional; así como contar con mecanismos de participación y coordinación con organizaciones juveniles. .

Como puede apreciarse, el desarrollo institucional señalado a futuro en el marco de la publicación, visualizaba una institucionalidad de juventud con carácter de “rectoría” y no tanto sujeto a la implementación, que en este esquema pasaría por los organismos sectoriales: Ministerios de educación, trabajo, vivienda, salud, etc.

5.e Balance de la Comisión Coordinadora de la Juventud (1987 - 1989).

No es intención aquí realizar una evaluación exhaustiva sobre la Comisión Coordinadora de la Juventud, sino plantear un resumido balance, atendiendo particularmente al significado político de su creación, más allá de lo comentado en unos párrafos más arriba.

En lo que podría ser un balance “desde adentro”, en una nota publicada en El País el 17 de noviembre de 1989⁵¹, que daba a conocer la publicación “*Políticas de Juventud en los 90*” de la Comisión, ante la pregunta si se creía necesario crear un Ministerio de la Juventud, Piotti planteaba que no se había llegado a una propuesta tal, porque en el interior de la Comisión existían divergencias entre quienes pretendían un Ministerio otros una Oficina o una Secretaría, otros una Dirección dentro de un Ministerio, etc. Lo que sí apuntaba como consenso era la necesidad de que exista una entidad gubernamental encargada del tema, “ágil y flexible”, que contara con recursos técnicos y financieros apropiados.

En la misma nota planteaba que se esperaba que instalado un nuevo gobierno se continuara con el funcionamiento de la Comisión Coordinadora de la Juventud, ya que más allá de un posible cambio gubernamental (restaban días para las elecciones nacionales) existía un consenso de que la

⁵¹ Gentileza de Diosma Piotti.

experiencia debía continuar, y quizás incluso fortalecerse, a través de la creación de una Secretaría o Dirección, mencionaba Piotti.

En el documento *“Políticas de Juventud a comienzos de los años 90”*⁵² del año 1993, Ernesto Rodríguez planteaba que la labor de la Comisión Coordinadora de la Juventud había sido satisfactoria, considerando las condiciones deficitarias (¿recursos humanos y económicos, tal vez?) en que debió desarrollarse.

Resaltaba en particular que la Comisión Coordinadora se constituyó, en un *“contexto nacional de marcadas polarizaciones y enfrentamientos políticos y sociales”*, en una instancia de encuentro entre diversos organismos públicos y organizaciones privadas, aún con enfoques políticos y lógicas burocráticas disímiles (Rodríguez, 1993). Ello daba la pauta de determinados consensos respecto a la necesidad de una política de juventud, construidos a lo largo de varios años.

Así también rescata la tarea respecto a la sensibilización en temas relevantes de los asuntos juveniles, la implementación inicial de programas como los Centros de Información Juvenil y los esfuerzos en realizar actividades en *“áreas relevantes”* como educación sexual, prevención de consumos de drogas, orientación vocacional, etc.

Por su parte Bango (1995) subrayaba que la Comisión Coordinadora constituyó la primera experiencia en la creación y desarrollo de un organismo específico en lo relativo a políticas de juventud, con resultados auspiciosos en materia de diagnóstico, identificación de áreas prioritarias, desarrollo de metodologías y alianzas.

Así también algunas actividades, como la puesta en marcha del Centro de Información a la Juventud, permitieron ensayar acciones *“ofrecer servicios, detectar intereses y demandas de los propios jóvenes”*.

Resumiendo, apuntaba Bango (1995) que se trató de una etapa positiva, de experimentación y elaboración de propuestas que marcarían caminos a futuro, pero donde se revelaban múltiples debilidades respecto a la cuestión juvenil tal cual estaba planteada en el Uruguay.

En cualquier caso, las conclusiones que se rescatan refieren a la relevancia de la Comisión Coordinadora de la Juventud como la primera entidad gubernamental especializada en políticas de juventud que logró ponerse en funcionamiento y desarrollar algunas líneas de acción.

Al respecto se rescata la discusión sobre cuál fue realmente la primera institución pública en materia de políticas de juventud, si la Comisión Coordinadora, o el propio Centro de Información. Romano (2022) sostiene que la comisión era un ámbito de coordinación interinstitucional, de acuerdos, mientras que por su parte el Centro de Información a la Juventud era la instancia administrativa desde donde surgían las políticas. En el marco de este trabajo se entiende que más allá que no constituía una unidad administrativa con capacidades ejecutoras propias, en el marco de lo que aquí se entiende por institucionalidad de juventud, la Comisión Coordinadora de la Juventud fue el primer marco de política pública de juventud que logró funcionamiento en el Uruguay, más allá que en términos organizativos tuviera un formato de coordinación entre organismos públicos y de la sociedad civil. No obstante ello, de la misma emanaron decisiones de política que surgían desde el Estado, y en diálogo con actores de la sociedad civil, respecto a las controversias en torno al tema juventud.

En este sentido, más allá de sus limitaciones, fue la condensación de un trabajo que abarcó largos años de construcción de diálogos, propuestas, consensos, entre organismos estatales y

⁵² Documento N° 8 de la serie Plan Integral de Juventud INJU, Informes finales N° 8. Gentileza del autor.

organizaciones de la sociedad civil, proyectando la experiencia fermental del Comité Nacional para el Año Internacional de la Juventud, y antes del Comité No Gubernamental.

Por cierto que el funcionamiento de la Comisión abarcó tan solo dos años (1987-1989) y eso es muy poco tiempo para el despliegue de iniciativas en materia de política pública, sin embargo es un hito sumamente relevante (muchas veces desconocido u olvidado) en la construcción de las políticas públicas de juventud en Uruguay.

6. La Administración Lacalle Herrera (1990-1995) y la creación del Instituto Nacional de la Juventud.

Este capítulo aborda la última etapa del recorrido trazado, que refiere a la creación y primer período del Instituto Nacional de la Juventud durante la Administración del Dr. Luis Alberto Lacalle Herrera (1990-1995).

Luego de una contextualización básica sobre el contexto en que se da el ascenso al gobierno del Partido Nacional, se realiza un repaso por el panorama de las políticas de juventud en la región. Luego se aborda, propiamente, la creación del INJU y el desarrollo de sus primeras políticas en el período de gobierno de referencia. Por último, se realiza un balance básico sobre su creación y primeros pasos.

6.a La campaña electoral y elecciones nacionales de 1989.

De cara a las elecciones de 1989 los asuntos vinculados a la juventud estuvieron presentes en la agenda de la campaña electoral (Bango, 1995; Rodríguez, 2021). Ello se debe, en buena medida, a dos tipos de fenómenos distinguidos por Kingdon (1984).

Por un lado, a la “retroalimentación” a partir de los impactos post AIJ, lo trabajado desde el Comité Nacional para el AIJ; y la propia experiencia institucional de la Comisión Coordinadora de la Juventud (1987 - 1989), que sin ser el primer intento en la creación de un ámbito del Ejecutivo específicamente destinado a las políticas de juventud, fue el primero que logró un efectivo funcionamiento, como se apreció en el capítulo anterior.

Si bien la Comisión Coordinadora de la Juventud tuvo un funcionamiento breve en el tiempo, lo cual implicó un relativamente escaso despliegue programático, su accionar generó diversos espacios de diálogo, así como instancias de diagnóstico y propuesta, lo cual significó un salto en el acumulado que se tenía en relación a la juventud y las políticas públicas y particularmente ello se sustentó en la articulación de diversos actores, públicos y de la sociedad civil.

Por otro lado, fenómenos del orden de lo que Kingdon (1984) denomina “*sucesos que captan la atención*”, en referencia a las tensiones generadas respecto a las culturas juveniles, básicamente lo vinculado al rock y algunos fenómenos violentos y represivos; y también los suscitado en torno a la “Coordinadora Anti-Razzias”, un movimiento básicamente juvenil (como se mencionó anteriormente), lo cual va de la mano del asesinato de Guillermo Machado, la “Marcha de las Antorchas” y la posterior renuncia del Ministro del Interior Marchesano.

Como antecedente de la campaña electoral, vale la pena recordar además que unos meses antes de cara al Referéndum por la “Ley de Caducidad”, los impulsores del “voto verde” (en referencia al color de la papeleta) realizaron una publicidad con una fuerte impronta juvenil, alegre y colorida, para abordar un tema sumamente delicado como el de los crímenes vinculados al terrorismo de Estado. También la campaña del sector del Frente Amplio “Democracia Avanzada” con la hoja 1001 (del Partido Comunista y sus aliados) continuó con un formato fresco, renovador, con una estética juvenil y el slogan “*Anímese. Contra el país gris*”⁵³.

En el preámbulo del año electoral, a fines de diciembre de 1988, Equipos Consultores realizó una encuesta en Montevideo que contenía preguntas relativas a los principales problemas del país y

⁵³ Ver pieza de la campaña: https://www.youtube.com/watch?v=nWq_Lo1etFY Allí se mencionan las “razzias” y la frase: “*como duelen los conciertos, meta palos*”, en referencia a la violencia y represión por parte de la Policía recurrente en festivales de rock.

a la evaluación del gobierno de entonces en diversas áreas, entre ellas “dar más oportunidades a la juventud” (González y Rius, 1988). Si bien “dar más oportunidades a la juventud” sumaba tan solo un 13% entre primeras y segundas menciones⁵⁴, a la hora de consultar por los principales problemas del país; la evaluación negativa del gobierno en ese aspecto era contundente: sumaba un 62% de respuestas que la calificaban como mala (34) y muy mala (28)⁵⁵ dando cuenta de un importante déficit en la evaluación ciudadana de la acción gubernamental en dicha área.

Por su parte, en su “oferta programática”, el Programa del Partido Nacional, a la postre vencedor de la contienda electoral, planteaba que las políticas de juventud no pueden ser fruto de acciones aisladas e inconexas, y que era necesario fortalecer los esfuerzos de coordinar el enfoque de las políticas integradas de juventud, tarea que había tenido un “tímido comienzo” en la Comisión coordinadora de la Juventud. (Partido Nacional, 1989).

En materia institucional el programa planteaba “se creará una Secretaría de la Juventud para vertebrar la acción gubernamental en la materia y racionalizar la dispersión de esfuerzos y recursos que hoy por hoy caracterizan a las políticas encaradas” (Partido Nacional, 1989, p. 56).

Luego se indicaba que se pondría en marcha una “revisión profunda” del sistema educativo (formal e informal), así como la generación de espacios para la expresión y participación activa.

Las elecciones del día domingo 26 de noviembre de 1989 arrojaron como ganador al Partido Nacional, con un 37.25% de los votos, de la mano de la fórmula compuesta por el Dr. Luis Alberto Lacalle, quien asumiría como Presidente de la República, y el Dr. Gonzalo Aguirre como Vicepresidente. Le siguió el Partido Colorado, con un 29.03% y el Frente Amplio con un 20.352%. Más atrás, con 8.66% el Nuevo Espacio, una coalición electoral conformada por el Partido por el Gobierno del Pueblo y el Partido Demócrata Cristiano, hasta ese año pertenecientes al Frente Amplio.

Junto con el retorno del Partido Nacional al gobierno, desde el año 1967, la otra novedad fue el triunfo, por primera vez, de la fuerza de izquierda Frente Amplio en el gobierno municipal de Montevideo, de la mano del Dr. Tabaré Vázquez.

Se abrió así, en el plano nacional, un período marcado por una agenda de reformas orientadas a la privatización de empresas y servicios públicos, de apertura comercial internacional, de “ajuste fiscal”, reformas del sector público, el sistema de pensiones y la educación, guiadas por el llamado “consenso de Washington” y resistida por diversos sectores políticos y sociales.

6.b El contexto internacional: las políticas de juventud en la región hacia 1990.

Como se desarrolló en el capítulo 4, las celebraciones del Año Internacional de la Juventud en mayor o menor medida significaron una oportunidad relevante para abordar en Latinoamérica las cuestiones relativas a la juventud.

La década de los 80 en América Latina trajo grandes novedades en materia política, social y económica. Respecto a lo político-institucional fueron los años de la democratización. Ecuador tuvo su retorno a la Democracia en 1980, Bolivia y Brasil en 1982, Argentina en 1983, Uruguay en 1985. Algo más retrasados vivieron su retorno a un gobierno democrático Paraguay en 1989 y Chile en 1990. El presente apartado pretende realizar un breve trazo respecto a la situación de la institucionalidad y las políticas de juventud en Latinoamérica, particularmente en el Cono sur, iniciando la década de los ‘90.

⁵⁴ Las cuestiones relativas a lo económico (salario, desocupación, inflación) y a la salud eran las que primaban.

⁵⁵ Compartía podio de evaluaciones negativas con “combatir la delincuencia” y “mejorar la atención de salud”.

Según recogen Rodríguez y Migliorata (1986) México, Costa Rica y Venezuela fueron los países pioneros en contar con institucionalidades y políticas de juventud, en el sentido específico del término. México creó en 1950 el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana y en 1977 el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) que funcionó hasta 1988, pasando entonces sus funciones a la Dirección General de Atención a la Juventud dentro de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE).

Un segundo grupo de países está compuesto por Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, y en menor medida Honduras y Bolivia, países que para mediados de la década del 80 habían dado algunos pasos, sin tener aún un desarrollo institucional preciso (Rodríguez y Migliorata, 1986).

Un tercer grupo de países se encontraba a mediados de la década del 80 dando algunos pasos iniciales. Se trata de Argentina, Uruguay y Perú, que por entonces se encontraban en proceso de discusión y elaboración de propuestas, impulsados por la celebración del Año Internacional de la Juventud.

En Paraguay y Brasil, señalaban Rodríguez y Migliorata (1986), no se conocían entonces iniciativas tendientes a la promoción de políticas nacionales de juventud en sentido estricto.

Los autores omiten mención al caso Chileno (por entonces aún bajo gobierno de facto) que, como se verá párrafos más adelante, disponía entonces de una Secretaría Nacional de la Juventud, creada por el gobierno de Pinochet.

Por su parte, y más recientemente, con la perspectiva que implica la mirada histórica, Beretta et al. (2022) establecen una categorización de ciclos de creación de organismos nacionales de juventud, según se presenta a continuación.

Cuadro N° 6.1 Ciclos de creación de organismos nacionales de juventud, latinoamérica.

Previo al AIJ 60 - 70	Primer Ciclo 80 - 90	Segundo Ciclo 90 - 2000	Tercer Ciclo 2001 - 2015
México Cuba Venezuela Costa Rica	Honduras Argentina Ecuador Colombia Uruguay	Chile Paraguay Bolivia Guatemala Panamá Nicaragua	Brasil Perú El Salvador

Fuente: Beretta et al. (2022).

El primer conjunto de países (pioneros) obedecen a construcciones político-institucionales previas a los efectos del Año Internacional de la Juventud. El “*primer ciclo*” está compuesto por países cuyo desarrollo institucional fue impulsado por la celebración del AIJ y sus efectos inmediatos. El desarrollo del “*segundo ciclo*” (de acuerdo a Beretta et al. 2022) obedece a la perspectiva iberoamericana como modelo de política pública de juventud, a partir de la consolidación de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). Por último el “*tercer ciclo*” son países cuyo desarrollo institucional tardío lo vinculan a “los desafíos del nuevo milenio” (Beretta et al., 2022).

Respecto al Cono Sur, **Argentina** tuvo un itinerario similar al uruguayo, aunque con una trayectoria posterior marcada por quiebres, y discontinuidades. En el año 1984 se puso en marcha un “*Comité Nacional de Coordinación del AIJ*” en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Humano y

Familia del Ministerio de Salud y Acción Social. Dicho comité integró a representantes de organizaciones juveniles, áreas estatales nacionales y áreas de juventud de algunos gobiernos provinciales pioneros (García y Liguori, 2015). El hito principal del Comité fue el *“Primer Congreso Nacional y Multisectorial de la Juventud Argentina”*, realizado en Córdoba en mayo de 1985.

En 1985 se puso en marcha un área de juventud en la órbita de la Secretaría de Desarrollo Humano, la cual tuvo un carácter similar a la Comisión Coordinadora de la Juventud de Uruguay, siendo un mecanismo de coordinación entre Ministerios, apuntando a una política de juventud integral a partir de los grandes efectores de las políticas sectoriales (Liguori, 2019).

En febrero de 1987 se creó la Subsecretaría de la Juventud, etapa en que la política de juventud empieza a ser encarada con una mirada integral.

A partir de allí, junto con el despliegue de algunas investigaciones que habían surgido por entonces (entre las que se destaca Braslavsky, 1986) se pone en marcha el “Centro Nacional de Documentación e Información Juvenil (CENID)” y la “Tarjeta Joven” como iniciativas programáticas destacadas. Conjuntamente, aportando a un “sistema institucional de juventud”, se impulsó la creación de una Comisión Interministerial de Juventud y del Consejo Nacional de Juventud, generando instancias entre los niveles de gobierno federal, provincial y municipal.

Igual que en el caso uruguayo, la política de información y documentación juvenil fue una pieza fundacional de las políticas de juventud (Vommaro y otros, 2017).

La Subsecretaría de la Juventud en su formato inicial funcionó de 1987 a 1989 y en cuanto a su organización, según apuntan García y Liguori (2015) va a adquirir el mismo formato del modelo español. Cabe agregar que en el año 1988 se crea la Comisión Interministerial de Juventud, también siguiendo el modelo español, con el fin de *“asegurar la integración de las distintas áreas en una política global”* de juventud, según recogen las autoras (García y Liguori, 2015).

En 1989 la Subsecretaría pasó a ser Dirección Nacional de Juventud y un año después se convirtió en el Instituto Nacional de la Juventud, siempre bajo la órbita del denominado Ministerio de Acción Social. En 1993 el Instituto fue transferido a la órbita del Ministerio del Interior.

Chile creó su Instituto Nacional de la Juventud por Ley en febrero de 1991, sustituyendo a la Secretaría Nacional de la Juventud que funcionó durante la dictadura de Pinochet. El Instituto fue creado como un ente asesor del Poder Ejecutivo, más precisamente un: *“organismo técnico, encargado de colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, la planificación y la coordinación de las políticas relativas a los asuntos juveniles”* (Ley 19042/1991). Como destaca Rodríguez (2004), el Instituto fue creado con funciones de diseño, coordinación y evaluación de políticas públicas de juventud, descartando roles de ejecución directa de planes, programas y proyectos en concreto.

Durante el período de referencia (1990-1994) el Estado chileno puso en práctica un Programa de Oportunidades para los Jóvenes, sustentado en la articulación de las respuestas específicas de los diferentes ministerios y organismos públicos. Dicha experiencia fue luego dejada de lado, quedando las respuestas libradas a la voluntad de cada entidad sectorial (Rodríguez, 2004).

Paraguay, con una transición “tardía” al igual que Chile, vivía por entonces una cierta “efervescencia juvenil”, dado que en un clima de redemocratización comenzaban a circular revistas juveniles, emergían nuevos movimientos sociales que involucraban a los jóvenes, se desarrollaron talleres y seminarios, etc (AA.VV. REJ, 1989).

La nueva Constitución Nacional, aprobada en 1992, en su art. 56 “De la juventud” establecía: *“Se promoverán las condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, social,*

*económico y cultural del país*⁵⁶. El texto recuerda, con una redacción prácticamente igual, al artículo N° 48 de la constitución española, mencionado en el Capítulo 4 del presente trabajo, en una clara referencia al papel de “ejemplo” o modelo, que representaba la experiencia española en latinoamérica.

A iniciativa del Ministerio de Educación y Cultura en 1992 se crea el Consejo Nacional de la Juventud, y en 1994 se constituye la Subsecretaría de Estado de la Juventud o Vice Ministerio de la Juventud (adscrito al Ministerio de Educación y Cultura), teniendo como principal objetivo diseñar e implementar Políticas y Programas de Acción Social orientados a los y las jóvenes. (Caputo y Palau, 2004).

Por su parte **Brasil** es un caso “atípico” en la subregión. Según plantea Wendel Abramo (2004) en Brasil el Año Internacional de la Juventud no tuvo la repercusión de otros países, lo que conllevó un escaso impacto en la generación de programas y organismos específicos de juventud. La agenda estaba colocada en la infancia, y no en los jóvenes.

Tal es así que, luego de cobrar cierto impulso en los años noventa, recién en el año 2005, bajo el gobierno del Partido de los Trabajadores encabezado por Luiz Inácio Lula da Silva, fueron creados la “Secretaria Nacional de Juventude”, dependiente de la Secretaría de Presidencia, el “Conselho Nacional de Juventude (Conjuve)” y el programa de inclusión juvenil “Projovem”.

Respecto al desarrollo de las políticas de juventud de cara a una nueva década, Rodríguez y Dabezies (1990) en su “*Primer Informe sobre la juventud en América Latina*”⁵⁷ realizaban un balance de lo ocurrido desde 1985 hasta entonces, reconociendo que si bien han habido avances evidentes, los mismos eran claramente insuficientes en relación al volumen de los desafíos.

Respecto a las políticas de juventud en la década de los noventa, planteaban seis requisitos básicos que debería incluir el desarrollo de las mismas en la región: contar con diagnósticos precisos; un manejo fluido de información (rol clave atribuido a los Centros de Información Juvenil); contar con personal adecuadamente capacitado; manejar métodos de planificación estratégica; contar con los recursos financieros y de infraestructura necesarios; tener suficiente respaldo político e institucional.

En el plano de la “institucionalidad”, se plantea como indispensable la existencia de una institución “rectora” (ejemplificada en la figura de un Instituto de la Juventud) dedicada a coordinar y armonizar los diversos esfuerzos institucionales destinados a la población joven. Así también se plantea como necesaria la generación de un conjunto de instancias orientadas a funcionar de modos sistémico: “Comisión Interministerial de Juventud”, “Consejo Nacional de Juventud”, “Comisión Parlamentaria de Asuntos Juveniles”, “Consejo Intermunicipal de Juventud”. Dicha propuesta de institucionalidad se encontraba fuertemente influenciada por el “modelo español”, como se vio anteriormente.

Un aspecto adicional, respecto a la cooperación internacional, refiere a la prioridad que, según los autores, debería darse a la creación del “Centro Eurolatinoamericano de Juventud” (CEULAJ), propuesto por el gobierno de España y validado en la III Conferencia Intergubernamental sobre políticas de juventud en Iberoamérica”, realizada en San José de Costa Rica en 1989.

Como puede apreciarse, a excepción de Brasil, todos los países habían dado pasos tendientes al reconocimiento de la “cuestión juvenil” como objeto de políticas públicas y al desarrollo de una institución específicamente orientada a los “asuntos” de la juventud. De modo adicional puede contemplarse que el modelo español fue una referencia ineludible por entonces y varios países intentaron un desarrollo institucional “a imagen y semejanza” de las políticas de juventud de España.

⁵⁶ Ver: [Constitución de la República del Paraguay](#)

⁵⁷ Documento elaborado por los autores desde el Centro Latinoamericano de Juventud (CELAJU) por encargo de la Conferencia Iberoamericana de Juventud.

6.c La creación del Instituto Nacional de la Juventud.

En el comienzo de la Administración del Dr. Luis Alberto Lacalle Herrera se dieron un conjunto de hechos políticos que fueron consolidando los avances en materia de institucionalidad juvenil, en un marco de rotación de partido en el gobierno luego de décadas.

Por un lado, finalizó en julio de 1990 el relevamiento de la Encuesta Nacional de Juventud (ENJ) que había comenzado un año antes. A la postre sería la primera de una serie que continuó recién en 2008-2009), y fue pionera en su tipo en América Latina, recogiendo como antecedentes las encuestas de juventud realizadas en España desde 1959-1961. De acuerdo a OIJ (2013) la encuesta uruguaya fue paradigmática, marcando tendencia por su concepción, diseño y análisis.

Fue realizada por la entonces Dirección General de Estadísticas y Censos (hoy INE), contando el apoyo del Fondo para Actividades de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la colaboración técnica de la CEPAL. Tuvo un alcance nacional pero exclusivamente urbano, con una muestra total de 6547 casos, tomando como universo de análisis al conjunto de jóvenes de 15 a 29 años de edad.

Si bien los resultados definitivos fueron publicados en 1992, antes la CEPAL había publicado un análisis de la ENJ realizado por Germán Rama y Carlos Figueira (1991) denominado “Los jóvenes en Uruguay: esos desconocidos”. Más allá que la publicación de los resultados fue posterior a la creación del Instituto Nacional de la Juventud, se entiende que la realización de la misma es parte de una corriente tendiente a la construcción de la juventud como asunto público y gubernamental.

Por otra parte, en abril de 1990 y hasta diciembre de 1992 funcionó en el marco de la Cámara de Representantes, la “Comisión especial para entender en los temas de la juventud”⁵⁸. Fue presidida por Ana Lía Piñeyrúa (Partido Nacional), e integrada por Marcelo Antonaccio (Partido Colorado); Wilson Craviotto (Partido Colorado); Rubén Martínez Huelmo (Partido Nacional); y Felipe Haedo Harley (Partido Nacional).

La misma debió expedir un informe conteniendo propuestas de normas destinadas a una mayor y mejor atención de los jóvenes por parte del Estado. Si bien sesionó en varias oportunidades durante 1990, recibiendo aportes de especialistas en la temática, la Comisión se disolvió tras un tiempo de inoperancia y algunas prórrogas, sin registrar aportes relevantes (Bango, 1995).

No obstante lo inadvertido de los resultados de la Comisión, cabe mencionar que producto de la misma uno de sus integrantes, el Representante Nacional del Partido Colorado por Canelones Wilson Craviotto, presentó en julio de 1990 un proyecto de Ley con el objeto de crear una “Oficina Nacional de Juventud”, que estrictamente proponía transformar la Comisión Coordinadora de la Juventud en una “Oficina” con los objetivos de: *“Promoción participación en tareas desarrollo nacional, desarrollo de políticas dirigidas a sectores más desfavorecidos, planificación y ejecución políticas dirigidas a prevenir y solucionar principales problemas sociales y económicos como vivienda, salud, enseñanza, empleo, delincuencia, drogadicción y extranjerización cultural”*. (arts. 2º y 3º)⁵⁹.

El mismo no prosperó en los términos planteados y fue archivado en 1992 cuando ya funcionaba plenamente el Instituto Nacional de la Juventud.

El hito fundamental del período, y por proyección histórica de la institucionalidad en materia de juventud del país, fue sin dudas la creación del Instituto Nacional de la Juventud, el que entró en vigencia en enero de 1991.

Iniciando el período de gobierno Jorge Gandini fue designado al frente del Centro de Información a la Juventud. Gandini, quien entonces era estudiante de Derecho, había comenzado su

⁵⁸ Ver: <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/229>

⁵⁹ Ver: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/81087/ficha_completa

militancia política en el año 1982, como convencional del Partido Nacional por el Sector ACF (Adelante con Fe⁶⁰). Fue fundador de ASCEEP (1982) y participó en diversas instancias en materia de juventud, por ejemplo en el marco de la Mesa de Concertación Juvenil de la CONAPRO. Fue Diputado suplente en el período 1985-1990 (en el marco del cual presentó un proyecto de Ley de Creación de una Consejo de Juventud) y fue Secretario de la Juventud del Partido Nacional (1985 -1987), además de una larga trayectoria política hasta la actualidad⁶¹.

La creación del INJU obedeció, formalmente, al artículo 331 de la Ley de Presupuesto Nacional N° 16.170 del 28 de diciembre de 1990, el cual estableció:

“Créase en el programa 001 "Administración General", el "Instituto Nacional de la Juventud", que tendrá como cometidos:

A) Formular, ejecutar y evaluar las políticas nacionales relativas a la juventud, en coordinación con otros organismos estatales;

B) Promover, planificar y coordinar las actividades del Centro de Información a la Juventud, que desempeñará del referido Instituto, asesorando y capacitando el personal de las unidades locales de información.

Créase el cargo de Director del Instituto Nacional de la Juventud, que tendrá carácter de particular confianza y cuya retribución será...”.

Como se aprecia, la normativa es muy escueta e inespecífica (ello se explica unos párrafos más adelante) para lo que es la creación de un organismo responsable de políticas públicas. La propia resolución que creó en 1987 la Comisión Coordinadora de la Juventud poseía una mayor especificidad en la determinación de sus cometidos.

En el literal A se adjudican competencias en las grandes etapas del ciclo de la política pública (formulación, ejecución y evaluación) a la vez que atribuye funciones de coordinación con otros organismos estatales. Y por su parte en el literal B se atribuyen responsabilidades sobre el Centro de Información a la Juventud, para entonces la línea programática más consolidada desde la época de la Comisión Coordinadora de la Juventud.

En Cristar y Palumbo (2021), Gandini plantea que la propuesta para generar un marco normativo con formato de instituto fue incluida sobre la fecha de cierre del proyecto de Ley de Presupuesto, y que un desarrollo más acabado pondría en riesgo su aprobación.

Vale la pena mencionar que producto de cierto consenso generado por diversos actores en torno a la necesidad de fortalecer las políticas de juventud, el artículo 331 fue votado por unanimidad en el Parlamento, hecho también facilitado, como menciona Gandini (en: Cristar y Palumbo, 2021), por la presencia de varios diputados jóvenes en los partidos, que habían compartidos espacios de militancia por causas comunes.

⁶⁰ El sector reunía a los principales dirigentes de los movimientos Por la Patria y Nacional de Rocha, liderados por Wilson Ferreira Aldunate, quien de cara a las elecciones internas de 1982 se encontraba proscrito por las autoridades dictatoriales. La sigla ACF era en realidad un modo velado de decir “Adelante con Ferreira”.

⁶¹ Fuente: <http://alianzanacional.com.uy/web/jorge-gandini/>

6.d El primer INJU y sus características político-programáticas.

Durante el año 1990, la entidad referente en materia de juventud fue el Centro de Información a la Juventud, entendido como el organismo desde el cual se desarrollaban las políticas de juventud.

La Comisión Coordinadora y el Centro de Información funcionaron en el octavo piso del edificio del MEC en Ciudad Vieja, Montevideo. De acuerdo a Claudia Romano, quien se desempeñó como Coordinadora General del INJU de 1991 a 1995, la principal dificultad locativa era la poca visibilidad y accesibilidad para la atención directa de los y las jóvenes (Romano, en Cristar y Palumbo, 2021). Por tal motivo en el año 1990, antes de existir el Instituto Nacional de la Juventud, la Comisión y el CIJ obtienen su local propio en la esquina del Ministerio, con un espacio para la atención directa a los jóvenes

El Instituto Nacional de la Juventud comienza funcionando allí, hasta que en 1992 se instaló en una casa ubicada en la Av. 18 de Julio, a metros de la Universidad; y en 1994 tomó posesión del edificio lindero, perteneciente originalmente al Banco Mercantil y que había sido sede del Ministerio de Justicia durante la dictadura. Finalmente allí funcionaría hasta el día de hoy la Casa de la Juventud, tanto como sede del Instituto, así como lugar de actividades juveniles⁶².

Durante los primeros años de funcionamiento el INJU no contó con fondos presupuestales propios. Los recursos financieros provenían del uso de fondos correspondientes a la Dirección General de Secretaría del MEC y recién la ley de Rendición de Cuentas de 1993 estableció una asignación presupuestal específica para el INJU, que rondó en el entorno de los US\$ 30.000 (Cristar y Palumbo, 2021).

En cuanto a sus recursos humanos (tanto técnicos como administrativos) se recurrió a pases en comisión y a contratos “cachets” modalidad contractual del MEC utilizada para contratar docentes y artistas.

La oferta programática (1991-1995).

Los cuatro años transcurridos entre la fundación del INJU en enero de 1991 y el cambio de gobierno el 1ero de marzo de 1995 conllevaron un importante despliegue de programas, proyectos e iniciativas en general, que capitalizaron y potenciaron en buena medida la experiencia previa (de la Comisión Coordinadora y el Centro de Información) y asentaron un conjunto de propuestas, muchas de las cuales sobrevivieron a lo largo de las diversas gestiones y referencias partidarias en la conducción del Instituto.

La Tarjeta Joven:

Como se desarrolló en el capítulo anterior, el proyecto de la Tarjeta Joven tiene sus orígenes en el año 1988, en el marco de la Comisión Coordinadora de la Juventud, inspirado en el Carnet Joven Europeo, particularmente a través de la influyente experiencia española. En setiembre de 1990 (en momentos que se tramitaba la ley 16.170 que crearía el INJU) se promulga el Decreto N° 424/990, que en su artículo 1 estableció:

⁶² Actualmente su nombre es “Casa INJU”.

“Créase la Tarjeta de descuentos que se denominará TARJETA JOVEN a través de la cual los jóvenes que se encuentran entre los 14 y 29 años de edad podrán obtener descuentos en la infraestructura turística nacional, transporte, estadía, espectáculos, culturales y deportivos”.

Dicho artículo tiene una relevancia muy importante en materia de políticas de juventud, pues más allá de que a partir del mismo se crea un programa que a la postre se ha convertido en histórico (por su vigencia y por su notoriedad pública), allí se expresa explícitamente el tramo etario dentro del cual en Uruguay se considera a una persona como joven. Si bien dicha franja regula el uso de la Tarjeta Joven, particularmente a efectos de determinar su población objetivo, la misma suele ser usada como la definición administrativa oficial del Estado uruguayo.

Como puede apreciarse, los rubros vinculados a los descuentos referían originalmente al acceso al turismo, cultura y deportes, vinculados a la idea del “uso positivo del tiempo libre”, según expresa el propio decreto.

La entidad proponente era el Centro de Información a la Juventud, que había quedado como “interfase” institucional entre la Comisión Coordinadora de la Juventud (1987-1989) y el aún no creado Instituto Nacional de la Juventud. El fundamento de la propuesta refería a que:

“Las oportunidades adecuadamente explotadas pueden permitir actividades que tiendan al desarrollo integral de los jóvenes, al tiempo que promocionarán el uso positivo del tiempo libre favoreciendo la realización de actividades creativas y el consecuente acceso de aquellos, a la cultura”. (Decreto N° 424/990).

La Tarjeta sería de distribución gratuita y se entregaría a través de los Centros de Información a la Juventud, tanto a través de su Unidad Central como de sus Unidades Locales.

Más allá de los objetivos explícitos de la Tarjeta, orientados a la promoción de bienes y servicios culturales, turísticos y deportivos, entre otros, a través de descuentos, la Tarjeta Joven fue un instrumento de visibilidad: tanto de la propia “condición juvenil”, que emerge y se reconocía públicamente como algo que no obedecía a la órbita de la infancia ni de la adultez; como de la institucionalidad incipiente a partir de un organismo encargado específicamente de los asuntos juveniles. Falkin (2014) recoge testimonios de Jorge Gandini y Claudia Romano que son muy ilustrativos respecto al significado simbólico y político de la Tarjeta Joven:

“El objetivo fue tratar de generar un documento de identidad juvenil que nos permitiera ganarnos la confianza de los jóvenes (...) Nos dio mucho prestigio y mucho afecto, porque lo que hizo fue decir: acá hay una generación que es diferente, no son ni niños, ni son adultos” (J. Gandini en: Falkin, 2014, p. 33).

“Hacer visible lo invisible, el objetivo primario era darse a conocer. (...) tener un instrumento masivo de reconocimiento frente a los jóvenes” (C. Romano en: Falkin, 2014, p. 33).

Para Bango (1995) la Tarjeta Joven más allá del sistema de descuentos tuvo un gran impacto simbólico, convirtiéndose en una especie de “identificación generacional”. Ello explica que, de acuerdo a las cifras manejadas, unos 300.000 jóvenes en todo el país contarán con la Tarjeta en un breve lapso de tiempo (Bango, 1995).

En una encuesta realizada por CEPAL (a solicitud del MEC) hacia fines del año 1995 en Montevideo y zonas aledañas del Departamento de Canelones, que entrevistó a jóvenes entre 15 y 29 años de edad, el 93% mencionaba conocer la Tarjeta Joven, lo cual representaba un porcentaje sumamente elevado en materia de posicionamiento público a tan solo 5 años de lanzado el programa⁶³ (Filgueira y Amoroso, 1998).

Otra cuestión interesante es que si bien la Tarjeta Joven poseía un alto “valor de marca”, luego de 5 años de funcionamiento, con muy elevados niveles de reconocimiento entre su población objetivo, la encuesta mencionada indicaba que un porcentaje muy menor de los jóvenes entrevistados (14.1%) asociaba a la Tarjeta Joven con el Instituto Nacional de la Juventud. De acuerdo a Filgueira y Amoroso (1998, p. 14):

“los jóvenes conocen mucho más el programa de tarjeta joven que la institución INJU, pero al mismo tiempo la tarjeta joven es percibida por la mayor parte de los jóvenes como un programa ajeno o que no tiene relación con el INJU”.

Más allá de que el vínculo Tarjeta Joven - Instituto Nacional de la Juventud pudo no haber sido automático, y quizás la fuerte difusión y el éxito en la recepción de la Tarjeta Joven hicieron que su “valor marca” creciera más rápido que el del propio INJU, lo cierto es que a lo largo de la historia del Instituto la Tarjeta Joven, no solo ha perdurado en el tiempo, con diversas adaptaciones y propuestas, sino que continúa teniendo un reconocimiento importante al menos entre la población joven del país⁶⁴.

Centro de Información a la Juventud (CIJ):

Otra de las iniciativas programáticas que el incipiente Instituto capitalizó del período anterior fue el propio Centro de Información a la Juventud (CIJ) que de hecho, como se mencionó párrafos arriba, fue el “organismo gubernamental de juventud” que funcionó durante el período comprendido entre marzo de 1990, a partir de la asunción de la administración Lacalle Herrera y enero de 1991 que entrara en vigencia el propio INJU⁶⁵.

Durante ese período el CIJ sentó las condiciones del “salto institucional” hacia el Instituto. De acuerdo a lo que menciona Romano (2022) en diversos países de referencia, tanto España como otros países europeos y latinoamericanos, había Centros de Información Juvenil, pero había también cosas más potentes. Al respecto, la referencia de España, con su instituto, era una cuestión a tomar en cuenta para construir esa otra estructura más “potente”⁶⁶.

⁶³ Los valores eran muy similares entre los tres tramos de edad considerados: 92.9% (15 a 19 años); 93.6% (20 a 24 años); y 92.5% (25 a 29 años).

⁶⁴ En el año 2018, en ocasión del relevamiento de la IV Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (INJU, 2020), un 53.4% de las personas entre 12 y 35 años mencionaba conocer la Tarjeta Joven, guarismo solo superado por quienes decían conocer la iniciativa laboral “Yo Estudio y Trabajo”, que si bien involucra al INJU es una iniciativa de carácter interinstitucional. A 28 años de su puesta en marcha, la Tarjeta Joven seguía siendo un programa de juventud con altos niveles de reconocimiento entre su población objetivo.

⁶⁵ Luego, según menciona Rodríguez (1993) la Comisión Coordinadora de la Juventud quedó, en los papeles, como espacio de coordinación interinstitucional de carácter horizontal, asesor del INJU, pero que prácticamente no se convocó.

⁶⁶ Reforzando la idea de la referencia española, Romano (2022) menciona haber participado de un curso de 20 días de duración en España en el año 1988, oportunidad para conocer más de la experiencia de aquel país.

Entre las primeras tareas de crecimiento institucional estuvieron la obtención de un local propio con mayor visibilidad y acceso para los jóvenes, el lanzamiento de la Tarjeta Joven con importante suceso, el liderazgo de la Red de Centros de Información y Documentación (Red CINDOC), entre otras.

La Red CINDOC fue una iniciativa de carácter iberoamericano que reunió a los centros de información y documentación de Iberoamérica, promovida y apoyada por el Instituto de la Juventud de España, en el marco de la primera Conferencia Iberoamericana de Políticas de Juventud, realizada en Madrid en 1987, como se mencionó en el capítulo anterior. La misma fue presidida, para la referencia latinoamericana por Claudia Romano, Coordinadora General del INJU. Por su parte había una referencia desde el Instituto de la Juventud de España, José Muñoz, ya mencionado en el capítulo anterior.

Políticas laborales:

A tono con los ejes centrales de las políticas de juventud de entonces, donde los asuntos de empleo juvenil tenían un lugar destacado⁶⁷, en sus inicios el INJU dio una cierta prioridad a las políticas tendientes a promover el acceso al trabajo de las y los jóvenes. Según mencionan Caggiani y Romano (1995) el empleo juvenil estaba entonces en la “agenda pública de acciones pendientes”⁶⁸ y por ello explicaban el éxito de los programas laborales del Instituto por aquella época.

A fines de 1992, con apoyo técnico de la ONG Foro Juvenil, el Instituto Nacional de la Juventud pone en marcha el programa “Primera Experiencia Laboral”, una iniciativa que buscaba generar inserciones laborales en jóvenes que aún no poseían experiencia en el mundo del trabajo y cuya población objetivo eran los jóvenes provenientes de los hogares con menores ingresos.

El programa tuvo su primera posibilidad de inserción a través de un convenio con la Dirección Nacional de Correos (de la cual Gandini también era su Director), generando el acceso de 54 jóvenes en una pasantía laboral de 6 meses (Caggiani y Romano, 1995).

Posteriormente se sumaron entonces otras empresas y organismos públicos (ANTEL, Ministerio de Salud Pública, Dirección Nacional de Registros) y la empresa de láctea CONAPROLE, según indican Caggiani y Romano (1995). Según apuntan dichos autores, durante 1993 y 1994 el programa “colocó” aproximadamente a 400 jóvenes en dichas becas y a 50 jóvenes en puestos definitivos luego de haber egresado de su primera experiencia laboral.

Otro programa relevante en materia de empleo fue “Opción Joven”, una iniciativa surgida a partir de un financiamiento no reembolsable por parte del BID a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Si bien existían diversos antecedentes piloto en materia de empleo juvenil en Uruguay, incluyendo el programa Primera Experiencia Laboral, “Opción Joven” fue parte de una serie de experiencias regionales similares, bajo la modalidad denominada “Modelo Joven” (Abdala, 2004).

⁶⁷ En 1985 el “Informe Juventud” del Instituto de la juventud de España estuvo dedicado al tema “*La inserción en la actividad económica: empleo y paro juvenil*”. En Uruguay diversos trabajos abordaron el asunto “juventud y empleo”, entre otros varios de los documentos producidos en el marco del Plan Integral de Juventud (PLINJU); la publicación “*Juventud, empleo y capacitación profesional en el Uruguay: balance y perspectivas*” coordinada por Ernesto Rodríguez y editada por Friedrich Ebert Stiftung y Foro Juvenil en 1987; o el documento presentado en la Conferencia Iberoamericana de Políticas de Juventud realizada en Punta del Este en 1994: “*Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina: experiencias y desafíos*”, de autoría de Ernesto Rodríguez a través de CINTERFOR/OIT, por citar solo algunos de los relevantes.

⁶⁸ La CCJ lo había planteado como una prioridad, pero en su escaso tiempo de funcionamiento no se pudo traducir en programas concretos.

Con sus inicios en el programa “Chile Joven” (1993), se extendió luego a varios países, como ser: “Projoven” de Perú (1995) y “Proyecto Joven” de Argentina (1997). (Abdala, 2004; Naranjo, 2002). Caggiani y Romano (1995) en una publicación del propio Instituto plantean que el diseño de “Opción Joven” estuvo inspirado en aportes del programa “Chile Joven”. Una vez más, se aprecia la influencia del contexto regional en la difusión de ideas y políticas en materia de juventud.

Según reseña Abdala (2004) algunos de los pilares del “Modelo Joven” fueron: la capacitación laboral orientada por la demanda del mercado; introducción de organizaciones de la sociedad civil en la ejecución; focalización socioeconómica de los beneficiarios; la formación era vista en términos de “itinerarios formativos”, complementando las acciones propias de capacitación con prácticas laborales, acciones de orientación laboral, subsidio para el transporte de los jóvenes, etc.

“Opción Joven” inició su operativa en 1994, y apuntaba a llegar a 3200 jóvenes de Montevideo, Salto, Rivera, Canelones y “eventualmente otro departamento” (Caggiani y Romano, 1995). El mismo incluía componentes de orientación vocacional y laboral; capacitación técnica que en ocasiones incluía prácticas laborales; becas de formación profesional por un lapso mínimo de 6 meses) y acciones de “apoyo a la inserción laboral” apuntando a que un 25% de los participantes obtengan un “empleo definitivo”.

El programa poseía un subprograma de “Jóvenes Empresarios”, orientado a brindar capacitación, asistencia técnica, financiamiento y tutelaje a jóvenes de 18 a 19 años con experiencia empresarial de al menos un año.

En el año 1996, al finalizar el financiamiento del BID, “Opción Joven” fue trasladado a la órbita de la Junta Nacional de Empleo (posteriormente devenida en el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional - INEFOP en 2008), renombrado como “Projoven”. El mismo era financiado a través del Fondo de Reversión Laboral, administrado por la Junta. Aun con variantes e incluso algunas discontinuidades, “Projoven” continúa vigente en la órbita de INEFOP.

Participación (promoción) Juvenil:

Respecto a la participación juvenil (que entonces se denominaba también como “promoción juvenil”), el INJU en su primera etapa tuvo, según menciona Rodríguez (1993), dos vertientes: por una lado una política de apoyos de carácter más puntual, tendientes a fortalecer la participación juveniles a través del apoyo a jóvenes y grupos de jóvenes que se acercaban al Instituto con diversas propuestas: auspicios, gestión de locales, equipamiento, transporte, etc. Al respecto Romano (2022) menciona que buscando reconocer diversas formas de expresión juvenil se dio paso a “Clubes de Fans” de diversos artistas, los cuales además de reunirse en torno a la figura de su interés, organizaban actividades solidarias (del estilo donaciones, actividades de voluntariado, etc.) y tenían un importante poder de convocatoria, más allá que se trataba de cuestiones puntuales. Ello valió, según Romano (2022) diversas “tensiones” con organizaciones juveniles más clásicas (juventudes partidarias, entre otras) que venían con dificultades en su capacidad de convocatoria y movilización.

Por otra parte se volcó al reconocimiento de la participación juvenil organizada a través del Consejo de Juventud del Uruguay, fundado en 1991, por organizaciones juveniles de índole civil y política.

Sus antecedentes más directos fueron el Plenario de Organizaciones Juveniles (1990) y el Comité No gubernamental para el Año Internacional de la Juventud (1983-1984). Si bien se trató de un ámbito autónomo de las organizaciones juveniles, en términos de diseño institucional (con una

referencia clara del “modelo español”, una vez más) el Consejo fue el canal articulador formal entre las organizaciones y el Instituto, en cuanto a políticas públicas de juventud refería.

Es de destacar que previamente, con la creación de la Comisión Coordinadora de Juventud, que integraba a representantes de organizaciones juveniles, en 1988 y 1989, se dio un repunte de los espacios de concertación juvenil, que condujeron a la creación del Consejo (Espíndola, 1990).

Según recoge Rodríguez (2004) los principales cometidos del Consejo, reflejados en sus documentos fundacionales, eran:

- Facultar el desarrollo de organizaciones jóvenes en Uruguay.
- Aspirar a transformarse en portavoces de las necesidades y reivindicaciones de las organizaciones miembros.
- Analizar los principales problemas de los jóvenes en todas las áreas, tratando de encontrar diferentes soluciones.
- Avanzar en una política de diálogo continuo con todas las instituciones estatales y privadas, directa o indirectamente vinculadas a la implementación de políticas juveniles
- Promover una cooperación de múltiple entendimiento con organizaciones similares a nivel regional, y con diferentes Consejos de Juventud a nivel internacional.
- Contribuir al proceso de consolidación de la plataforma juvenil en América Latina.

Atravesando diversas etapas, con vaivenes y períodos de interrupción, el Consejo de Juventud fue una entidad que perduró en el tiempo, y cuya última expresión hasta el momento se dio entre los años 2016 y 2020.

No obstante ello, de acuerdo a Rodríguez (1993) lo más interesante en términos de convocatoria durante el primer período del Instituto fueron las diversas iniciativas enmarcadas en el voluntariado juvenil, a tono con los cambios acaecidos desde entonces en las modalidades de participación de las personas jóvenes, con pérdida de centralidad de instituciones clásicas como partidos y sindicatos, ganando terreno otros formatos más horizontales, priorizando acciones más inmediatas y performativas, y donde el individuo se ubicaba en el centro de la escena, en detrimento de las organizaciones (Serna, 1998).

Otras líneas programáticas:

En el campo de la **educación** se ensayaron diversas iniciativas, tales como los Talleres de Orientación Vocacional, la elaboración y difusión de materiales de información y orientación, la colaboración técnica y en materia de difusión de la Guía de Formación Profesional (en conjunto con la Dirección de Educación del MEC), la Guía del Estudiante (en convenio con el grupo Integración Universitaria) y la Guía de Roles Ocupacionales “Descubre tu vocación”, con apoyo financiero de la Junta De Andalucía.

Por su parte, respecto al quehacer artístico-cultural, se desarrolló un “Espacio de Arte Joven” instalado en el hall de la Biblioteca Nacional. Así también se realizaron diversos llamados y concursos para artistas jóvenes.

En materia de **salud**, según menciona Bango (1995) se abordaron los temas relacionados con

la sexualidad (anticoncepción, embarazo precoz), las enfermedades de transmisión sexual (particularmente el VIH-SIDA, apoyando la campaña del MSP con la distribución masiva de preservativos) y la “drogodependencia”.

La inauguración de la “**Casa de la Juventud**” (actual casa INJU) en el año 1994 fue un hito relevante para el INJU, que marcó un mayor potencial en el vínculo con los jóvenes y en el despliegue de actividades educativas, artísticas, recreativas, de información, en un amplio local propio en pleno centro de Montevideo, sobre la Av. 18 de Julio y a pocos metros de la Universidad de la República.

En el edificio, ex sede del Banco Mercantil había funcionado durante algunos años el Ministerio de Justicia, creado durante la Dictadura Cívico-Militar. Suprimido dicho Ministerio con el retorno a la Democracia, el inmueble quedó como activo del Ministerio de Educación y Cultura. Al INJU se le había asignado la casa contigua al local y de acuerdo a los testimonios recogidos en Cristar y Palumo (2021) se ingresó por parte de las autoridades del INJU sin conocimiento del Ministro y se fue “tomando posesión”, recuperando y equipando diversos espacios, hasta que sus puertas fueron abiertas al público.

En lo que refiere a la **descentralización**, ya durante 1990 comenzó un proceso de creación de Oficinas Municipales de Juventud, que funcionarían en la órbita de las Intendencias Municipales, y que tenían como antecedentes a las Centros de Información Juvenil que funcionan en varias localidades, a partir de convenios entre el MEC y las Intendencias (Lauraga et al., 1992).

El proceso comenzó, con apoyo de las ONG Foro Juvenil y CELADU, con el “Seminario Nacional sobre Políticas de Juventud a nivel Municipal en el Interior”, realizado en La Paloma en marzo de 1990. Luego se realizaron otras instancias de seminarios-talleres en diversos departamentos. De este proceso surgieron durante ese año Oficinas Municipales de Juventud en Colonia, Durazno, Rivera, San José, Rocha y Flores, haciendo de 1990 un año donde se “catalizó el proceso de institucionalización de políticas juveniles” (Lauraga et al., 1992).

Posteriormente fueron sumándose Oficinas de Juventud en diversos Departamentos, incluyendo la Comisión de Juventud de la Intendencia de Montevideo, creada en mayo de 1991, por la Administración frenteamplista del Dr. Tabaré Vázquez.

Respecto a los asuntos de la juventud en el medio rural, se creó, mediante Resolución Presidencial 701/990 la **Comisión Honoraria de la Juventud Rural**, un espacio de diálogo que integraba a organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil vinculados a la temática. A partir de 1991 en representación del MEC concurría un delegado del INJU.

Según menciona Bango (1995) si bien se trataba de un área a la que se brindaba gran importancia por parte de las autoridades del INJU (seguramente por el vínculo histórico del Partido Nacional con el medio rural), sus acciones estuvieron básicamente circunscritas a un discurso que le permitió participar regularmente de los Encuentros Nacionales de Jóvenes Rurales.

Plan Integral de Juventud (PLINJU).

Se trató quizás del mayor esfuerzo en términos técnicos por revisar, evaluar y construir una propuesta de política pública de juventud en el país, realizado durante los años 1992 y 1993. Dicho proceso, apoyado financieramente por el Fondo Nacional de Preinversión (FONADEP) fue liderado por el sociólogo Ernesto Rodríguez, y contó con un equipo importante de unos 20 técnicos especializados en distintas áreas, en el marco de una consultoría contratada para la ocasión.

Los “planes integrales de juventud” eran una propuesta que por entonces surgía fuerte en el marco de la comunidad iberoamericana. España había aprobado su primer “Plan Integral de

Juventud” en el año 1991, y por caminos similares avanzaban algunos países latinoamericanos. En dicho contexto, se realizó un Montevideo, en noviembre de 1993, un seminario internacional sobre Planes y Programas Integrales de Juventud en Iberoamérica, para intercambiar experiencias afines con representantes de España, Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Una vez más se aprecia la importancia de la comunidad iberoamericana, y en particular la referencia de España, en lo que refiere a la difusión de ideas y políticas en materia de juventud.

Durante el proceso del PLINJU se elaboraron 56 documentos de trabajo y 10 informes finales⁶⁹. Los documentos abordaron una amplia gama de asuntos, desde bibliografía sobre juventud uruguaya, a temas de educación, pasando por asuntos de vivienda, cultura, turismo, juventud rural, salud, y un largo etcétera.

El documento final del Plan, en el que se sistematizan y exponen las propuestas de políticas pública de juventud para el período 1995-2000 planteaba como “hipótesis básicas” que 1) los jóvenes están afectados por una “aguda exclusión” en la mayoría de los planos de su existencia; y 2) que prácticamente ningún sector relevante plantea dicha exclusión como un problema de la sociedad uruguaya (Rodríguez y Lasida, 1993). A partir de ello, los autores planteaban:

“... la implementación de un Plan como éste, debe proponerse la superación de ambos fenómenos, problematizando al conjunto de la sociedad respecto a esta situación, y definiendo fórmulas viables y eficaces para enfrentar la exclusión juvenil aludida, procurando una adecuada integración social de dichos jóvenes” (Rodríguez y Lasida, 1993, p. 5).

El punto de partida del PLINJU remite tanto al planteo de una situación de carácter estructural de la población joven en Uruguay (respecto riesgos sociales específicos, no atendidos y al relegamiento de sus problemas en la agenda pública), así como a una “economía política” desfavorable, en términos de que no existían, en la mirada de los autores, actores sociales relevantes que promuevan sus intereses, conformando una “arena política” muy débil y difusa, que a lo sumo implicaría algunas políticas de corte distributivo (Lowi, 1996).

El plan se proponía abordar a la juventud entendiendo a los jóvenes como “actores estratégicos del desarrollo”. En dicho enfoque se trata de atender al sector social juvenil no solo atendiendo a razones de “justicia”, de contemplar sus problemas y riesgos sociales específicos; sino además asumir que las y los jóvenes son un recurso estratégico para el desarrollo nacional.

El mismo es fundamentado por el sociólogo Germán Rama, y en ese caso los autores citaban la intervención de Rama en la Conferencia Iberoamericana de Juventud celebrada en Sevilla en 1992, cuyo aspecto central estaba en la capacidad de aprender, en una sociedad donde el conocimiento era un aspecto central para el desarrollo económico y social:

“En un mundo de permanentes cambios, la juventud pasa a tener un papel de mayor relieve que en el pasado. (...) La plasticidad de los jóvenes para aprender permanentemente y adaptarse con la naturalidad del iniciado a las nuevas formas de la organización social (...) ha pasado a constituir un capital de tanto valor como el económico en la transformación.” (Rama en: Rodríguez y Lasida, 1993, p. 16)⁷⁰.

⁶⁹ De los 10 informes finales 5 forman parte del acervo documental revisado para el presente trabajo, gentileza de Ernesto Rodríguez, como parte de su archivo personal.

⁷⁰ La conferencia magistral de Rama en Sevilla llevó por título “La situación de la juventud en América Latina”.

Dicho enfoque marca, o al menos lo intentaba, un quiebre fundamental respecto a las concepciones tradicionales sobre la juventud predominantes hasta entonces, basadas en la juventud como mera “etapa de transición” entre la infancia y la adultez, o en ver a los jóvenes desde un punto de vista de “riesgo social”, centrando las intervenciones en la delincuencia, la “drogadicción”, el embarazo precoz, etc. (Krauskopf, 2004).

Si bien no es posible mencionar el conjunto de iniciativas propuestas, sí es pertinente mencionar que las áreas prioritarias de intervención planteadas en el PLINJU referían a 4 ejes:

- Políticas de juventud y reforma educativa.
- Inserción laboral de los jóvenes.
- Servicios básicos (salud, vivienda, seguridad social, cultura, información).
- Participación de los jóvenes en la sociedad.

En dichas prioridades se reflejan los asuntos que por entonces se constituían como “núcleos duros” de las políticas de juventud: inserción laboral, participación, salud, vivienda, cultura, información. Más novedoso (incluso hoy en día) resultaba plantear el tema *seguridad social* desde una óptica de política de juventud; e incluso resulta interesante incorporar la cuestión de las políticas de juventud en la *reforma educativa*, pues si bien los temas políticas de juventud/educación suelen ir de la mano (pues comparten en buena medida la misma población), no es frecuente que la política pensada desde la *institucionalidad de juventud* dialogue con la política educativa.

Por su parte, los actores institucionales intervinientes en el proceso tenían que ver con el propio *INJU* (rectoría y coordinación); la *coordinación interministerial* (planteando jerarquizar la anterior CCJ como mecanismo coordinador); la *labor parlamentaria y judicial* (creando una Comisión Permanente de Legislación Juvenil, entre otras propuestas); la descentralización entendiendo a los *Municipios* (entonces Intendencias Municipales, hoy Intendencias Departamentales) desde un rol ejecutor; las *ONG* y las *organizaciones juveniles* (planteando mayor apoyo estatal al Consejo de la Juventud del Uruguay), todos ellos conformando un “sistema institucional de juventud”.

Respecto al INJU en particular, se lo entendía como el vertebrador y responsable de la implementación del plan, desde el ejercicio de funciones de “rectoría” y “coordinación”. Ello partiendo de la base que, según los autores:

“...En el contexto del conjunto de la organización estatal (al INJU), se le asigna el cometido y la competencia de servir específica y globalmente a los jóvenes. Importa reconocer que este tipo de organismos (...) suponen y exigen la flexibilización de la arraigada estructura sectorial del estado uruguayo” (Rodríguez y Lasida, 1993, p. 77).

Queda planteado allí un desafío relevante, aún al día de hoy, en lo que refiere a los organismos especializados en juventud (así como en otras poblaciones) cuya lógica transversal interpela, y se ve constreñida y desafiada (en términos de poder político, financiero, infraestructural, etc.) por la matriz sectorial clásica de los Estados como el uruguayo, con un desarrollo histórico importante de sectores tales como la salud, la educación, el trabajo y la protección social, la cultura, la vivienda, etc. Los propios autores (Rodríguez y Lasida, 1993) planteaban la necesidad de concebir esto en el marco de una reforma del Estado que posibilitara la implementación de políticas sociales integrales.

El plano internacional - OIJ - Conferencia Iberoamericana 1994.

En materia internacional el naciente INJU tuvo en su primer período un papel relevante. A partir de su puesta en marcha el Instituto tuvo presencia en las Conferencias Iberoamericanas de Juventud de Santiago de Chile en 1991, Sevilla en 1992 y fue anfitrión en la Conferencia realizada en Punta del Este en abril de 1994⁷¹.

La V Conferencia Iberoamericana de Juventud se realizó en Santiago, Chile, en setiembre de 1991, apenas unos meses después de que, en junio, en Guadalajara, México, se dio lugar a la constitución de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, un paso importante en la institucionalización del espacio iberoamericano.

La VI Conferencia, realizada en Sevilla en 1992 componía los esfuerzos del Estado español relativos a la constitución de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, en búsqueda de un posicionamiento internacional de España, particularmente de cara a los países latinoamericanos, en el contexto del “V Centenario del Descubrimiento de América”. La Conferencia fue relevante en tanto dio paso a la creación de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) constituida como un organismo intergubernamental iberoamericano en materia de juventud asociado a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), pero dotado de plena autonomía orgánica, funcional y financiera.

Por su parte en abril de 1994, Uruguay fue anfitrión de la VII Conferencia Iberoamericana de Juventud llevada a cabo en Punta del Este del 20 al 23 de abril de 1994. La Conferencia contó con la presencia del Presidente Luis A. Lacalle, en su sesión inaugural, y la delegación oficial del país estuvo integrada por el Ministro de Educación y Cultura Antonio Mercader, el Subsecretario Pablo Landoni, el Director del Instituto Nacional de la Juventud Jorge Gandini, y el Subdirector Gustavo Coronel.

Como asunto relevante abordado en la Conferencia, se encuentra la elaboración del Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL), para el período 1995 - 2000, a partir del mandato de la III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, realizada en Salvador de Bahía, Brasil, en 1993⁷².

El Programa planteaba una serie de prioridades en torno a los asuntos de: educación, salud, empleo y capacitación, participación e institucionalidad pública, integración y cooperación entre los jóvenes y su plan operativo establecía 3 ejes transversales: “Incrementar el conocimiento sobre los jóvenes”; “Fortalecer la institucionalidad competente en materia de juventud” y “Sensibilizar a los diversos actores sociales y políticos”.

El PRADJAL preveía una etapa de diseño (1994 - 1995), una de ejecución (1996 - 1999) y una de evaluación (1999 - 2000).

La propuesta fue elaborada con apoyo de la CEPAL, a partir de un convenio suscrito en 1993. Con la aprobación del mismo se entendía que la Organización Iberoamericana de la Juventud ingresaría en una nueva etapa, trascendiendo el conjunto de acciones desarrolladas hasta entonces,

⁷¹ Previamente, en 1990 se realizó la conferencia de Quito, también con presencia uruguaya aunque aún el INJU no había sido creado.

⁷² Según menciona el apartado N° 47 de la declaración de la III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Salvador de Bahía: “Encargamos a la Organización Iberoamericana de la Juventud de la OEI (...) y a su VII Conferencia de Ministros Responsables de Juventud, que tendrá lugar en Montevideo en abril de 1.994, para que diseñe un Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina. Dicha propuesta contemplará un conjunto de actuaciones en los ámbitos de la educación, el empleo, la salud, la legislación, la cultura, la recreación y en todas aquellas esferas que tiendan a mejorar la calidad de vida de nuestros jóvenes.

centradas básicamente en la formación, promover actualizaciones legislativas, ampliar la información dirigida a los jóvenes, sensibilizar a la sociedad y a los organismos gubernamentales, etc.

A partir de la VII Conferencia realizada en Punta del Este, y hasta la próxima realizada en Buenos Aires en 1996, Uruguay asumió la presidencia de la Organización Iberoamericana de Juventud.

6.e Balance del Instituto Nacional de la Juventud (1991 - 1995).

La creación del Instituto Nacional de la Juventud en el año 1991 fue un hito fundamental en la política pública de juventud uruguaya, más no una creación institucional “en el vacío”. El INJU representa la culminación de un proceso en el que se conjugaron diversas condiciones (nacionales e internacionales) y esfuerzos por generar una instancia gubernamental específicamente dirigida a los asuntos relativos a la juventud, aún antes de la restauración democrática.

Particularmente relevante fue el organismo antecesor directo, la Comisión Coordinadora de la Juventud, la cual se convirtió en la primera instancia gubernamental, de nivel nacional, encargada específicamente de los asuntos relativos a la juventud que logró un funcionamiento efectivo (aunque el mismo duró poco más de dos años). También echó las bases de al menos dos programas fundamentales, luego retomados y capitalizados desde el INJU: el Centro de Información a la Juventud y la Tarjeta Joven, la cual se convirtió en el “buque insignia” del INJU.

El Instituto Nacional de la Juventud significó un salto cualitativo y cuantitativo respecto al posicionamiento institucional y su proyección pública. Cualitativo respecto al formato organizativo, dado que se pasó de una comisión coordinadora, sin estructura político-administrativa propia (más allá de la secretaría brindada por la Secretaría General del MEC), a un organismo que, aunque débil en los inicios, fue considerada como una unidad organizativa, con una plantilla de funcionarios, con capacidad de iniciativa, con local propio, etc. Por su parte también significó un avance en términos cuantitativos, con un despliegue mayor de acciones, programas e iniciativas políticas en general. Lo cierto es que también se contó con un mayor horizonte temporal para consolidarse en su primer etapa, y se capitalizaron los avances que había significado la Comisión Coordinadora de la Juventud.

La creación del Instituto Nacional de la Juventud fue el punto culmine de un largo camino hacia la institucionalización de las políticas de juventud, posibilitado por un fuerte impulso desarrollado por diversos actores locales (desde antes, pero sobre todo a partir del proceso de transición a la democracia), en el marco de un contexto internacional que propició la creación de una cierta “comunidad epistémica” iberoamericana en torno a los temas relativos a la juventud, e incluso a la influencia de España como agente de transferencia de políticas en el marco de un contexto internacional particular.

Dicho proceso fue notablemente capitalizado por Jorge Gandini, un joven dirigente de la juventud nacionalista, que había sido participante directo del proceso anterior, convertido en un verdadero “emprendedor de políticas”, que fue la cara visible en el aprovechamiento de la “ventana de política pública” (Kingdon, 1984) generada en particular a partir del cambio de gobierno en 1990.

Con la creación del INJU, y poco después la fundación del Consejo de la Juventud del Uruguay, se conformó una *institucionalidad juvenil* a imagen y semejanza del “modelo español”: una autoridad nacional específicamente abocada a la conducción de las políticas de juventud; una comisión coordinadora como ámbito interinstitucional (aunque prácticamente no funcionó una vez creado el INJU, -según Lournaga et al., 1992 y Rodríguez, 1993-); un Consejo de la Juventud como

instancia de articulación de las organizaciones juveniles, oficializando el canal de diálogo con los ámbitos estatales; y un despliegue territorial a través de oficinas municipales de juventud⁷³.

Respecto al funcionamiento durante la primera administración, según apunta Rodríguez (1993) la primera etapa de construcción institucional (año 1991) estuvo muy centrada en la figura de Gandini como generador de ideas, con relaciones directa con cada funcionario en un marco de “ponerse la camiseta” en la construcción del nuevo organismo. Rodríguez (1993) caracterizaría esta etapa como “de tipo familiar”.

A partir de 1992, con la instalación en la sede de 18 de Julio (en principio en la casa lindera al edificio del ex Banco Mercantil), y con la asunción por parte de Gandini de la Dirección General de Correos, se dio una reorganización interna que da paso a una mayor “profesionalización”, con la creación de mandos medios y departamentos diferenciados: “Planes y programas”, “Comunicación”, “Interior”, Técnico”, “Secretaría” y “Dirección y Relaciones Internacionales”, involucrando a unos 60 funcionario, según Rodríguez (1993).

El impulso generado con la creación del Instituto no pasó desapercibido, y además de una proyección importante en la opinión pública, sobre todo en función del impacto de la Tarjeta Joven, el INJU recibió respaldo varios que hicieron posible su desarrollo. Al decir de Bango (1995, p. 13): *“El novel instituto recibió respaldos de instituciones vinculadas directa o indirectamente con la temática juvenil, tanto de la esfera pública como del ámbito privado, que resultaron importantes en las primeras etapas de su desarrollo institucional”*.

Ello condujo a que, al menos en la primera etapa (luego vendrían otros tiempos de ciertos vaivenes institucionales y repliegues de la escena pública⁷⁴) el INJU lograra una importante inserción en la sociedad y en el sistema político, siendo un interlocutor válido en los asuntos relativos a la juventud (Rodríguez, 1993). Dicho aspecto se reflejaba en que diversos organismos demandaban la realización de iniciativas conjuntas en lo que refería a la población joven: desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Turismo, etc.

Según apunta Rodríguez (1993) el INJU operó casi solo en una especie de vacío institucional, sin “competencia” y teniendo todo para crecer; pero esa falta de actores relevantes en torno al asunto juventud, también constituiría un límite para el desarrollo de las políticas públicas.

Por otra parte, en la mirada de entonces aparecían dos puntos de “gran debilidad”: el escaso presupuesto, insuficiente para sostener y desplegar políticas de juventud más ambiciosas; y una estructura de recursos humanos pequeña, precaria (en cuanto a lo contractual) y sin especialización.

Conjuntamente con la ejecución de programas específicos el INJU debería transitar hacia un efectivo cumplimiento de sus funciones de rectoría y coordinación de esfuerzos

No obstante la novedad, el rápido posicionamiento en el ámbito político-institucional y entre su población objetivo, y ese crédito de “dejarle hacer”, el INJU estuvo muy centrado en la ejecución de acciones, pero sin poder consolidarse en sus funciones de rectoría como autoridad social en materia de juventud. Al decir de Bango (1995, p. 43):

“Debido a las prioridades en esta primera etapa el INJU jugó un papel mucho más fuerte en la ejecución de acciones antes que en las funciones de coordinación y rectoría, para las cuales carecía aún de la suficiente legitimidad dentro del aparato del Estado”.

⁷³ El espacio que no se pudo consolidar fue el legislativo referido a juventud, más allá de la existencia sin mayor repercusión de la Comisión Especial de Juventud que funcionó en 1991 y 1992.

⁷⁴ Ver Falkin (2014) y Scagliola (2018).

Si bien no es posible (ni es el objetivo) realizar aquí un análisis de su trayectoria posterior, ni mucho menos una evaluación de sus 30 años, esta impronta fundacional puesta en la ejecución, en llevar a cabo acciones propias en diversos ámbitos (laboral, de salud, educativo, etc.) puede haber supuesto ciertas debilidades posteriores en el desarrollo de las capacidades institucionales para la transversalización de las políticas (Buschiazzo, 2015), con escasas capacidades de interlocución con los grandes efectores de las políticas sectoriales y con dificultades para conducir, cumpliendo sus funciones de rectoría, la política pública de juventud más allá del alcance de sus propias acciones.

7. Síntesis y conclusiones

En el presente capítulo se ofrece una síntesis de lo abordado a lo largo del trabajo, en lo que refiere a la construcción de la agenda de políticas de juventud y particularmente la construcción de una institucionalidad específica en materia de juventud en Uruguay, a lo largo del período comprendido entre los años 1978 - 1995.

Como recapitulación y formalización de los hallazgos se presentan algunos tópicos que se consideran centrales: el impulso global del Año Internacional de la Juventud como factor interviniente; el proceso de redemocratización como un marco de efervescencia entre viejos y nuevos temas que pugnan por un lugar en la agenda; la emergencia juvenil en cuanto a fenómenos “contraculturales” juveniles y la movilización contra las *razzias*. Se realiza también una formalización a la luz del Marco de las Corrientes Múltiples de Kingdon, y de los agentes internacionales (particularmente el Instituto de la Juventud de España) en la difusión y transferencia de cierto “modelo” de políticas de juventud.

El capítulo, y el trabajo, concluye con una síntesis, las reflexiones en torno a los modelos teóricos utilizados (corrientes múltiples y difusión/transferencia de políticas), y deja planteadas algunas pistas para futuras indagaciones.

7.a El AIJ un impulso global (necesario, pero no suficiente) con características locales propias.

Como lo han indicado diversos autores y lo demuestra la evidencia presentada a lo largo del trabajo (especialmente el capítulo 4) la designación por parte de la ONU de 1985 como “Año Internacional de la Juventud” fue un hito relevante en la puesta en agenda pública y gubernamental de los asuntos relativos a la juventud. Particularmente en Latinoamérica ello estuvo permeado por el papel de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como organismo regional de Naciones Unidas referente para dicha celebración, el cual tuvo un liderazgo activo generando diversas instancias e insumos utilizados por los países.

El AIJ tuvo especial implicancia en América Latina, en un contexto de recuperación democrática y crisis económica, constituyéndose en un llamado de atención para construir y ensayar respuestas a las diversas expresiones de la “cuestión juvenil”.

De hecho, en esos momentos se estaba en plena construcción de la “cuestión juvenil”, de entender a las y los jóvenes como parte de un sector poblacional (“la juventud”) con especificidades, problemáticas y potencialidades propias, distintas a las de la infancia y la adultez. Ello no exento de una dimensión controversial, de distintas miradas, intereses, enfoques contrapuestos, etc.

Al respecto, la celebración del AIJ tuvo un aporte importante, al menos en el caso uruguayo, a la construcción del *asunto juventud*, y colocar a la juventud en la agenda pública.

Pese a que en lo inmediato se alzaron algunas voces críticas respecto al limitado alcance del AIJ (Ottone, 1987) en función de las expectativas colocadas y los resultados logrados, décadas después es posible apreciar que dicho contexto fue el “caldo de cultivo” para las políticas públicas y la institucionalidad juvenil, dado que prácticamente todos los países de América Latina crearon en años subsiguientes instituciones especializadas en los asuntos relativos a la juventud⁷⁵. Se concuerda con Vázquez (2015) respecto a la importancia de los organismos internacionales (particularmente la

⁷⁵ Ver desarrollo de los organismos nacionales de juventud en página N° 73.

ONU y su agencia regional CEPAL) para instalar, desde afuera, una agenda política que derivó en la creación de organismos de juventud. Sin embargo, como plantea la autora, el impulso internacional generado por la agenda del AIJ no es suficiente para explicar la emergencia de una agenda de juventud y su traducción político-institucional:

“...tal como lo atestiguan trabajos realizados en otras latitudes —como en el caso de Brasil (Wendel Abramo, 2004)—, la mera construcción de una agenda internacional sobre juventudes no resulta suficiente para explicar cómo y por qué se crean programas y organismos de juventud. Por eso, resulta vital analizar el contexto sociopolítico local...”. (Vázquez, 2015, p. 176).

Al respecto, el Año Internacional de la Juventud y su contexto internacional fue una causa seguramente necesaria, pero no suficiente, de los desarrollos institucionales relativos a la juventud. En el caso uruguayo, como también en el argentino, es ineludible leer y explicar la emergencia de una agenda de juventud en un contexto de re-democratización, de expectativas democráticas, movilización ciudadana, expresión de culturas juveniles, etc. Ello remite a lo que en el capítulo 4 se ha caracterizado como un fenómeno “*glocal*” de expresiones locales de tendencias globales.

Particularmente relevante en Uruguay fue el acumulado previo, con la existencia de la ONG Foro Juvenil, y la conformación del Comité No Gubernamental para el AIJ, un espacio integrado por diversos actores donde se fueron discutiendo temas, generando propuestas y tejiendo alianzas políticas que darían sus frutos más adelante.

Sin dudas el “largo camino” desde 1978 hasta 1985 abonó la apertura de una “ventana de oportunidad” (Kingdon, 1984), colocando el tema “juventud” desde la esfera de los organismos internacionales, los colectivos juveniles y las organizaciones no gubernamentales en general, y los gobiernos, particularmente aquellos que atravesaban fenómenos de transición democrática, etc. Sin embargo las “corrientes” (Kingdon, 1984) requirieron de la ocurrencia de procesos domésticos y actores locales (organizaciones y “emprendedores de política”) para acoplarse y generar una “ventana política”.

7.b La redemocratización: viejos y nuevos asuntos pugnando por un lugar en la agenda.

Como se mencionó en el capítulo 5, el escenario de redemocratización en la región, y particularmente en Uruguay, acarrió diversos desafíos para el sistema político, tanto por las cuestiones directamente vinculadas a los doce años de régimen dictatorial, donde el restablecimiento de las libertades civiles y políticas, y el procesamiento de las violaciones a los derechos humanos tuvieron un lugar destacado en la agenda, como por los efectos de la crisis económica desatada en la región en torno al año 1983.

En dicho contexto en la “corriente de los problemas” (Kingdon, 1984) abundaban los diversos asuntos que pugnaban por su lugar en la agenda pública y política. Piotti, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Coordinadora de la Juventud, tenía entonces claro dicho punto, y así lo expresaba a menos de un año de la creación de dicha Comisión:

El tema para el Uruguay era nuevo, hasta ese momento no se había visualizado a la juventud como un problema a abordar o como una cuestión social. Por otro lado el salir de doce años

de dictadura, significó que durante los primeros años de consolidación de la democracia el Estado debía resolver una serie de problemas políticos, económicos y sociales del 'ya'. Estos dos elementos hicieron que el tema juvenil se fuera esbozando y procesando en forma lenta. (Piotti, 1988)⁷⁶.

De las palabras de Piotti se desprende que, a su entender, por un lado no había entonces una construcción de la juventud como una categoría política, como un problema social; y por otro lado había otros asuntos, otras urgencias, que tenían cierta preferencia en la agenda pública y política.

Al respecto, la situación presentaba una suerte de lógica dialéctica entre “viejos” y “nuevos” problemas sociales, puesto que los doce años de dictadura habían transcurrido con importantes transformaciones sociales, que no podían ser asumidas meramente a través de mecanismos restauradores del pasado. Ello requirió de una acción de “*ablandamiento*” (Kingdon, 1984) por parte de diversos actores colectivos y emprendedores de política para ir logrando un posicionamiento en la agenda gubernamental de los temas relativos a la juventud.

Los *asuntos de juventud* (en el sentido de Oszlak y O'Donnell, 1976) se construyeron a través de un largo proceso, que data desde fines de los años '70, y que este trabajo intentó reconstruir, describir y de algún modo explicar, a la luz de identificar cuáles fueron los factores que favorecieron su entrada en la agenda pública.

Cambios económicos (desindustrialización, financierización, apertura externa); cambios en las estructuras sociodemográficas y familiares; transformaciones en el mercado laboral, etc. habían generado “nuevos riesgos sociales” (Taylor Gooby, 2004) para los cuales la vieja arquitectura estatal ya no resultaba eficiente.

Así, al tiempo que la juventud se iba instalando como un “problema” social y político, también los asuntos relativos a la condición de las mujeres iban ganando lugar en la agenda, por poner solo un ejemplo. Ello tuvo su expresión institucional en cuanto a que, durante el propio año 1987, año de creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud, se crea también el Instituto de la Mujer, también en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, y de igual modo liderado por Piotti.

No es menester realizar aquí una reseña de la creación del Instituto de la Mujer (cuyo acto administrativo se dio mediante Decreto 229/987), pero sí señalar que la estructura argumental es similar a la de la creación de la Comisión Coordinadora de Juventud, mencionándose documentos internacionales en los que se recomienda a los gobiernos la creación de organismos para abordar los asuntos relativos a la mujer.

A futuro, un estudio comparado de las condiciones, los itinerarios, el rol del contexto internacional, etc. en la creación de los organismos de la mujer y de juventud, podrían dar mayores pistas de transformaciones importantes en los pilares clásicos del estado social uruguayo (Filgueira y Filgueira, 1994).

⁷⁶ “Ponencia presentada por Uruguay a la Segunda Reunión Iberoamericana sobre políticas de la juventud” (14 al 17 de junio de 1988, Buenos Aires, Argentina).

7.c La juventud “emergente”: contracultura juvenil, Coordinadora Anti-Razzias, un llamado de atención.

En la especificación local de los acontecimientos generados en torno a la celebración del Año Internacional de la Juventud, la emergencia de la juventud, primero respecto a la “contracultura juvenil” y luego por las movilización contraria al procedimiento de las “razzias”, generó un particular llamado de atención en materia de visibilidad pública. En algún sentido por las deudas de la sociedad uruguaya con sus jóvenes (como plantea el proyecto de Ley de creación de un Consejo de Juventud elaborado por Jorge Gandini), y en otro sentido visualizando a la juventud, o una parte de ella, como una posible amenaza al *statu quo*.

Marchesi (2001) plantea que la Dictadura realizó esfuerzos por construir un nuevo “modelo de joven”, que pretendía sustituir la imagen del joven estudiante proclive a la “subversión” por un deportista esforzado, que busca la superación individual y nacional. La promoción de la educación física, concebida como un elemento disciplinador (Foucault, 2006), junto con duras pautas de control en el sistema educativo, fue una de las estrategias emprendidas por las autoridades de facto, con miras a “eliminar los elementos subversivos” de la juventud uruguaya, tal cual lo plantea el audiovisual “Cultura en dictadura: Juventud y familia” producido por Sitio de Memoria ex SID (García, 2022)⁷⁷. Sin embargo, la dictadura más allá del deporte, no tenía otra cosa que ofrecer a los jóvenes (Marchesi, 2001).

En la transición democrática emerge una “subcultura juvenil” que originó diferentes prácticas y expresiones culturales al menos en la escena montevideana (Scaraffuni, 2020). Fenómenos tales como una nueva camada de bandas de rock, graffiti, poesía, teatro, y fanzines⁷⁸, entre otros, fueron expresión cultural del ser joven en un contexto de transición hacia la Democracia. Dichos fenómenos fueron considerados como “contraculturales” en la medida que buscaron diferenciarse tanto de las cánones oficiales, como de las expresiones que se configuraron en la resistencia al régimen dictatorial, típicamente el fenómeno del “canto popular” o propuestas del teatro independiente, encabezado por el “Teatro El Galpón” (Scaraffuni, 2020).

Los nuevos fenómenos culturales juveniles, particularmente el rock, no pasaron desapercibidos entonces. La Revista “Participación” de la ONG Foro Juvenil, dedicó su tema central de abril de 1987 al tema “cultura juvenil”; la Revista “Relaciones” realizó en el año 1987 una mesa redonda con actores del ambiente del rock, la cual generó diversas repercusiones, como ser algunos artículos y transcripciones en el Semanaria “Jaque”. Por su parte Alfonso Carbone (periodista y productor) y Raúl Forlán Lamarque (periodista), publicaron en 1987 el libro “Fuera de Control”, donde realizaban una historia del noble movimiento. Una publicación de CIESU, del año 1989 denominada “Ensayos sobre el Uruguay de los 80”, contenía un capítulo de Mariana González titulado “El fenómeno del rock como expresión de una nueva identidad juvenil”. También diversos medios de comunicación radial, escrito y televisivo, ofrecían artículos, espacios y separatas dedicadas a las nuevas expresiones culturales juveniles, particularmente a la escena rockera, donde no faltaron los debates y polémicas.

⁷⁷ Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=uZiNx-b4FfM>

⁷⁸ Revistas realizadas de modo “artesanal”, cuya distribución se realizaba mediante fotocopias o impresiones a mimeógrafo. “GAS: Generación Ausente y Solitaria”, “Cable a Tierra”, “La Oreja Cortada”, y “Suicidio Colectivo” fueron algunas de las expresiones más significativas del fenómeno del fanzine. Ver Pérez (2020) <https://ladiaria.com.uy/lento/articulo/2020/7/underground-anarquismo-y-posdictadura/>

González (1989) repasa las reacciones desatadas por el fenómeno del rock uruguayo en diversos ámbitos, señalando los cuestionamientos iniciales desde sectores de izquierda debido a considerarlo como una “penetración cultural imperialista”. También menciona los discursos desde medios de comunicación asociados con sectores políticos de derecha, vinculando el rock con la violencia, y generando estigmatización. También plantea que los medios de comunicación en general difundían, comentaban y analizaban el fenómeno rock uruguayo, siendo un fenómeno que concitó la atención. Por su parte, desde el Estado, se prohibió la concurrencia de menores de edad a los recitales y se solía disponer una excesiva presencia policial, aludiendo al control sobre consumo de drogas y posibles hechos de violencia.

Respecto a la actitud estatal, particularmente desde la administración municipal del Partido Colorado en Montevideo, el fenómeno del rock encontró un aliado relevante en la promoción de shows y concursos. Dos integrantes de la Corriente Batllista Independiente (Alejandro Bluth y Tomás Lowi) fueron los responsables del Departamento de Cultura de la Intendencia de Montevideo durante la Administración 1985-1989, promoviendo apoyos importantes al circuito cultural.

Sin embargo el cierto “idilio” se fue apagando, y hacia el año 1988 el rock fue perdiendo adhesión entre el público, los auspiciantes, y las autoridades. La promoción oficial fue llegando a su fin con la agudización de los conflictos, la represión, e incluso (como se mencionó anteriormente) con el procesamiento con prisión al cantante de la banda “Clandestino”, por expresiones vertidas en un festival en el Parque Rodó.

Conjuntamente se fue volviendo intolerable el clima de represión generalizada hacia determinados sectores juveniles, víctimas frecuentes de las *razzias* policiales, particularmente a partir de algunos cambios de mando en el año 1987. Los jóvenes “hippies” y “punks” eran considerados como “grupos de riesgo” respecto al consumo de drogas (Aguiar y Sempol, 2014).

Con la aparición de la “Coordinadora Anti-Razzias” en abril de 1989, los jóvenes toman nuevamente la escena pública, pero esta vez no desde las conocidas organizaciones políticas o estudiantiles, sino desde un nuevo movimiento social, con un funcionamiento abierto y horizontal (Aguiar y Sempol, 2014). La primera movilización para denunciar los abusos policiales en junio de 1989 convocó a unas 3.000 personas por la Av. 18 de Julio. En ocasión de la muerte de Gustavo Machado, en circunstancias dudosas luego de una detención policial sin motivo aparente, se realizó la “Marcha de las Antorchas” que reunió a unas 30.000 personas. Tras el suceso, el Frente Amplio y el Partido Nacional se involucran en el tema y tras ser interpelado, el Ministro del Interior, Antonio Marchesano, renuncia ante la pérdida de apoyo dentro de su Partido (Aguiar y Sempol, 2014).

Los jóvenes (determinados sectores juveniles, en realidad) abrieron el proceso de recuperación democrática como actores culturales alcanzando niveles importantes de atención y masividad y cerraron la primera Administración post dictadura movilizados en torno a derechos⁷⁹, reclamando la eliminación de las *razzias*, con gran capacidad de movilización y convocatoria, desafiando el statu quo, nada más y nada menos que representado por las fuerzas policiales.

Estas aristas constituyeron parte de las controversias en torno a la cuestión juvenil, y en términos de Kingdon (1984) se constituyeron en “*sucesos que llaman la atención*” a la hora de las condiciones para una “ventana de política” respecto al abordaje de los asuntos juveniles en la agenda pública y particularmente en lo que atañe al desarrollo de una institucionalidad que, de algún modo, contemplara la necesidad de atender a dicho sector.

⁷⁹ Para Aguiar y Sempol (2014) la “Coordinadora Anti Razzias” es el único movimiento que se ha identificado propiamente juvenil, y fue germen de las movilizaciones que décadas después reivindicarn demandas como la despenalización del aborto y la regulación de la marihuana.

7.d La ventana de oportunidad para la juventud y las políticas públicas (Modelo de Kingdon).

A lo largo del presente trabajo se realizó una descripción del proceso de construcción de agenda, promoción de políticas y creación de una institucionalidad específica en materia de juventud, en el Uruguay post dictadura.

Para avanzar hacia un objetivo de carácter explicativo en cuanto a dar cuentas de por qué se llegó a la construcción de una agenda pública en materia de juventud, y particularmente a la creación de una institucionalidad pública, entendida esta como la existencia de una organización estatal específicamente encargada de los asuntos relativos a la juventud, se apeló al Marco de las Corrientes Múltiples desarrollado por John Kingdon (1984) para explicar la formación de agendas y el surgimiento (o cambio) de políticas.

Realizando una recapitulación sobre la línea argumental, se plantea como telón de fondo un contexto de una serie de planteos iniciales, particularmente de Ernesto Rodríguez respecto a la “Situación y perspectivas de la juventud uruguaya” (Rodríguez, 1978). Los mismos hacían parte de un conjunto de espacios de reunión y reflexión, amparados por ámbitos de la Iglesia Católica, que si bien comenzaron bajo un estricto sistema represivo y de persecución de la actividad política y social, se fueron alimentando durante el proceso de apertura democrática y la ebullición creciente de la actividad política hacia la redemocratización. En paralelo, en el ámbito internacional, en ese mismo año 1978 la Organización de Naciones Unidas resuelve celebrar un “Año Internacional de la Juventud”, con motivo de sensibilizar a los gobiernos y a la población en general respecto a la necesidad de atender las urgencias juveniles. Un año después, se definiría que dicha celebración se realizaría durante el año 1985, bajo el lema “Participación, Desarrollo y Paz”.

Durante 1981 surge la organización no gubernamental Foro Juvenil, con motivo de canalizar los esfuerzos en torno a la discusión y visibilización de los asuntos juveniles, pero con un claro horizonte de aporte a la construcción de un camino hacia la democracia. Dicha organización tuvo un fuerte impulso desde las estructuras de la democracia cristiana en Uruguay y sus redes internacionales.

Ya en 1983, luego de la derrota del proyecto constitucional de las autoridades dictatoriales, y en un marco de creciente movilización social a favor del restablecimiento democrático, surge el Comité No Gubernamental para el Año Internacional de la Juventud, una instancia de articulación de diversos actores juveniles, o vinculados con los asuntos de la juventud, que fue liderado por Foro Juvenil, y cuyo presidente fue el Soc. Ernesto Rodríguez.

Posteriormente, la recuperación de la Democracia en 1985, con la asunción del Presidente Dr. Julio M. Sanguinetti, coincidió con la celebración del Año Internacional de la Juventud, y el encuentro central de celebración en América Latina se realizó en Montevideo en agosto.

Más allá de algún intento anterior, hubo que esperar hasta setiembre de 1987 para que se creara la Comisión Coordinadora de la Juventud, una instancia de carácter estatal, cuya secretaría ejecutiva era provista por el Ministerio de Educación y Cultura, y la misma fue ejercida por la entonces Secretaria General del MEC, Prof. Diosma Piotti, artífice en buena medida de la creación de dicha comisión, con el impulso y respaldo de la Ministra Dra. Adela Reta.

En dicha creación, más allá de una serie de cuestiones domésticas que fueron “empujando”, tuvo injerencia directa el ámbito internacional: el “2do taller de políticas de promoción juvenil”, realizado en Montevideo en 1986 con la participación de un asesor de ONU para asuntos relativos a la juventud; y la primera conferencia iberoamericana de políticas de juventud, realizada en Madrid en 1987.

Rápidamente, el contexto iberoamericano iría transformándose en un marco de referencia para la construcción de la institucionalidad y las políticas de juventud, en Uruguay y la región. El “modelo español” de atención a la juventud se difundió y transfirió rápidamente (vía cooperación, realización de seminarios, visitas, etc.) convirtiéndose en el modelo del cual aprender o emular.

Con un breve pero fecundo desarrollo durante parte de 1987 y hasta febrero de 1990, la Comisión Coordinadora de la Juventud, y su “programa estrella” el Centro de Información a la Juventud (MEC) fueron un pilar fundamental para que, en el marco del cambio de gobierno desde el Partido Colorado al Partido Nacional (Administración del Dr. Luis Lacalle Herrera), se creara el Instituto Nacional de la Juventud, de la mano del dirigente nacionalista Jorge Gandini, quien lo dirigió durante sus primeros años (1991 -1995), capitalizando en buena medida lo realizado en el período previo, y lanzando al INJU hacia diversas iniciativas políticas que lo posicionaron rápidamente como una referencia en la materia, tanto en el plano nacional como regional.

En buena medida los pilares originarios de la política de juventud, con una fuerte impronta del “modelo español”, perduraron a lo largo de buena parte de las 3 décadas de vida del Instituto.

En términos de Kingdon (1984), podemos caracterizar la dinámica de las “*corrientes*” del siguiente modo:

En la “**corriente de los problemas**”, procesos que originalmente corrieron por caminos separados (reuniones de jóvenes y discusión de su situación a la luz del proceso dictatorial de entonces, y los fenómenos del contexto internacional) fueron convergiendo en cuanto a empezar a colocar a la juventud como un *asunto* a atender, constituyéndose como un “problema público” que empezaría a tomar lugar en la agenda política y gubernamental (Elder y Cobb, 1993).

El proceso de transición a la democracia resultó en una cierta efervescencia de movilización de diversos sectores sociales, entre los cuales los jóvenes se expresaron básicamente a través de una nueva estructura estudiantil (la ASCEEP), así como en la reconstrucción de la actividad sindical de la mano del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), y nuevos movimientos sociales incipientes (Midaglia, 1989).

Con la apertura democrática, en medio de una crisis económica regional, la “corriente de los problemas” resultaba particularmente una compleja pugna de *asuntos* buscando su oportunidad de ser atendidos. Específicamente los *asuntos* relativos a la juventud eran nuevos en el país, y así lo mencionaba Piotti: “*El tema ‘juventud’ ha sido tradicionalmente poco considerado en nuestro país porque nunca se pensó en la juventud como problema*” (Piotti, S/F, nota de prensa).

El tema era novedoso y tenía un sustrato relativo en cuánto a que “la juventud” es una categoría compleja de determinar, siendo una construcción social situada y relacional (Bourdieu, 2002) esto es, se es joven en relación a algo, y en un determinado contexto. La cuestión del “*etiquetamiento*” (Nelson, 1993) era una cuestión fundamental para llamar la atención. Ya no era posible catalogar a los jóvenes como estudiantes, y se pugnaba por concebir a la “juventud” como una condición social, atravesada por un conjunto de dimensiones y experiencias vitales. Sin embargo, al mismo tiempo que la juventud era planteada desde enfoques de ciudadanía, o como “actores estratégicos del desarrollo” (Rama, 1992); también era considerada como una mera etapa de transición entre la infancia y la adultez, o aún peor, una etapa signada por los riesgos contra propios y ajenos (Krauskopf, 2004).

Al respecto es interesante anotar que no había un tema en particular, específico, que se catalogara como “el problema de los jóvenes”, como podría ser el elevado desempleo juvenil, los jóvenes desvinculados del sistema educativo, los embarazos no deseados, etc. Si bien existían tópicos sí, y problematizaciones y propuestas en las diversas esferas de la vida (trabajo, salud, educación,

tiempo libre y deportes, etc.) el *“asunto juventud”* era construido desde una pretendida integralidad de la condición juvenil, su lugar y posibilidades de desarrollo en la sociedad.

Entender la entrada en agenda del asunto juventud no es posible de no ser por la masa crítica generado por un conjunto de personas y organizaciones sociales y políticas (entre las que destacan Foro Juvenil, el Comité No gubernamental para el AIJ y algunos actores vinculados a juventudes partidarias) y al impulso internacional brindado por el Año Internacional de la Juventud, el papel de la UNESCO y, en Latinoamérica, particularmente de la CEPAL.

En una intervención de Piotti del año 1988, quedaba de manifiesto esta idea de acumulación y de la necesaria toma de decisión de política pública: *“Durante estos dos años se fue tomando una conciencia paulatina de la problemática juvenil y de la necesidad de una definición”* (Piotti, 1988)⁸⁰.

El problema estaba en agenda, en consideración, y había un conjunto de soluciones posibles esperando ser llamadas *“a su juego”*.

Respecto a la **“corriente de las soluciones”**, la masa crítica generada en instancias internacionales y nacionales apuntaba a la necesidad de crear entidades gubernamentales específicamente destinadas a atender los asuntos vinculados a la juventud: los organismos nacionales de juventud.

Sin embargo no era una cuestión evidente, o que *“naturalmente”* fuera compartida por el conjunto de actores sociales y políticos. La propia Dra. Adela Reta, en el marco de la inauguración del Encuentro de Montevideo en ocasión de la celebración del AIJ (agosto de 1985) entendía que la cuestión de la juventud era básicamente un asunto educativo (ver p. 40).

Plantear la necesidad de generar organismos específicamente dirigidos a la juventud, significaba disputar espacios institucionales de poder: respecto a la referencia en materia educativa, de salud, de trabajo, vivienda, etc.

Una vez más, así como fue relevante para instalar el *asunto juventud* en la agenda pública, el contexto internacional ofreció *“soluciones”* a los problemas planteados. Allí particularmente el *“modelo español”* sirvió de elemento de aprendizaje/emulación, a partir de una política deliberada de transferencia de políticas desarrollada por el gobierno español, en el contexto de su impulso a la creación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, catapultada en torno a la celebración del *“V Centenario del descubrimiento de América”*.

Las Conferencias iberoamericanas, los seminarios, el financiamiento de proyectos, la asistencia técnica, las publicaciones, etc. fueron los medios a través de los cuales se canalizó la transferencia de las políticas de juventud *“a la española”*, en una zona gris entre las modalidades de *“aprendizaje”* y de *“emulación”* (Osorio, 2015).

Al respecto, y con incidencia fuerte del contexto internacional, se había generado una *“comunidad epistémica”* (Haas, 1992) en torno a los asuntos de la juventud, la que contaba con varios referentes uruguayos (particularmente Ernesto Rodríguez, y otros integrantes de Foro Juvenil), que en poco tiempo logró generar una cantidad importante de documentos, propuestas, instancias de intercambio, que fueron una referencia no solo en lo nacional, sino también a nivel iberoamericano.

En cuanto a la **“corriente de la política”** la época abordada representó una verdadera ebullición de actores, procesos, ideas: el crecimiento de las movilizaciones contrarias al gobierno dictatorial por parte de actores políticos y sociales; las negociaciones entre dirigentes políticos y autoridades militares de cara a la apertura democrática; la conformación del Comité No

⁸⁰ El texto es: *“Ponencia presentada por Uruguay a la Segunda Reunión Iberoamericana sobre políticas de la juventud”* (14 al 17 de junio de 1988, Buenos Aires, Argentina).

Gubernamental para el Año Internacional de la Juventud; la asunción de un gobierno con legitimidad democrática luego de 12 años de dictadura cívico-militar; y posteriormente la alternancia desde un gobierno encabezado por el Partido Colorado a un gobierno del Partido Nacional. Esos sucesos, fueron relevantes a la hora de movilizar el “tablero político” nacional, generando repercusiones en la agenda pública, centrando la atención en diversos aspectos, impulsando ideas e iniciativas políticas.

En lo que respecta a la temática “juventud” resulta fundamental entender la relevancia de algunas organizaciones, particularmente la ONG Foro Juvenil, y otras que funcionaban entonces en temáticas vinculadas de algún modo a la juventud, así como algunas referencias de juventudes partidarias (como el caso de Jorge Gandini, a posteriori creador y Director del INJU), comprometidas con el tema y activos participantes de espacios como el Comité No gubernamental, la Mesa de Juventud de la Concertación Nacional Programática, etc⁸¹.

Dicha articulación de actores conformó una “red de políticas públicas de juventud”. Al respecto (Klijn, 1998) entiende a una red de políticas públicas como: *“patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas”* (p. 5).

Allí se fueron tejiendo alianzas tanto programáticas y políticas, así como personales, que permitieron lograr algunos acuerdos básicos sobre la necesidad de atender los asuntos vinculados a la juventud y el desarrollo de una institucionalidad específica en la materia.

Al respecto también es relevante, dentro de dicho marco, comprender el papel de los *emprendedores de política*, que en este trabajo se identifica claramente a Ernesto Rodríguez, Diosma Piotti y Jorge Gandini. Una cuestión importante a tener en cuenta es que mientras que Rodríguez y Gandini eran actores importantes de dicha red de políticas de juventud, Piotti era entonces externa a ella, y sin embargo visualizó la necesidad e importancia de asumir una decisión de política pública, dando un peso importante al contexto y recomendaciones internacionales.

El **“acoplamiento de las corrientes”** fue dado, en etapas, por el retorno a un gobierno democrático, y el espacio para la discusión entre viejos y nuevos problemas y demandas sociales; el contexto internacional; más adelante la rotación en el gobierno desde el Partido Colorado al Partido Nacional.

En dicho contexto ocurrieron algunos *“sucesos que llamaron la atención”* respecto a la cuestión juvenil: el fenómeno de la “contracultura juvenil”, la masividad, los episodios de violencia; los hechos acaecidos respecto a las *razzias* y el movimiento desatado en torno a la Coordinadora Anti-Razzias.

También ocurrieron hechos de lo que Kingdon (1984) denomina *“retroalimentación”* particularmente en el “salto” desde la Comisión Coordinadora de la Juventud hacia el Instituto Nacional de la Juventud, donde éste último capitalizó la experiencia, reflexiones, balances y perspectivas respecto al funcionamiento de la primera.

Por último, como se mencionó en el punto anterior, el *“acoplamiento de las corrientes”* fue posible por la acción de actores, algunos colectivos y otros con un papel individualizado (*emprendedores de políticas*), que actuaron básicamente (aún con una excepción importante, como la de Piotti) dentro de una red de políticas públicas de juventud, que realizaron un proceso de *“ablandamiento”* (de diálogos, presentaciones, contactos políticos, elaboración de documentos) para que la temática tuviera su aceptación en diversos ámbitos más amplio y sus propuestas fueran aceptadas.

⁸¹ Como se mencionó en el capítulo 6, Gandini (2021) explica que el compromiso de diversos sectores políticos juveniles hizo que el capítulo relativo a la creación del INJU se votara por unanimidad en el Parlamento.

7.e El papel de agentes internacionales en la difusión de políticas de juventud.

En cuestiones que refieren a la influencia de agentes internacionales en las políticas de juventud de Uruguay, pueden encontrarse dos etapas. La inicial (1978-1985), que refiere a la instalación del “*asunto juventud*”, contó con un rol fundamental la CEPAL, como agencia regional encargada de liderar las celebraciones del AIJ en Latinoamérica. Si bien hubo recomendaciones (como puede verse particularmente en los encuentros regionales de San José, 1983 y Montevideo, 1985) básicamente se priorizó la elaboración de diagnósticos y el intercambio en términos de problemáticas y prioridades.

Un hito importante ocurrió en 1985 con la misión del asesor de la ONU para asuntos de juventud Jean-Michel Bazinet (como se vio en el capítulo 5). Allí figura explícitamente la recomendación de crear un organismo coordinador, que a la postre sería el formato de la Comisión Coordinadora de la Juventud.

A partir de 1987, con la primera Conferencia Iberoamericana de Juventud realizada en Madrid, el Instituto de la Juventud de España (INJUVE) se posiciona como un agente clave en la difusión de políticas de juventud y más propiamente en la transferencia de su modelo de políticas para dicha población.

En tal sentido, se ha delineado un “modelo español” en materia de políticas públicas de juventud: la existencia de un Instituto de la Juventud como organismo central; organismos territorialmente descentralizados; una comisión coordinadora interministerial; una comisión de asuntos legislativos; un consejo de la juventud; centros de información juvenil; la existencia del “Carnet Joven”, entre lo más destacado.

Por cierto que no solo en Uruguay existió una difusión del “modelo” proveniente de España, existiendo una transferencia de políticas, aún con las calibraciones y especificidades locales; sino que según apunta Vommaro et al. (2017, p. 53):

“es importante destacar la experiencia del Instituto de la Juventud (INJUVE) de España cuya gestión es primordial para entender la concepción de los lineamientos de acción que orientan las políticas de los organismos nacionales de juventud en diversos países de América Latina durante toda la década de los ‘80”.

Respecto a los pilares del “modelo español”, Uruguay cumplió con todos ellos, generando un cierto “*isomorfismo*” (Powell y Di Maggio, 1999) respecto de la institucionalidad de juventud española. O al menos lo intentó, dado que no siempre los diversos pilares convivieron en un mismo momento, conformando un sistema institucional al “estilo español” estrictamente.

Tras la creación del Instituto Nacional de la Juventud, la Comisión Coordinadora de la Juventud fue concebida como un espacio de coordinación interministerial, pero prácticamente no fue convocada, hasta desaparecer. Por otra parte, la “Comisión Especial para Entender en los Temas de Juventud” fue creada previo a la existencia del INJU, y dado el declive en su actividad luego del primer año, prácticamente no convivió con él. Probablemente ambas cuestiones, particularmente la desactivación de la Comisión Coordinadora, se hayan debido al protagonismo político que tomó el INJU rápidamente, en particular a partir del posicionamiento público de la Tarjeta Joven.

Más allá de lo anterior, los elementos de lo que podríamos llamar el “núcleo fundacional” de iniciativas políticas en materia de juventud, tuvieron una supervivencia temporal relevante como parte de las políticas de juventud en el país.

En este sentido, el “modelo español” no solo tuvo un influjo importante en la etapa fundacional de las políticas de juventud uruguayas, sino que aquel modelo de política de juventud perduró durante muchos años, llegando algunos pilares incluso hasta la actualidad.

A continuación, se exponen los diversos pilares del “núcleo fundacional” de políticas públicas de juventud, inspirado en el “modelo español” y un breve resumen (no exhaustivo) de su “suerte” a lo largo del tiempo.

Cuadro N° 7.1: Pilares del núcleo fundacional de políticas de juventud en el tiempo.

Pilar	Resumen de su evolución en el tiempo	Actual
Instituto de la Juventud	El INJU ha existido ininterrumpidamente, más allá de los cambios de radicación ministerial, sin alterar incluso su nomenclatura.	SI
Organismos descentralizados	En la órbita departamental (antes denominada municipal) siguen existiendo “oficinas de juventud”, aunque su desarrollo institucional es en general sumamente débil.	SI
Comisión Coordinadora	Si bien se previó que la CCJ continuará como un ámbito interinstitucional una vez funcionando el INJU, según se recoge en (Rodríguez, 1993) la misma prácticamente no se convocó. Más allá de diversas coordinaciones <i>ad hoc</i> , no se conocen instancias formales de carácter interinstitucional hasta la conformación de la Comisión de Juventud convocada por el INJU en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales (2010-2014).	NO
Comisión legislativa	Luego de la comisión Especial (1990-1992) de menguada actuación (Rodríguez, 1993) no hay registro de Comisiones específicas en materia de juventud. Sí ha habido tratamientos legislativos, tales como las leyes referidas a empleo juvenil (1997 y 2013) y la ratificación parlamentaria de la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud en 2008.	NO
Consejo de la Juventud	El organismo original tuvo su vigencia, con diversos niveles de desarrollo, hasta aproximadamente el año 2004. Durante las Administraciones del Frente Amplio se intentó instaurar un “Consejo Consultivo en Políticas de Juventud” (2006) ⁸² que no prosperó. Luego (2010-2014) la estrategia fue hacia mesas de carácter departamental y un “Consejo Federal de Jóvenes”, que no funcionó ⁸³ . También se apoyó la creación de una “Red de Juventudes” ⁸⁴ . En 2016 se relanza un “Consejo de Juventudes” ⁸⁵ , hasta que a mediados del año 2020 se anunció el retiro del apoyo por parte del INJU.	NO
Políticas de información juvenil	La política de información juvenil ha sido histórica y permanente en el INJU. Antes a partir de un servicio denominado “Centro de Información a la Juventud” y hoy en día “Servicio de Información a la Juventud” ⁸⁶ , el cual ha experimentado cambios en las prestaciones y soportes informativos.	SI
Tarjeta Joven	Fue el programa más visible en sus comienzos, y prácticamente lo siguió siendo. Con distintas etapas, y algunas discontinuidades, el programa perdura adaptado al paso del tiempo (incluso tuvo su versión App móvil) ⁸⁷ .	SI

Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes (ver notas al pie).

⁸² Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/06/2006062101.htm>

⁸³ Ver: INJU (2011): “[Plan Nacional de Juventudes, 2011-2015](#)”.

⁸⁴ Ver Nader (2018): <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/19046>

⁸⁵ Ver: shorturl.at/JMOV4

⁸⁶ Ver: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/34140/servicio-de-informacion-a-la-juventud-sij>

⁸⁷ Ver: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/tarjeta-joven>

Como explicación a esta “supervivencia” puede plantearse la hipótesis de que existió una conformación originaria muy potente, que surge de una “coyuntura crítica” donde el modelo español era la referencia ineludible en la región acerca de cómo deberían ser las políticas de juventud. Ello conformó un proceso de tipo “*path dependence*”, donde la trayectoria posterior se vio fuertemente influida por esa primera configuración (Pierson y Skocpol, 2008).

Las alternativas institucionales posibles de asumir entonces eran reducidas, en el sentido que la temática era nueva en el país, y en el contexto latinoamericano en general, particularmente en cuanto a los actores estatales refiere. El modelo español se presentó como una solución disponible a los desafíos que enfrentaban los actores vinculados a las políticas de juventud entonces. Así se entendió, y según plantea Claudia Romano: “*Uruguay fue hecho básicamente al modelo español*” (2021). Una vez asumido que ese era el modelo básico de políticas de juventud para Uruguay, éste perduró, aún con ajustes y calibraciones, durante buena parte de la historia.

Al decir de Weyland (2006) la disposición de un modelo, que era conocido por diversos ámbitos de intercambio y cooperación, funcionó como un “atajo” para la formulación de la política de juventud y el perfilamiento de su institucionalidad.

Respecto a los mecanismos de difusión (Meseguer y Gilardi, 2008; Osorio, 2015) no resulta sencillo diferenciar posibles procesos de *emulación* o *aprendizaje*. Probablemente se dio un *mix*.

Por un lado, el *asunto juventud* se había instalado en la agenda gubernamental, y particularmente la idea de que era necesario asumir una expresión institucional al respecto. Con conocimiento del modelo español, y algunas facilidades para su transferencia, puede entenderse que, de acuerdo a la modalidad de *aprendizaje*, dicho modelo era la mejor alternativa para la solución del problema.

Por otro lado, no es menos cierto que en dichos momentos España gozaba de un cierto prestigio internacional, habiendo salido al impulso de creación de la Comunidad Iberoamericana, y a partir de los avances políticos y sociales logrados tras la transición democrática desde la dictadura de Franco. Entonces, también se entiende que, siguiendo los criterios de la *emulación*, había motivos vinculados al prestigio de España en la materia, y que construir algo a “imagen y semejanza” iba a ser fuente de prestigio, al menos, regional.

Sin llegar a plantearse como mecanismos de *coerción* también es cierto que la transferencia de la política de juventud española, estaba vinculada a la disposición de cooperación, mediante ayuda técnica, financiamiento, participación en proyectos regionales, estancias en España para técnicos, etc. Por dicho motivo, resultaba muy tentadora las soluciones que España ponía a consideración en términos de adopción, y adaptación, de su modelo.

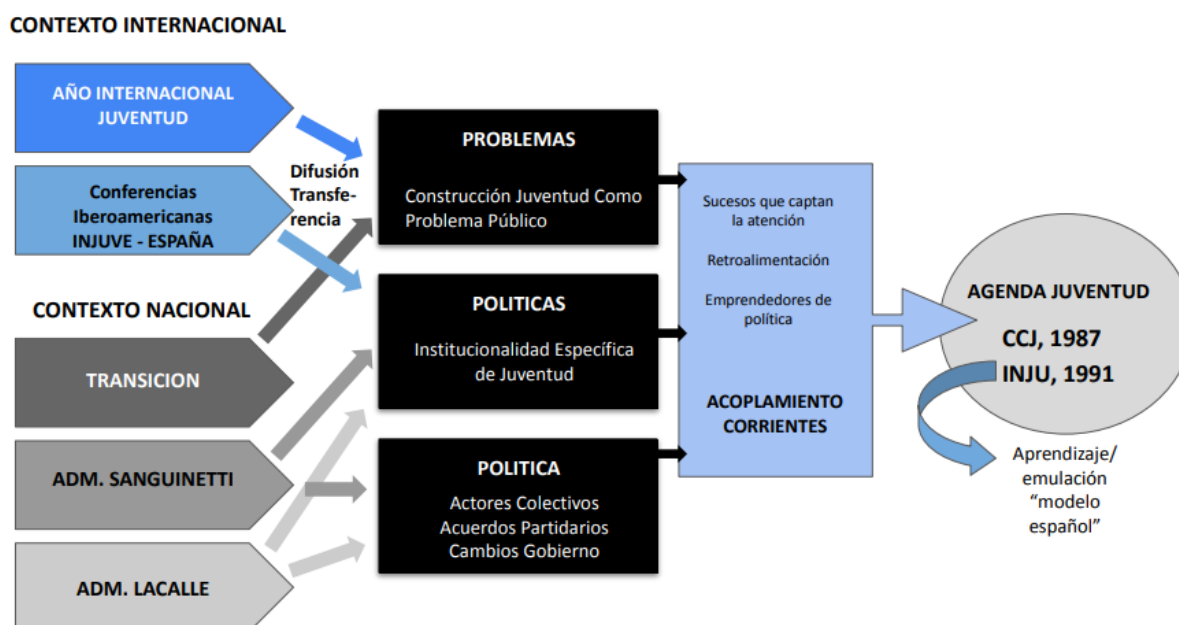
Conclusiones:

A lo largo del presente trabajo se trató de reconstruir la larga marcha de las políticas y la institucionalidad de juventud en Uruguay, en un proceso cuyo germen se ha identificado en torno a 1978, cuando aún la salida del régimen dictatorial era tan solo un anhelo y la culminación del mismo remite a la fundación y el desarrollo de la primera Administración del Instituto Nacional de la Juventud (1991 - 1995). En el medio, se asistió al proceso celebratorio del Año Internacional de la Juventud (1983-1985), la creación y breve desarrollo de la Comisión Coordinadora de la Juventud (1987 - 1990) y el surgimiento del Centro de Información a la Juventud (1988).

Se planteó que el surgimiento y consolidación de una agenda de juventud, que incluyó el desarrollo de una institucionalidad específica en la materia, obedeció a un conjunto de circunstancias que hicieron al acoplamiento de las corrientes de problemas, soluciones y política, en el enfoque de Kingdon (1984), generando una “*ventana de políticas*” que fue aprovechada (aunque también puede considerarse que hubo algún “fallo”, como el de 1985 donde no se concretaron algunas iniciativas).

En dicho proceso fue fundamental la existencia de actores colectivos comprometidos con la agenda de juventud, y de figuras que oficiaron de “*emprendedores de política*” (caso de Ernesto Rodríguez, Diosma Piotti y Jorge Gandini). Todo ello con el marco importante que significó la celebración del Año Internacional de la Juventud en 1985, donde Uruguay tuvo algunos aspectos protagónicos. La referencia de la “Comunidad Iberoamericana” promovida por el gobierno español, y particularmente la políticas internacional del Instituto de la Juventud de España tuvieron un rol significativo en el proceso de difusión y transferencia de políticas públicas de juventud adoptadas en la región, y en el país en particular. En el diagrama 7.1 se resume el modelo general del trabajo.

Diagrama 7.1: Modelo general explicativo del proceso



A partir de lo trabajado, puede plantearse que el ciclo de construcción de la agenda de juventud en Uruguay tuvo tres etapas bastante diferenciadas y, por supuesto, interconectadas:

- **Construcción del “asunto juventud” 1978-1985:** que implicó, aún en dictadura, plantear (en línea con la celebración del AIJ) la situación de la juventud uruguaya respecto al empleo, la educación, las escasas posibilidades de participación, la situación de la juventud de “sectores populares”, etc. y la necesidad de repensar los abordajes públicos, en particular a partir del desarrollo institucional específico que permitiera la implementación de “políticas de juventud”.
- **Instalación de la agenda 1985 - 1989:** con el advenimiento de la Democracia en 1985 se abrió una “ventana de políticas” y se realizaron algunos intentos (legislativos y ejecutivos) de generar una institucionalidad en materia de juventud, los cuales no tuvieron andamio en la práctica. Pasaron dos años para que en 1987, impulsados por algunos acontecimientos en la órbita internacional, se decidiera la creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud. Allí se dio el germen de las primeras líneas programáticas importantes en materia de juventud: el Centro de Información a la Juventud y la Tarjeta Joven.
- **Consolidación institucional 1990 - 1995:** con la asunción de la Administración Lacalle Herrera se generó la oportunidad, debidamente aprovechada particularmente por la figura de Jorge Gandini, de dar un salto y consolidación institucional con la creación del Instituto Nacional de la Juventud, institución que ha cumplido 31 años de funcionamiento ininterrumpido.

La juventud y la construcción de políticas públicas de juventud, particularmente en cuanto a su reflejo institucional primero con la Comisión Coordinadora (1987) y luego con el Instituto Nacional (1991) lograron hacerse un lugar en la agenda pública y gubernamental, pero también es cierto que siendo un tema de menor jerarquía, que debió convivir con temas sumamente relevantes para el país: los asuntos vinculados a la recuperación de las instituciones democráticas, el procesamiento de las violaciones a los Derechos Humanos durante la dictadura, la crisis económica, posteriormente una agenda reformista de la Administración Lacalle Herrera, etc.

En buena medida la agenda de juventud tuvo su lucha contra la “intrascendencia”, más que la disputa política propiamente entre “ganadores” y “perdedores” en la modificación del *statu quo*. En este sentido no se encontraron actores importantes que hayan aplicado su capacidad de veto (Tsebelis, 2006), como posibles afectados por el desarrollo de esta agenda de iniciativas vinculadas a las políticas de juventud⁸⁸.

El éxito de los promotores de la agenda fue haber hecho visible un *asunto* que para entonces era novedoso: la construcción de la juventud como un problema público, como una *población* a ser atendida con dispositivos institucionales y políticas públicas propias. Probablemente el mayor éxito en el “*acoplamiento de las corrientes*” (Kingdon, 1984) estuvo en el aprovechamiento estratégico del escenario abierto por el Año Internacional de la Juventud de 1985, convirtiendo a Uruguay en un caso exitoso respecto a lo que dicha celebración se proponía.

⁸⁸ Esto no implica que el desarrollo de sus políticas esté exento de conflictos con instituciones políticas sectoriales. Por ejemplo, que al impulsar una política de empleo juvenil no existan (al menos potenciales) conflictos con la autoridad en la materia: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

A la hora de encontrar soluciones, si bien se tenía entonces un cúmulo importante de reflexiones y propuestas (básicamente provenientes de Foro Juvenil, del Comité No Gubernamental para el AIJ, del CELAJU), a partir de la acción del gobierno español, y particularmente de su Instituto de la Juventud, el “modelo español” fue una apelación que sirvió de referencia a la hora de impulsar una institucionalidad en materia de juventud.

Finalizando, se entiende que para lograr los objetivos propuestos resultó muy pertinente la combinación de los dos marcos teóricos adoptados: el marco de las corrientes múltiples (Kingdon) y el enfoque de difusión/transferencia de políticas (Weyland, Meseguer y Gilardi, Osorio), puesto que si bien hubo una configuración particular de hechos “domésticos” que contribuyeron a la formación de la agenda de juventud, el contexto internacional resultó también determinante, no solo para “ambientar” la construcción del *asunto juventud*, sino particularmente en lo que refiere a propuestas y un modelo concreto como el español. Este último aspecto no aparecía tan claro a priori, y se fue develando y afirmando conforme avanzaba la investigación, a través del análisis documental y los testimonios recabados.

Sobre la dimensión metodológica, se entiende que el haber contado (en el propio transcurso de la investigación) con un importante acervo de documentos de época que resultaron claves en su momento fue un gran acierto, y posibilitó acceder de forma directa a problematizaciones, discusiones, propuestas (e incluso lenguaje) de la época. Ello hizo que el centro del análisis estuviera allí, y se recurriera a un mínimo de entrevistas a actores sumamente claves en la temática, para conocer sus perspectivas y contrastar en qué medida lo que surge de dicho acervo estuvo realmente en consideración, así como obteniendo matices e hilos conductores entre los procesos..

Para futuros trabajos sería conveniente profundizar en qué medida la irrupción de la agenda de políticas de juventud, y particularmente la creación del Instituto Nacional de la Juventud, pudo haber representado, o no, una transformación de gran calado en la arquitectura institucional del Estado social uruguayo. En principio podría plantearse que más bien su inserción ha sido marginal, y en cierto punto “forzosa”, debiendo legitimarse en todo momento en la interlocución con el “asunto juventud” respecto a otros actores de la política pública sectorial.

También queda pendiente, a 35 años de la creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud, y tras más de 3 décadas del INJU, preguntarse acerca de cambios y permanencias en las políticas de juventud concretas, particularmente en grandes etapas políticas del país, como lo fue el período previo y el durante las tres administraciones del Frente Amplio. ¿Existieron modelos realmente diferentes de políticas de juventud durante los gobiernos de izquierda y los anteriores? ¿Hubo cambios paradigmáticos, o recalibraciones y cambios en el margen? ¿Cómo se explica la supervivencia temporal de un núcleo originario de políticas de juventud?

Bibliografía:

AAVV Revista Estudios Juventud (1989): *“Políticas de Juventud y Consolidación Democrática en el Cono Sur Latinoamericano”*. Revista Estudios de Juventud. Núm, 35. Instituto de la Juventud de España. Madrid.

Abdala, Ernesto (2004): *“Análisis del programa PROJOVEN desde los modelos de capacitación laboral para jóvenes en América Latina: el caso uruguayo”*. Tesis de licenciatura en Sociología. Universidad de la República. Montevideo. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/27156/1/TS_AbdalaErnesto.pdf

Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2009): *“Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”*, en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.) Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación, Porrúa-EGAPCERALE, México D.F.

Aguiar, Sebastián y Diego Sempol (2014): *“Ser joven no es delito: transición democrática, razzias y gerontocracia”*. En: Cuadernos de Historia N°13. pp.134-151. Montevideo.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1993): *“Estudio introductorio”*. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno. Editorial Porrúa. México.

Alemán, Carmen y Ma. Belén Martín (2004): *Diseño y actores de la política de juventud en el Estado de bienestar español*. En Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, ISSN 1137-5868, N° 55, 2004, págs. 83-106. Madrid.

Balardini, Sergio (1999): *“Políticas de juventud: Conceptos y la experiencia argentina”*. En Última Década, núm. 10, mayo, 1999, p. 0 CIDPA. Centro de Estudios Sociales. Valparaíso.

Balardini, Sergio (2000): *“De los Jóvenes, la Juventud y las Políticas de Juventud”*. En Última Década, núm. 13, setiembre 2000, p. 11–24. CIDPA. Centro de Estudios Sociales. Valparaíso.

Bango, Julio (1995): *“Políticas de Juventud en Uruguay”*. En Proyecto de Investigación "Políticas de Juventud en América Latina. Organización Iberoamericana de Juventud. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo - IDRC. Ottawa.

Bassi, Germán; Marcelo Castillo y Juan Romero (2014): *“Revisión y reflexiones sobre las políticas sociales juveniles en Uruguay”*. En Revista de Investigaciones · UCM, núm. 14 (23). p. 186-198. Manizales. Disponible en: <http://www.revistas.ucm.edu.co/ojs/index.php/revista/article/view/17/16>

Bendit, René (2004): *“La modernización de la juventud y modelos de políticas de juventud en Europa: Análisis comparativo de políticas nacionales de juventud en los estados miembros de la Unión Europea”*. En Construcción de Políticas de Juventud: Análisis y Perspectivas. Textos presentados en el Seminario Internacional “Producción de Información y Conocimiento para la formulación e

implementación de políticas de juventud”. Programa Presidencial Colombia Joven - Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud CINDE - U. de Manizales -GTZ– UNICEF.

Beretta, Diego et al. (2022): *“Organismos, leyes y encuestas de juventudes: hacia una cartografía latinoamericana y caribeña”*. Informe de investigación, Año 2, Nro. 4. Grupo de Trabajo CLACSO Infancias y Juventudes. Mayo 2022. Disponible en:

<https://www.clacso.org/organismos-leyes-y-encuestas-de-juventudes-hacia-una-cartografia-latinoamericana-y-caribena/>

Beretta, Diego y Pedro Nuñez (2020): *“Itinerarios de las políticas de juventudes en la Ciudad de Santa Fe (1983-2019)”*. En Kairos, núm. 24(45) Julio 2020. Universidad Nacional de San Luis.

Bergami, Magda; Verónica Crescini y Anabela Rosconi (2018): *“Con perspectiva joven. Apuntes para una política de juventud”*. Observatorio de Políticas de Juventudes. Gabinete Joven. Gobierno de Santa Fe, Argentina. Disponible en:

<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/242388/1277512/>

Bombarolo, Félix (2008): *“El Estado y los jóvenes. Dilemas de la gestión pública Latinoamericana”*. Proceso de fortalecimiento del Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay. Organización Iberoamericana de Juventud.

Bourdieu, Pierre (2002): *“La juventud no es más que una palabra”*. En: Sociología y cultura (pp. 163-173). Grijalbo, Conaculta. México.

Braslavsky, Cecilia (1986): *“La Juventud Argentina: Informe de Situación”*. Biblioteca Política Argentina. N° 167. CEAL. Buenos Aires.

Buschiazzo, Valentina (2015): *“Construyendo capacidades estatales: una mirada a la transversalidad del Instituto Nacional de la Juventud en Uruguay”* Tesis de licenciatura en Ciencia Política. Universidad de la República. Montevideo.

Disponible

en:

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/5176/6/TCP_%20BuschiazzoValentina.pdf

Caetano, Gerardo (2019): *“Historia mínima de Uruguay”*. El Colegio de México.

Caputo, Luis y Marielle Palau (2004): *“Resultados del Estudio ‘Juventud y Exclusión Social. Potencialidades y realidad juvenil. Desafíos políticos e institucionales a la luz de los factores de exclusión”*. BASE Investigaciones Sociales. Asunción, Paraguay.

Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20120911124030/Doc107.pdf>

Carrillo Peña, Verónica (2015): *“Análisis de la información juvenil en el contexto de las políticas de la juventud”*. IC Editorial. Antequera, España.

Casar Ma. Amparo y Claudia Maldonado (2008): *“Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”*. Documento de trabajo del CIDE Núm. 207. México. Disponible en: <https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20207.pdf>

Castillo, Marcelo y Alejandro Milanesi (2019): *“La construcción institucional de las políticas juventud en Uruguay: trayectoria y desafíos”*. En Punto y Seguido. Balance Plan de Acción de Juventudes 2015 - 2025. Instituto Nacional de la Juventud Uruguay. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/punto-seguido-balance-plan-accion-juventudes-2015-2025>

Chaves, Mariana (2005): *“Juventud Negada y Negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea”*. En: Última Década. Núm 23. CIDPA Valparaíso. Diciembre 2005, PP. 9-32. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/udecada/v13n23/art02.pdf>

Cohen, Michael; James March y Johan Olsen (2011): *“El bote de basura como modelo de elección organizacional”*. En Gestión y Política Pública. Vol. XX . NÚMERO 2. II Semestre de 2011 . PP. 247-290. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v20n2/v20n2a2.pdf>

Comas, Domingo (2007): *“Las políticas de juventud en la España democrática”*. Ediciones Instituto Nacional de la Juventud de España. Disponible en: http://www.injuve.es/sites/default/files/politicas_de_juventud_imprensa.pdf

Comas, Domingo (2011): *“¿Por qué son necesarias las políticas públicas de juventud?”* En Comas (coord) Las Políticas de Juventud. Revista Estudios de Juventud N° 94. Ediciones Instituto Nacional de la Juventud España. Disponible en: http://www.injuve.es/sites/default/files/REVISTA%20INJUVE%2094_0.pdf

Cristar, Cecilia y Leticia Palumbo, coords. (2021): *“Memorias INJU. 30 años de políticas de juventud en Uruguay”* Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/memorias-inju>

Dávila, Oscar (2004): *“Adolescencia y juventud: De las nociones a los abordajes”*. Última Década, Num. 12(21), 83–104. CIDPA. Centro de Estudios Sociales. Valparaíso. Disponible en: <https://ultimadecada.uchile.cl/index.php/UD/article/view/56571>

Delgado, Leonardo (2016): *“Rock de los ochenta en sociedad: encuentro y desencuentro de dos generaciones”*. Dixit n.º 24. Revista de Comunicación. UCU. Enero-junio 2016, Montevideo. Disponible en: <https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadixit/article/view/1169/1508>

Dussauge Laguna, Mauricio (2021): *“El enfoque de transferencia de políticas públicas”*. En: Gloria del Castillo Alemán y Mauricio Dussauge Laguna: Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollos contemporáneos para América Latina. FLACSO, México.

Elder, Charles y Roger Cobb (1993): *“Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”*. En: Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) Problemas públicos y agenda de gobierno. Editorial Porrúa. México.

Etzioni, Amitai (1992): *“La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”*. En: Aguilar Villanueva, Luis. (comp) La hechura de las políticas. Editorial Porrúa. México.

Falkin, Camila (2014): *“Jóvenes, ¿un asunto político? : el INJU y las políticas públicas de juventud en el Uruguay”*. Tesis de Licenciatura en Sociología. UDELAR. Montevideo. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/10000/1/TS_FalkinCamila.pdf

Feixa (2021): *“Si una persona tiene más sueños que recuerdos, en su cabeza es joven, independientemente de la edad que tenga: una conversación con Ernesto Rodríguez”*. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Vol. 19, No. 1, ene-abr de 2021. CINDE Universidad de Manizales. Disponible en: <http://revistalatinamericanamanizales.cinde.org.co/docs/Ernesto%20Rodr%C3%ADguez%20entrevistado%20por%20Carles%20Feixa.pdf>

Filardo, Verónica (2006): *“Usos y apropiaciones de espacios públicos de Montevideo y clases de edad”*. Informes de Investigación / FCS-DS; 40. UDELAR. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/4601/1/INF%20S%2040.pdf>

Filgueira, Carlos y Guillermo Amoroso (1998): *“La percepción del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) en el imaginario juvenil”*. CEPAL. Oficina de Montevideo. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28638/LCmvdR150rev1_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Filgueira, Carlos y Fernando Filgueira (1994): *“El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay”*. Editorial Arca. Montevideo.

Filgueira, Carlos y Germán Rama (1991): *“Los jóvenes de Uruguay: esos desconocidos: análisis de la Encuesta Nacional de Juventud de la Dirección de Estadística y Censos”*. CEPAL. Oficina de Montevideo. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28717>

Flick, Uwe (2015): *“El diseño de investigación cualitativa”*. Ediciones Morata. Madrid.

Foucault, Michael (2006): *“Seguridad, territorio, población”*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

García Ortíz (2021): *“Balotaje y elecciones primarias en Uruguay: un estudio desde la difusión de ideas y el marco de corrientes múltiples”*. En Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política. Julio 2021 VOL. 12, Nº 1. Págs. 185-21. Disponible en: <https://portalrevistas.uct.cl/index.php/RDCP/article/view/2410/2176>

García, Analía y Mariana Liguori (2015): “Participación juvenil y políticas públicas en la década del ochenta en Argentina. El caso de la creación de la Subsecretaría Nacional de Juventud”. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

Disponible en: <https://cdsa.academica.org/000-061/695>

González, Mariana (1989): “El fenómeno del rock como expresión de una nueva identidad juvenil”. En Mariana Gonzalez, Aldo Guerrini y Enrique Mazzei (comp.) Ensayos sobre el Uruguay de los 80. Actores, situaciones e intereses. Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

González, Luis Eduardo y Andrés Rius (1988): “La opinión pública montevideana a cuatro años de la restauración democrática”. Revista de Ciencia Política, v.2, pp.61-80. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política. Disponible en:

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/6912/1/RUCP_Gonzalez_1988v.2.pdf

Gonzalez, Alejandra (2016): “El I Año Internacional de la Juventud (1985): Argentina entre lo global y lo local”. Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, vol. 8, núm. 1. enero-abril, 2016, pp. 40-61. Universidade Federal Fluminense. Niterói, Brasil.

Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3373/337343589004.pdf>

Haas, Peter (1992): “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. International Organization. Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination (Winter, 1992), pp. 1-35. Published By: The MIT Press.

Haberkorn, Leonardo (2018): “La muy fiel y reconquistadora. Memorias de la generación que no perdió la democracia, pero luchó por recuperarla”. Sudamericana. Montevideo.

Hobsbawm, Eric (1995): “Historia del Siglo XX”. Grijalbo. México.

Iglesias, Nicolás y Daiana Barrales (2021): *¿De qué lado está Cristo? Religión y política en el Uruguay de la Guerra Fría*. Editorial Fin de Siglo. Montevideo.

Kingdon, Jhon (1984): “Agendas, Alternatives, and Public Policies”. Little, Brown. University of Michigan.

Klijn, Erik (1998): “Redes de Políticas Públicas: Una Visión General”. Reimpresión y traducción con permiso de SAGE Publications Ltd para E.-H. Klijn, Policy Networks: An Overview, Copyright W.J.M. Kickert, J.F. Koppenjan y E.-H. Klijn.

Disponible en: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>

Krauskopf, Dina (2004): “Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas”. En Elisabet Gerber y Sergio Balardini: Políticas de Juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva. FLACSO - Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.

Lauriaga, María Elena (1987): *“La política de juventud como problema”*. En: Participación. Revista Uruguaya de Estudios sobre la Juventud. Año IV, Núm. 7. Foro Juvenil. Montevideo.

Lauriaga, María Elena; Julio Bango y Juliana Martínez (1992): *“En tránsito. Realidades y actitudes de los jóvenes uruguayos”*. Foro Juvenil.

Liguori, Mariana (2019): *“Juventudes y estado durante la recuperación democrática en Argentina: un estudio acerca de las instituciones nacionales de juventud, 1982-1989”*. Tesis para optar por el título de Magister en Investigación en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Disponible en: <http://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/1191>

López Pagán, Juana (2015): *“La ventana de oportunidades del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local”*. Memoria para Optar al Grado de Doctor. Universidad Rey Juan Carlos.

Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/38030/1/T37319.pdf>

Lovesio, Beatriz y Nilia Viscardi (2003): *“Los estudios de la mujer y de los jóvenes en la construcción del conocimiento sociológico uruguayo”*. En: Revista de Ciencias Sociales, v.16, n.21, pp. 79-110.

Disponible en:

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/6774/1/RCS_Lovesio_2003n21.pdf

Lowi, Theodore (1996): *“Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política”*. En: Aguilar Villanueva, Luis. (comp) La hechura de las políticas. Editorial Porrúa. México.

Marchesi, Aldo (2001): *“El Uruguay inventado: la política audiovisual de la dictadura, reflexiones sobre su imaginario”*. Ediciones Trilce. Montevideo

Martín Criado, Enrique (1998): *“Producir la juventud”*. Ediciones Istmo. Madrid.

Midaglia, Carmen (1989): *“Interpretación preliminar de los nuevos movimientos sociales en Uruguay: FUCVAM y DDHH”*. En Mariana Gonzalez, Aldo Guerrini y Enrique Mazzei (comp.) Ensayos sobre el Uruguay de los 80. Actores, situaciones e intereses. Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

Milanesi, Alejandro; Martín Freigedo y Fabricio Carneiro (2016): *“Análisis de los formatos organizativos de intervención pública en el territorio”*. Convenio Ministerio de Desarrollo Social - Instituto de Ciencia Política, UDELAR. Sin publicar.

Moreno, Luis (2017): *“Nuevos riesgos, nuevas desigualdades”*. En: Kölling, Mario; Marí-Klose, Pau (coords.). Los retos del Estado del Bienestar ante las nuevas desigualdades. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad: 13-34. Disponible en: <https://digital.csic.es/handle/10261/177894>

Naranjo, Alicia (2002): *“Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay: los programas Opción Joven y Projovent a través de sus experiencias de evaluación”*. OIT/Cinterfor - PNUD. Disponible en: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/capfojo.pdf

Osorio, Cecilia y José Vergara (2016): *“La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina”*. En: *Política. Revista De Ciencia Política*. Universidad de Chile. Núm. 54(2), pp. 235–254.

Disponible en: <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/44806/46883>

Osorio, Cecilia (2015): *“Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno”*. En: *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 53. Quito. Disponible en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1540/1341>

Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnell (1976): *“Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”*. Documento Cedes Núm. 4. Buenos Aires.

Disponible en: https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3332/1/Doc_t04.pdf

Ottone, Ernesto y Ernesto Rodríguez (1987): *“Juventud y desarrollo: caminos para una respuesta”*. CELAJU - Instituto de Cooperación Iberoamericana - INJUVE. Montevideo.

Panizza, Francisco (1985): *“Continuidad sin vuelta al pasado: elecciones uruguayas de 1984”*. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol 31, No 120. México. Disponible en:

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/72101/63591>

Parsons, Wayne (2007): *“Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas”*. Editores: FLACSO México; Miño y Dávila, Buenos Aires.

Pastor Albaladejo, Gema (2015): *“El Estado en Acción y las Políticas Públicas”*. En: Sánchez Medero, G. y Sánchez Medero, R. *Fundamentos de la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración*. Madrid. Tecno.

Pierson, Paul y Theda Skocpol (2008): *“Institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea”*. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v.17, pp.7-38. Montevideo. Disponible en:

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/6951/1/RUCP_Pierson_2008v.17.pdf

Plesnicar, Lorena (2011): *“La juventud en las Conferencias Intergubernamentales sobre Políticas de Juventud en Iberoamérica (1980-2000)”*. Tesis Doctoral. FLACSO Argentina. Buenos Aires.

Powell, Walter, y Paul Di Maggio, comps. (1999): *“El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional”*. Universidad Autónoma de México - Fondo de Cultura Económica. México.

Prior, Lindsay (2008): *“Repositioning Documents in Social Research”*. En: *Sociology* (2008), Núm. 42(5): 821.

Rodríguez, Ernesto (2002): *“Políticas Públicas de Juventud en América Latina: de la Construcción de Espacios Específicos, al Desarrollo de una Perspectiva Generacional”*. Texto presentado en el “Primer Congreso Nacional de Políticas Públicas de Juventud” (Ciudad de México, 11 de Octubre de 2002) organizado por el Instituto Mexicano de la juventud (IMJ).

Rodríguez, Ernesto (2004): *“Organizaciones y Movimientos Juveniles en Montevideo: Estado de Situación y Propuestas para su Fortalecimiento”*. Informe redactado en el marco del Estudio “Evaluación de las Capacidades Institucionales de los Movimientos Juveniles en el Mercosur”, implementado por el Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU), con el apoyo del Banco Mundial y la Unesco.

Rodríguez, Ernesto (2015): *“Con P De Políticas Públicas De Juventud en América Latina: de la Irrelevancia a la Incidencia”*. Seminario de Investigación en Juventud. Universidad Nacional Autónoma de México.

Rodríguez, Ernesto (2016): *“Políticas de juventud, administración pública y reforma del Estado en Iberoamérica: experiencias acumuladas y desafíos a encarar”*. Texto presentado en la “XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado: Oportunidades para la Juventud, un Desafío de Política Pública”, Bogotá, 7 y 8 de Julio de 2016.

Rodríguez, Ernesto y Sergio Migliorata (1986): *“Políticas sociales de juventud”*. En: Revista de Estudios de Juventud. Latinoamérica. N° 20. Instituto de la Juventud, Ministerio de Cultura. Centro de Información y Documentación en Juventud, Madrid.

Rodríguez, Dardo y Juan Carlos Rodríguez (2000): *“Guía de Cooperación Juvenil en América Latina”*. Consejo de la Juventud de España. Madrid. Disponible en:
<http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/cd2/index/assoc/cju0001.dir/cju0001.pdf>

Rodríguez, Matías (2009): *“Propuestas hacia un Plan Nacional de Juventudes”*. INJU - OPP - PNUD. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2009/04/juventud_4.pdf

Rubio Barceló (2002): *“Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas”*. En: Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas N° 25. INAP. España, Septiembre / Diciembre 2002. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/332>

Sanjurjo, Diego (2018): *“Corrientes y acoplamientos múltiples en Uruguay: la formulación de la Ley de Tenencia Responsable de Armas”*. Revista Uruguaya De Ciencia Política, 27(2), 33-56. Montevideo. Disponible en: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/409/317>

Scagliola, Miguel (2018): *“La Transición a la Adulthood de las Políticas de Juventud. Apuntes para un Balance de tres Décadas en Uruguay”*. En Beretta, Laredo, Nuñez y Vommaro (comps.): Políticas de Juventudes y Participación Política. Perspectivas, Agendas y Ámbito de Militancia. UNR Editora. CLACSO. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20191113060742/Políticas_de_juventud.pdf

Scaraffuni, Luciana (2020): *“Lo político y la cultura: de la censura al surgimiento de nuevas expresiones culturales en el Montevideo de la transición democrática”*. En: Chasqui: Revista Latinoamericana de Comunicación. Núm. 143, 2020, págs. 215-239.

Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7716044>

Serna, Leslie (1998): *“Globalización y participación juvenil”*. En JOVENes, revista de estudios sobre juventud. Núm 4, cuarta época, año 5. México. Disponible en:

http://www.codajic.org/sites/default/files/sites/www.codajic.org/files/Globalizaci%C3%B3n%20y%20participaci%C3%B3n%20Juvenil%20L.Serna_.pdf

Serra, Albert (2005): *“La gestión transversal. Expectativas y resultados”*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 32, junio, 2005, pp. 1-17 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533664002.pdf>

Subirats, Joan y Ricard Gomá (1998): *“Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis”*. En Joan Subirats y Ricardo Gomá (comps): Políticas públicas en España : contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Ariel. Barcelona.

Tamayo Saez, (1997): *“El Análisis de las políticas públicas”*. En: Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps): La nueva administración pública. Alianza Editorial, Madrid.

Taylor-Gooby, Peter (2004): *“New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State”*. Oxford University Press. Oxford.

Toledo, Joaquín, Cecilia Cristar et. al (2020): *“Informe Cuarta Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2018”*. Instituto Nacional de la Juventud. Montevideo. Disponible en:

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/informe-iv-encuesta-nacional-adolescencia-juventud-2018>

Vazquez, Melina (2015): *“Entre la movilización y el estado. Las políticas participativas de juventud en la Argentina actual”*. En: Última Década, 23(43), 163–206. Universidad de Chile. Santiago. Disponible en: <https://ultimadecada.uchile.cl/index.php/UD/article/view/56206/59424>

Vázquez, Melina y Mariana Liguori (2018): *“La gestión estatal de juventudes durante la vuelta a la democracia en Argentina: agendas, escenarios y actores (1982-1987)”*. En: Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales. Vol 15. España.

Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/encrucijadas/article/view/79141>

Vommaro, Pablo et al., (2017): *“La historia de los organismos nacionales de juventud en la Argentina desde el archivo documental: Nuevos abordajes y desafíos (1983-2002)”*. En: Metamorfosis. Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud. Nº 7. Diciembre, 2017. Págs. 50-74. Disponible en: <https://www.adolescenciayjuventud.org/wp-content/uploads/2019/10/74-1-209-1-10-20180115.pdf>

Vommaro, Pablo et. al. (2021): *“Políticas públicas y perspectiva generacional: reflexiones en y desde América Latina y el Caribe”*. En: Revista Pilquen. Secc. cienc. soc. vol.24 no. 5. Viedma. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/spilquen/v24n5/v24n5a04.pdf>

Vommaro, Pablo (2016): *“Hacia los enfoques generacionales e intergeneracionales: tensiones y perspectivas en las políticas públicas de juventud en América Latina”*. En: Revista Latinoamericana de Estudios de Familia, 8, 119-135.

Disponible en: http://190.15.17.25/revlatinofamilia/downloads/Rlef8_8.pdf

Weyland, Kurt (2006): *“Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America”*. Princeton University Press.

Wildavsky, Aaron (1979): *“Politics of the Budgetary Process”*. Little, Brown. Boston.

Zahariadis, Nikolaos (2010): *“El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas”*. En Paul Sabatier (ed.). Teoría del Proceso de las Políticas Públicas: 69-95. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires

ANEXO 1: Cuadros y textos de apoyo.

Relativos al capítulo 4

Cuadro N° 4.1: Asuntos planteados en el encuentro preparatorio AIJ de San José, Costa Rica, 1983.

Eje temático	Asuntos planteados
Participación	Necesidad de promover una amplia participación de los jóvenes en todos los planos de actividad de los países.
Políticas de juventud	Se destacó la necesidad de que tengan un rol global e integral y que no pueden desprenderse de las políticas relativas a la infancia y la familia. Se planteó la necesidad de coordinación con las diversas áreas sectoriales.
Empleo	Se señaló que los jóvenes, y particularmente las mujeres jóvenes, son los más afectados por el fenómeno del desempleo en Latinoamérica.
Educación	Si bien se mencionaron importantes avances en la región, se mencionaron las deficiencias de los sistemas educativos, la “desorientación entre los jóvenes”, la deserción educativa, etc.
Tiempo libre	Varias delegaciones refirieron a la importancia del “uso constructivo” del tiempo libre por parte de los jóvenes.
Salud	Expresión de preocupación por las condiciones de salud de adolescentes y jóvenes.
“Conductas irregulares”	Se destacó en varias intervenciones, según refleja el informe, señalando que las mismas reflejan los problemas y contradicciones de las sociedades en que están insertos los jóvenes.
Investigación en juventud	Algunos países señalaron avances, mientras que otros plantearon la necesidad de contar con estudios al respecto y formar personal calificado.

Elaboración propia en base a CEPAL (1984 a): *“Informe de la Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria para el Año Internacional de la Juventud”*.

Cuadro N° 4.2: Acciones planteadas en el Plan de Acción Regional en relación al AIJ.

Nivel de acciones	Período	Acciones principales
Nacional	Preparatorio	Crear un comité coordinador nacional. Ayuda a la creación de organismos juveniles. Elaboración de un diagnóstico relativo a la problemática juvenil. Elaboración de una estrategia nacional relativa a la juventud. Elaboración de un plan relativo al AIJ. Realización de acciones de sensibilización sobre el AIJ, etc.
	Celebración	Realizar acciones de sensibilización “de gran repercusión”. Debate público sobre medidas propuestas, asegurando la amplia participación juvenil. Adopción de decisiones respecto a legislación, creación de instituciones, suministro de recursos, etc.
	Posterior	Adoptar decisiones complementarias que no se hayan tomado durante 1985. Puesta en marcha de las políticas. Evaluación periódica de los avances. Intercambios con otros países.
Regional	Preparatorio	Difundir el diagnóstico, plan de acción, y conclusiones de la Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria. Presentación a la Asamblea General y organismos competentes de la ONU. Realizar una investigación sobre la juventud en América Latina. Destinar apoyos técnicos desde CEPAL a los países para diagnósticos y propuestas de políticas. Realizar seminarios regionales de nivel técnico. Organizar cursos y promover intercambios entre países.
	Celebración	Realizar en 1985 una conferencia regional (Nota: sería la realizada en Montevideo en agosto de 1985). Realizar acciones de sensibilización regional. Suministrar apoyo técnico a los países para la adopción de decisiones.
	Posterior	Realizar acciones de seguimiento y evaluación. Intercambios de experiencias. Acciones para “mantener la sensibilización”.
Internacional	Preparatorio	Elaborar un diagnóstico mundial de la juventud. Elaborar un plan de acción. Realizar un plan de sensibilización. Establecer en la ONU una unidad de documentación y difusión sobre problemas, experiencias y políticas de juventud. Estimular cooperación de países desarrollados.
	Celebración	Realizar un “gran impacto de sensibilización”. Remitir la consideración de una Conferencia Mundial sobre la Juventud. Realizar encuentros múltiples sobre diversos temas.
	Posterior	Realizar acciones de seguimiento y evaluación. Intercambios de experiencias. Acciones para “mantener la sensibilización”.

Elaboración propia en base a CEPAL (1984 b): *“Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe en Relación con el Año Internacional de la Juventud”*.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22273/S8300196_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Cuadro N° 4.3: Asuntos planteados en el encuentro AIJ de Montevideo, 1985.

Eje temático	Asuntos planteados
Participación	Importancia, para la sociedad en su conjunto, de la plena participación de la juventud. Se destacó la importancia de las organizaciones juveniles y estudiantiles como mecanismo de acceso a la participación.
Desarrollo	Insuficiencias del modelo de desarrollo que atravesaba la región.
Educación	Se señaló la importancia de la educación en la construcción de las formas democráticas de convivencia. Se han realizado importantes avances en la materia por parte de los países.
Empleo	Crecimiento de los jóvenes en la población económicamente activa, al tiempo que también se ha incrementado el volumen de jóvenes que buscan trabajo y no encuentran. Las mujeres jóvenes se han incorporado al mercado de trabajo, aunque muchas veces en ocupaciones no congruentes con su formación. También se planteó el crecimiento del cuentapropismo por parte de los jóvenes.
Drogas	Necesidad de canalizar la insatisfacción de los jóvenes, provocada en ocasiones por exceso en las expectativas de consumo.
Medio ambiente	No puede dejarse un mundo “yermo” a las próximas generaciones, y debe pensarse como actuar respecto al cuidado del ambiente.
Deporte y recreación	Importancia de las actividades deportivas y recreativas en la “sana formación de la juventud”.

Elaboración propia en base a CEPAL (1985 b): *“Informe de la Segunda Reunión Regional Latinoamericana y del Caribe para el Año Internacional de la Juventud”*.

Relativos al capítulo 5

Tabla N° 5.1: Conferencias Iberoamericanas de juventud según año y sede (1987-1994)

Año	Actividad	Sede
1987	I Conferencia Iberoamericana de Juventud	Madrid, España
1988	II Conferencia Iberoamericana de Juventud	Buenos Aires, Argentina
1989	III Conferencia Iberoamericana de Juventud	San José Costa Rica
1990	IV Conferencia Iberoamericana de Juventud	Quito, Ecuador
1991	V Conferencia Iberoamericana de Juventud	Santiago, Chile
1992	VI Conferencia Iberoamericana de Juventud Creación Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ)	Sevilla, España
1994	VII Conferencia Iberoamericana de Juventud	Punta del Este, Uruguay

Elaboración propia en base a actas de los eventos.

Cuadro N° 5.2: antecedentes de la creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud

Fecha	Iniciativa	Desarrollo
Año 1972	Proyecto de Ley de Creación de un Ministerio de la Juventud, elaborado por el Representante por Lavalleja Salvador García Pintos.	No hay registro acerca de si el proyecto llegó a ser al menos tratado en la Cámara de Representantes.
Años 1975 - 1977	Existió el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, en cuyo organigrama existía una División Juventud.	El Ministerio se suprimió y la División Juventud no fue realojada en otra cartera.
Diciembre 1985	Mediante decreto se crea una Comisión Nacional para la Juventud que dependería de Presidencia.	Según se recoge en las fuentes, la misma no llegó a funcionar, por falta de voluntad política y recursos.
Diciembre 1985	Presentación de proyecto de Ley de Creación de un Consejo de Juventud por parte del Representante por Montevideo Jorge Gandini.	El proyecto no fue aprobado en la Cámara de Representantes.

Fuente: elaboración propia.

Puntos principales (resumen) del Informe de Jean-Michel Bazinet (1985):

El desarrollo de una política nacional de juventud es reconocida por todos como una necesidad...

En este periodo de restablecimiento de la democracia en Uruguay se ha desarrollado un proceso de concertación y cooperación (...) que es favorable para obtener elementos de un consenso sobre aspectos generales de una política de juventud;

La elaboración de una política de juventud significa la elaboración (o revisión y reorientación y armonización) de todas las políticas sectoriales que afectan a la juventud...;

El Comité Nacional para el AIJ constituye el núcleo de un sistema de coordinación y consulta para el desarrollo de una política nacional de juventud;

El sistema de coordinación interinstitucional a establecer para el desarrollo de la política nacional de juventud va a necesitar el apoyo de una unidad técnico-administrativa;

A más largo plazo, debería considerarse la creación de un organismo gubernamental de promoción juvenil;

La creación de un ministerio de la juventud fue mencionado en varias ocasiones. Sin embargo es improbable que tal ministerio proveería el tipo de institución que corresponde a las necesidades de un enfoque integral, es decir un enfoque que requiere un importante compromiso por parte de muchos ministerios e instituciones del Estado.

Cuadro N° 5.3: Áreas prioritarias y asuntos propuestos en el inicio de la Comisión Coordinadora de la Juventud.

Áreas	Asuntos	Acuerdos / Iniciativas
Empleo Juvenil	Programa de fomento de empleo. Creación emprendimientos / autoempleo. Legislación laboral por discriminación	Prioridad planteada por todos los organismos. Se plantea realizar un seminario.
Educación	Formación y capacitación técnico-profesional. Análisis del sistema educativo formal. Nuevas respuestas educativas: educación no formal.	Todos los organismos de acuerdo.
Conductas desviadas: drogadicción y delincuencia.	Urge pensar estrategias en pro de un programa de rehabilitación y prevención.	Foro Juvenil propone realizar un seminario para poner en común el diagnóstico y diseñar líneas de acción.
Salud	Prevención Educación sexual y sanitaria Planificación familiar.	No se menciona.
Juventud del interior	La problemática juvenil no es idéntica en todo el territorio nacional. El segmento más estudiado corresponde a Montevideo.	Organismos de promoción proponen estudio de problemática de jóvenes emigrantes del interior.
Emigración	Sin detalles.	Organismos de promoción proponen estudio como pérdida de capacidad potencial del país.
Vivienda	Sin detalles.	Sin detalles.
Mujer joven	Sin detalles.	El punto de partida del cual podrían surgir pautas será el seminario a realizarse en marzo de 1988 ⁸⁹ .
Tiempo Libre y cultural	Sin detalles.	Sin detalles.
Promoción de la participación juvenil	Promover la participación de la juventud en gremios en asociaciones sociales, barriales, etc, para que la juventud sea partícipe de la solución a sus problemas.	Planteado por Tribuna de Estudios Juveniles

Fuente: Elaboración propia en base a Documento de Trabajo de la Comisión Coordinadora de la Juventud (enero, 1988).

⁸⁹ Se trató del “1er seminario taller de políticas sobre la mujer joven en latinoamérica”, organizado del 22 al 24 de marzo de 1988 en Montevideo, por el Instituto de la Juventud de España y el Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay (a través del Instituto de la Mujer y Comisión Coordinadora de la Juventud) con el auspicio de UNESCO.

Cometidos de los órganos de la Comisión Coordinadora de la Juventud (Resolución N° 76/988).

Los cometidos (Art. 9) de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Directivo eran:

- a) Adoptar las resoluciones de mero trámite...*
- b) vigilar la gestión administrativa...*
- c) representar a la Comisión en caso de urgencia y ad-referéndum del Consejo Directivo...*
- d) designar a sus asesores siempre que lo considere necesario;*
- e) firmar las comunicaciones de la Comisión;*
- f) supervisar el trabajo de la secretaría técnico-administrativa”.*

Por su parte, (Art. 10) los cometidos de la Secretaría Técnico-Administrativa:

- a) ejecutar las acciones que le sean encomendadas por el Consejo Directivo;*
- b) realizar la gestión administrativa;*
- c) llevar un registro de instituciones gubernamentales y no gubernamentales cuyo objetivo sea el trabajo relacionado con la juventud manteniendo actualizado el mismo. Realizar el intercambio documental y técnico con otros organismos internacionales competentes en materia”.*

Respecto al Consejo Directivo, en cuanto órgano conductor de la política de la Comisión, el Art. 11 asignaba los cometidos de:

- a) fijar la política de la Comisión de acuerdo a los lineamientos del decreto de su creación;*
- b) planificar los programas de actividades;*
- c) coordinar las acciones de los organismos gubernamentales y no gubernamentales competentes en la materia;*
- d) asesorar a las autoridades, toda vez que su intervención le sea solicitada;*
- e) promover actividades que permitan conocer y difundir la problemática juvenil así como las diferentes alternativas para su solución;*
- i) gestionar y administrar los recursos nacionales e internacionales asignados a esta Comisión;*

Respecto a los “grupos de trabajo” el Art. 13 establecía meramente que los mismos serían constituidos con objetivos y términos de duración especificados en cada caso por el Consejo Directivo.

Listado de Documentos Recopilados y Referenciados (1978 - 1994).

Referenciados: se indica en **negrita** en columna “Año” y en “Referencia, tipo y soporte”.

N°	Año	Referencia, tipo y soporte	Título	Contenido	Relación evidencia
1	1978	Rodríguez, 1978 Documento Escaneado	“Situación y perspectivas de la juventud uruguaya”. Ernesto Rodríguez.	Documento editado por el CLAEH. Pieza clave -aunque prácticamente desconocida en la actualidad- en la generación moderna de estudios y propuestas sobre juventud.	Conceptualización juventud Agenda (asuntos-varios)
2	1982	Documento Escaneado	“Expansión y retroceso en enseñanza secundaria”. Ernesto Rodríguez y Pablo Da Silveira.	Foro Juvenil. Serie La juventud uruguaya N° 4. Publicado en Cuadernos del CLAEH N° 24.	Agenda (asuntos) Educación secundaria.
3	1983	Ponencias Papel	Estudios sobre la juventud uruguaya. Tomo I Comité nacional no gubernamental para el AIJ.	Seminario “Situación y perspectivas de la juventud uruguaya” (CIESU y Foro Juvenil) Noviembre 1983. “La generación de la crisis”; “Juventud y participación electoral”; “Los jóvenes en una población envejecida” “Reflexiones sobre comunicación y juventud”	Agenda (asuntos) Juventud en sociedad Juventud y elecciones Comunicación
4	1983	Ponencias Papel	Estudios sobre la juventud uruguaya. Tomo II Comité nacional no gubernamental para el AIJ.	Seminario “Situación y perspectivas de la juventud uruguaya” (CIESU y Foro Juvenil) Noviembre 1983. “Reflexiones en torno Universidad y sociedad”; “Los jóvenes universitarios”; “Expansión y retroceso enseñanza secundaria”	Agenda (asuntos) Universidad Educación secundaria Jóvenes universitarios
5	1983	Ponencias Papel	Estudios sobre la juventud uruguaya. Tomo III Comité nacional no gubernamental para el AIJ.	Seminario “Situación y perspectivas de la juventud uruguaya” (CIESU y Foro Juvenil) Noviembre 1983. “Crisis económica y empleo juvenil”; “La juventud en el empleo”; “La juventud en el medio rural”; “Juventud y orgs. juveniles en medio rural”.	Agenda (asuntos) Empleo Medio rural Organizaciones rurales
6	1983	Ponencia Escaneado	“Propuestas para la participación de la juventud en el desarrollo nacional”. Ernesto Rodríguez.	Foro Juvenil. Serie La juventud Uruguaya. N° 7. Ponencia presentada en seminario “Participación de la juventud en el desarrollo” (CLAEH y Foro Juvenil, auspicio CEPAL). Octubre 1983.	Coyuntura Agenda (asuntos) Promoción juvenil Institucionalidad

7	1984	CEPAL (1984 a) Digital	"Informe de la Reunión Regional Latinoamericana Preparatoria para el Año Internacional de la Juventud" . https://repositorio.cepal.org/handle/11362/22329?locale-attribute=en	Documento de CEPAL que recoge lo trabajado en la reunión preparatoria al AIJ celebrada en San José, Costa Rica, en 1983. Contiene: asistencia; resumen de los debates; y aprobación del Plan de Acción Regional para el Año Internacional de la Juventud.	Dimensión Internacional Año Internacional Juventud Agenda (asuntos)
8	1984	CEPAL (1984 b) Digital	"Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe en Relación con el Año Internacional de la Juventud" https://repositorio.cepal.org/handle/11362/13861	"Analiza los problemas que enfrenta la juventud latinoamericana y del Caribe y presenta propuestas para una estrategia regional para alcanzar los objetivos de desarrollo relacionados con ella".	Dimensión Internacional Año Internacional Juventud Agenda (asuntos)
9	1984	Artículo Escaneado	"La juventud como movimiento social" . Ernesto Rodríguez.	Foro Juvenil. Serie La juventud Uruguaya. N° 12. Publicado en Filgueira (comp).	Conceptualización juventud Agenda (asuntos) Participación
10	1984	Rodríguez, 1984 Ponencia Escaneado	Aportes para la definición de una política nacional de atención a la juventud. Ernesto Rodríguez. Foro Juvenil. Serie La juventud uruguaya N° 10.	Ponencia presentada en seminario "Políticas estatales y privadas de atención a la juventud. Organizado por el Comité AIJ y auspiciado por CEPAL del 3 al 5 de agosto de 1984. Planteo: Ministerio Promoción Social Dirección General de la Juventud.	Agenda (asuntos) Participación, Promoción, conocimiento, sectoriales. Institucionalidad CONAPRO
11	1984	Rodríguez, 1984 b Ponencia Escaneado	Concertación, Democracia y juventud. Aportes para la definición de una política nacional de atención a la juventud.	Ponencia presentada en seminario "Concertación y Democracia" (Ciedur, CIEP, CIESU, CINVE, CLAEH) 14 al 17 de agosto 1984. Había sido presentada antes en seminario "Políticas estatales y privadas...". Planteo: Ministerio Promoción Social / Dirección General de la Juventud.	Agenda (asuntos) Participación, Promoción, conocimiento, sectoriales. Institucionalidad:
12	1984	Resolución Normativa Digital	Resolución 160/984. Créase el Comité Gubernamental para el Año Internacional de la Juventud. https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-originales/160-1984/1	Decreto del gobierno dictatorial creando un Comité Gubernamental encargado de la conmemoración del Año Internacional de la Juventud.	Institucionalidad
13	1984	MCJ, 1984 Nota Escaneado	"Propuesta de mecanismos institucionales para el fomento de la participación juvenil en la reconstrucción democrática y el desarrollo nacional" .	Nota, dirigida a la Mesa Ejecutiva de la Concertación Nacional Programática y Documento de avances de la Mesa de concertación Juvenil. Firmado por: referentes de juventudes políticas (Jorge Gandini, entre ellos), FUCVAM; Foro Juvenil y	Concertación Juvenil Institucionalidad

			Mesa de Concertación Juvenil	Ernesto Rodríguez (Presidente Comité AIJ).	
14	1985	Nota periodística Escaneado	“Los jóvenes por paz, amistad y solidaridad internacional”.	Nota del Diario “La Hora”, 9 enero 1985. Entrevista a Héctor Pérez delegado AEBU al Comité AIJ.	Año Internacional Juventud
15	1985	CEPAL 1985 a Documento Institucional Digital	“La juventud latinoamericana en una época de cambio y crisis”. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/17298/S8500092_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y	Documento presentado en el encuentro regional del AIJ, Montevideo, 1985. 4 capítulos: “las transformaciones sociales y su incidencia en los jóvenes”; “los jóvenes y la política”; “la diversidad de situaciones en la región”; y “perspectivas y conclusiones”.	Año Internacional Juventud Agenda (Asuntos)
16	1985	CEPAL 1985 b Documento institucional Digital	“Informe de la Segunda Reunión Regional Latinoamericana y del Caribe para el Año Internacional de la Juventud”. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/22329?locale-attribute=en	“Contiene el resumen de los debates y las resoluciones tomadas en la reunión que tuvo como objetivos evaluar la ejecución del Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe en relación con el AIJ realizada en Montevideo en agosto de 1985. “	Año Internacional Juventud Agenda (asuntos) Institucionalidad
17	1985	Resolución Normativa Digital	Resolución N° 592/1985 derogación Comité Gubernamental para el AIJ. https://impo.com.uy/bases/resoluciones/592-1985/1	Resolución Presidencial que deroga Comité Gubernamental para el Año Internacional de la Juventud.	Año Internacional Juventud Institucionalidad
18	1985	Resolución Normativa Digital	Resolución N° 593/1985 Integrese el Comité Nacional para el Año Internacional de la juventud https://impo.com.uy/bases/resoluciones/593-1985/1	Creación de un Comité Nacional para el AIJ, una vez suprimido el “Comité Gubernamental”, y que integraba tanto actores estatales como al Comité No Gubernamental.	Año Internacional Juventud Institucionalidad
19	1985	Decreto Normativa Digital	Decreto 822/1985 Creación de la Comisión Nacional de Juventud https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/822-1985	Decreto que crea la Comisión Nacional para la Juventud, que dependería de Presidencia de la República.	Institucionalidad Comisión Nacional Juventud
20	1985	Bazinet, 1985 Informe Escaneado	“Informe de una misión en Uruguay”. Jean-Michel Bazinet, experto ONU en juventud.	Informe de la misión realizada en 1985 por el asesor en de ONU en temas de juventud Jean-Michel Bazinet. Relevamiento de estado de situación, acuerdos y recomendaciones sobre políticas de juventud en el Uruguay de la época.	Agenda (asuntos) Institucionalidad
21	1985	Gandini, 1985	Proyecto de Ley Consejo de Juventud,	Proyecto de Ley para la creación de un Consejo de Juventud.	Institucionalidad

		Proyecto de Ley Escaneado	presentado por el Diputado Jorge Gandini.	Diario sesión CRR 17-12-1985, conteniendo el proyecto de Ley.	Normativa
22	1985	Resolución ONU, 1985 Internacional Digital	“Resolución 40/14” de la ONU. https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/40/14	Resolución de la 40ma Asamblea General de la ONU que sesionó en diciembre de 1985 bajo el formato “Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el AIJ Ofrece un balance respecto a la celebración del Año Internacional de la Juventud.	Año Internacional Juventud
23	1986	Foro Juvenil, 1986 Relatoría Escaneado	Seminario Internacional de Cooperación Regional en Programas de Juventud Juventud	Relatoría del seminario realizado en Montevideo del 26 al 28 de junio de 1986. Contiene ponencias sobre el AIJ; Políticas de juventud; e información juvenil. Se menciona la creación del CELAJU.	Dimensión internacional Políticas juventud Creación CELAJU Información juvenil
24	1986	Boletín Original	Boletín julio 1986 de Foro Juvenil	Boletín de la ONG Foro Juvenil que contiene repaso del 1er semestre de 1986; entrevista a Ernesto Ottone (presidente CELAJU); Resumen del seminario “Cooperación Regional en programas de Juventud” y otras noticias.	Dimensión internacional Agenda Foro Juvenil
25	1987	Foro Juvenil, 1987 Revista Original	Participación. Revista uruguaya de estudios sobre la juventud. Año IV, N° 7.	Revista editada por Foro Juvenil. El Número contiene artículos sobre cultura juvenil (tema central), política de juventud, consumo de drogas, informe comisión juventud del primer congreso extraordinario del PIT-CNT, etc.	Agenda Políticas de juventud
26	1987	Conferencia Iberoamericana Juventud, 1987 Internacional Escaneado	Declaración de la primera conferencia internacional sobre políticas de juventud, Madrid 1987.	Declaración donde se recomienda “Fortalecer las actuales estructuras de atención a la juventud”; Promover la coordinación inter-institucional en favor de política integral de juventud; Impulsar la creación de una Red de Centros de Información y Documentación sobre temas de Juventud en América Latina, entre otras.	Dimensión internacional Institucionalidad Información Juvenil
27	1987	Resolución, 1987 Normativa	Resolución 354/987. Creación de la Comisión Coordinadora de la Juventud https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-originales/354-1987/1	Motivos para su creación (recomendación 2do taller política de promoción juvenil del MTSS en 1986; y declaración de conferencia iberoamericana en mayo de 1987). Integración. Cometidos	Institucionalidad Dimensión internacional
28	1987	Foro Juvenil, 1987 Boletín Fotocopia	Boletín Foro Juvenil (fragmento)	Copia del artículo: “La Comisión Coordinadora de la Juventud: un logro y un desafío”.	Institucionalidad

29	1987	Libro Original	“Juventud, empleo y capacitación profesional en el Uruguay: balance y perspectivas”. Eduardo de León, Javier Lasida, Ernesto Rodríguez (coord.) y Jorge Ruétalo. FESUR - Foro Juvenil.	Libro editado por Foro Juvenil. Empleo y desempleo / Educación técnica / Capacitación profesional / Propuestas alternativas	Agenda (asuntos) Empleo Capacitación
30	1987	Revista Original	“Empleo juvenil”. Dossier Revista Guía. Municipio y Empleo. Comisión Interministerial para la Juventud (España)	Prólogo Josep María Riera Mercader (Director INJUVE). Medidas y experiencias de promoción del empleo juvenil en España.	Dimensión internacional INJUVE Agenda (asuntos) Empleo / Capacitación
31	1987	Nota periodística Escaneado	“La Comisión Coordinadora de la Juventud”	Artículo de Revista Participación, de Foro Juvenil. Cuenta acerca del proceso. / Incluye texto de la resolución.	Institucionalidad Foro Juvenil
32	1987	Ottone y Rodríguez, 1987 Internacional Digital	“Dominios Prioritarios de Cooperación en la Esfera de Juventud en América Latina” Repositorio UNESCO https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000157371?posInSet=1&queryId=14bb7ab3-517c-444d-8920-72da75591e94	Documento elaborado para UNESCO en el marco del CELAJU indicando posibles ámbitos y prioridades de cooperación internacional en materia de juventud.	Dimensión internacional Agenda (asuntos)
33	1988	Resolución, 1988 Normativa Escaneado	Resolución 76/988 Se aprueba el reglamento presentado por la Comisión Coordinadora de la Juventud	Aprobación y contenido del reglamento de funcionamiento propuesto por la Comisión Coordinadora de la Juventud.	Institucionalidad
34	1988	Nota institucional Fotocopia	Sr. Intendente Municipal de Montevideo Ec. Julio Iglesias	Comunicación, desde el Centro de Información a la juventud, de la puesta en marcha de Centros de Información a la Juventud y del proyecto Tarjeta Joven.	Centro de Información a la Juventud Tarjeta Joven
35	1988	Nota periodística Fotocopia	Evaluación de la Comisión Coordinadora de la Juventud. Gestión 1988	Artículo Revista Participación, de Foro Juvenil. Logros y carencias globales. / Evaluación comisiones de trabajo. / valuación de asistencia. / Otras actividades.	Institucionalidad Comisión Coordinadora Foro Juvenil
36	1988	Piotti, 1988 Ponencia Fotocopia	Ponencia presentada por Diosma Piotti Uruguay a la “Segunda Reunión Iberoamericana sobre Políticas de la juventud”	1985, AIJ y democracia. “El tema para Uruguay era nuevo, hasta ese momento no se había visualizado a la juventud como un problema a abordar o como una cuestión social”. CCJ, procesos y evaluación.	Dimensión internacional Agenda (asuntos)
37	1988	Conferencia	Declaración de la segunda Conferencia	Declaración donde se recomienda: “Dar continuidad a las	Dimensión internacional

		Iberoamericana Juventud, 1988 Internacional Escaneado	Iberoamericana de Juventud. Buenos Aires, 1988.	<i>políticas integrales de juventud, fortaleciendo las actuales estructuras de atención a la juventud; Avanzar en la creación de una Red de Centros de Información y Documentación; Impulsar el proyecto de creación de un Centro Latinoamericano de Juventud; crear una Red de Centros de Información y Documentación dentro del marco del programa Juventud 92</i>	Institucionalidad CELAJU Información juvenil - Red CINDOC
38	1988	Nota periodística Fotocopia	“Permitirá acceso a los datos de interés para los jóvenes. Centro de Información a la Juventud”.	Noticia del diario La Mañana, del 21 de abril, que explica en qué consiste el CIJ.	Iniciativas Centro de Información a la Juventud
39	1988	Ponencia Escaneado	“La condición juvenil de los 80 en el contexto uruguayo”. Ernesto Rodríguez. María Elena Lournaga y Javier Lasida	Ponencia presentada en Congreso ALAS, diciembre 1988.	Conceptualización juventud Diagnóstico juventud
40	1988	Documento Escaneado	“Juventud y violencia. Aportes para la construcción de un perfil el menor infractor”. Luis Eduardo Morás.	Documento de Foro Juvenil donde se aborda la temáticas “Juventud y violencia”, orientado a los “menores infractores”.	Conceptualización Diagnóstico juventud
41	1988	Ponencia Escaneado	“Cultura Juvenil en los 80”. Mariana González Guyer	Documento de Foro Juvenil. Ponencia presentada en Congreso ALAS, diciembre 1988.	Conceptualización Diagnóstico juventud
42	1989	Conferencia Iberoamericana Juventud, 1989 Internacional Escaneado	Declaración de la tercera Conferencia Iberoamericana de Juventud. San José, Costa Rica, 1989.	<i>Declaración donde se recomienda Acoger y aprobar en general el proyecto del Centro Eurolatinoamericano de la Juventud ; Apoyar la realización del Seminario sobre Información para responsables de Centros Nacionales; Aprobar la realización del Informe sobre la Juventud Latinoamericana. Acoger el PRADJAL, entre otras.</i>	Dimensión internacional CEULAJ Información Juvenil Informe Juventud PRADJAL
43	1989	Nota periodística Fotocopia	“Centro de Información a jóvenes en Tacuarembó”	El diario La Mañana informa la inauguración de un Centro de Información Juvenil en Tacuarembó.	Institucionalidad Iniciativas
44	1989	Convenio Fotocopia	“Acuerdo de Salto Grande”	Acuerdo binacional (Uruguay - Argentina) para promover políticas de juventud.	Dimensión internacional
45	1989	Nota institucional Fotocopia	“Sr. Presidente del Congreso Nacional de Intendentes Municipales Ec. Julio Iglesias”	Nota acerca de la implementación del proyecto “Ventaja joven en el área del turismo interno juvenil”. (Proyecto inicial Tarjeta Joven).	Agenda (asuntos) Tarjeta Joven
46	1989	Afiche	Foro de diálogo y propuestas “Políticas de	Afiche que promueve el foro. Está convocado por Grupo de	Agenda (asuntos)

		Original	juventud en los 90".	Trabajo de "Políticas Sociales de la Comisión Coordinadora. Foro Juvenil. CELAJU. Ministerio de Educación y Cultura.	Institucionalidad
47	1989	Nota periodística Fotocopia	"Comienza foro sobre juventud"	Noticia de diario/semanario sin identificar del 16 de mayo de 1989 sobre realización del foro "Políticas de juventud en los 90".	Institucionalidad
48	1989	CCJ, 1989 Institucional Original	" Políticas de Juventud en los 90".	Librillo que plantea antecedentes de la Comisión Coordinadora de la Juventud y sistematiza principales resultados del Seminario Políticas de Juventud en los 90.	Institucionalidad
49	1989	Nota periodística Fotocopia	"Las propuestas de políticas de juventud están editadas por Coordinadora Juvenil"	Noticia de El País que informa de la publicación Políticas de juventud en los 90. Se pregunta ¿un ministerio de la juventud?	Institucionalidad
50	1989	Nota periodística Fotocopia	"Políticas de Juventud en los 90"	Noticia de diario/semanario sin identificar, del 22 de noviembre de 1989 donde se presenta el texto del librillo editado por la CCJ.	Institucionalidad
51	1989	Folleto Original	(Folleto) Centro de Información a la Juventud	Folleto de presentación del Centro de Información Juvenil. Por que un CIJ, áreas de información, donde funciona.	Iniciativas Agenda (Asuntos) Centro de Información Juvenil
52	1989	Martínez Solimán, 1989 Artículo Escaneado	"Cooperación: un desafío para latinoamericanos y españoles". Magdi Martínez Solimán. En: Revista Estudios de Juventud Nº 35. "Latinoamérica". INJUVE.	Matínez Solimán, director entonces del INJUVE presenta la política de cooperación en juventud como parte de la política de cooperación iberoamericana con motivo del "V Centenario del Descubrimiento de América"	Dimensión internacional Cooperación INJUVE España
53	1989	Muñoz, 1989 Artículo Escaneado	"La Red CINDOC. Un proyecto para el desarrollo de Centros de Información Juvenil en América Latina". José Muñoz Ripoll. En: Revista Estudios de Juventud Nº 35. "Latinoamérica". INJUVE.	José Muñoz, entonces funcionario de INJUVE presenta el proyecto Red CINDOC para promover los centros de información juvenil en América Latina.	Dimensión internacional INJUVE España Información juvenil
54	1989	Artículo Escaneado	Juventud latinoamericana, crisis, desafíos, esperanzas. Ernesto Rodríguez. En: Revista Estudios de Juventud Nº 35. "Latinoamérica". INJUVE.	Presenta las principales problemáticas de la juventud latinoamericana y las políticas públicas ensayadas hasta entonces.	Agenda (Asuntos) Políticas de Juventud
55	1989	Artículo Escaneado	Las ONGs y las políticas de juventud en América Latina. Bernardo Dabezies	Plantea las principales causas que podrían estar obstaculizando la participación juvenil. Promover la incorporación de los jóvenes en	Agenda (Asuntos) Participación

			En: Revista Estudios de Juventud N° 35. "Latinoamérica". INJUVE.	las políticas de juventud.	Políticas de Juventud
56	1989	Rodríguez, 1989 Informe Escaneado	Políticas de juventud en el Uruguay de los 90 Ernesto Rodríguez. Informe de proyecto MTSS/PNUD	Informes sobre situación de los jóvenes, percepción ciudadana sobre el gobierno y las oportunidades de la juventud. Repaso de lo realizado, propuestas para un nuevo período de gobierno.	Situación juventud Agenda Institucionalidad
57	1990	Decreto 424/990 Normativa Digital	Decreto 424/990 Creación Tarjeta Joven https://www.impo.com.uy/bases/decretos/424-1990/4	Decreto que crea y regula el funcionamiento del programa Tarjeta Joven.	Iniciativas Tarjeta Joven
58	1990	Conferencia Iberoamericana Juventud, 1990 Internacional Escaneado	Declaración de la cuarta Conferencia Iberoamericana de Juventud. Quito, 1990.	Declaración donde se menciona: <i>la creación del Centro Eurolatinoamericano de la Juventud, a la promoción de las investigaciones y al apoyo de los esfuerzos de las ONG's de juventud.</i>	Dimensión internacional Agenda (asuntos): Información Juvenil CEULAJ Investigaciones
59	1990	Libro Original	Empresas Asociativas Juveniles Jorge Ruétalo, Susana Regent, Carlos Grau.	Libro editado por Foro Juvenil. Abordaje teórico emprendimientos. Reflexiones y experiencias 1985 - 1989	Agenda (asuntos) Emprendimientos
60	1990	Ley 16.170 Normativa Digital	Ley N° 16.170 de Presupuesto https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16170-1990	Ley de presupuesto que contiene los artículos por los cuales se crea el Instituto Nacional de la Juventud y se establecen sus cometidos.	Institucionalidad
61	1990	Espíndola (1990) Ponencia Escaneado	"Plenario de organizaciones juveniles del Uruguay. Antecedentes de Desafíos". Documento elaborado por Daniel Espíndola de Foro Juvenil.	Ponencia presentada en el "Encuentro de plataformas de cooperación juvenil interasociativa de países del conosur americano", organizado por el Consejo de la Juventud de España en Asunción, Paraguay, en julio de 1990.. , Se repasa la historia de los espacios de concertación juvenil en Uruguay y sus desafíos para la década del '90.	Diagnóstico Participación
62	1991	Conferencia Iberoamericana Juventud, 1991 Internacional Escaneado	Declaración de la quinta Conferencia Iberoamericana de Juventud. Santiago, 1991.	<i>"acoger la invitación del gobierno español de celebrar la VI Conferencia Iberoamericana de Juventud en Sevilla, España. Dicha ocasión nos supondrá revisar el avance de los objetivos que nos hemos fijado en Chile y pasar a un estadio superior de nuestra institucionalización como organismo multilateral para garantizar</i>	Dimensión internacional Institucionalización Cooperación

				<i>un mecanismo permanente de cooperación.</i>	
63	1991	Rama y Filgueira, 1991 Informe Original	Los jóvenes de Uruguay. Esos desconocidos. Análisis de la Encuesta Nacional de Juventud. Germán Rama y Carlos Filgueira. CEPAL	Análisis de la ENJ. Aborda: Autonomización de los jóvenes / Educación / Movilidad social y educación / Jóvenes y trabajo / Emigración / Vínculo Familiar / Percepción sobre sus pares / Jóvenes en la sociedad / Problemas de la juventud	Diagnóstico juventud
64	1992	Conferencia Iberoamericana de Juventud, 1992 Internacional Escaneado	VI Conferencia Iberoamericana de Juventud. Sevilla, 14 al 19 de septiembre de 1992. Conferencia Iberoamericana de Juventud - INJUVE.	Documentos que contiene antecedentes (incluyendo las actas de las conferencias anteriores) y la agenda de la VI Conferencia a realizarse.	Dimensión internacional Agenda (asuntos)
65	1993	Informe Escaneado	Juventud y sociedad en el Uruguay. ¿Una exclusión aceptada? Ernesto Rodríguez	Documento N° 7 de la serie Informes Finales del Plan Integral de Juventud. Plantea diversas dimensiones de la (aceptada) exclusión juvenil, según diversos ámbitos y sectores.	Institucionalidad PLINJU
66	1993	Rodríguez (1993) Informe Escaneado	Políticas de Juventud a comienzos de los años 90". Ernesto Rodríguez.	Documento N° 8 de la serie Informes Finales del Plan Integral de Juventud. Presenta un balance de las políticas de juventud implementadas hasta el momento.	Institucionalidad Políticas de Juventud PLINJU
67	1993	Informe Escaneado	Asignación de recursos y políticas de juventud: evaluación y reformulación. Eduardo Vanrell y Ernesto Rodríguez.	Documento N° 9 de la serie Informes Finales del Plan Integral de Juventud. Análisis del gasto público en juventud.	Institucionalidad Políticas de juventud PLINJU
68	1993	Rodríguez y Lasida, 1993 Informe Escaneado	Propuesta de Plan integral de juventud: Políticas de Juventud y Estrategias de Desarrollo en la Antesala del Año 2000. Ernesto Rodríguez y Javier Lasida	Documento N° 10 de la serie Informes Finales del Plan Integral de Juventud. Plantea un diagnóstico, principales desafíos a encarar, principales problemas, áreas prioritarias, acciones y estrategia de implementación.	Institucionalidad PLINJU Agenda (asuntos)
69	1994	Informe Escaneado	Formulación de una propuesta de Plan Integral de Juventud. Informe de gestión. Ernesto Rodríguez	Documento N° 1 de la serie Informes Finales del Plan Integral de Juventud. Plantea y rinde cuentas sobre el proceso de elaboración del Plan Integral de Juventud.	Institucionalidad PLINJU
70	1994	Conferencia Iberoamericana Juventud, 1994 Internacional Original	Memorias VII Conferencia Iberoamericana de Juventud. Punta del Este, Uruguay.	Memorias, recogiendo agenda, composición de las delegaciones, intervenciones y resoluciones de la VII Conferencia Iberoamericana de Juventud, Punta del Este, Uruguay.	Dimensión internacional Agenda (Asuntos)

	Sin fecha precisa				
71	s/f	Nota periodística Fotocopia	“MEC: Comisión coordinadora de la juventud asume el lunes”.	Noticia referida a la toma de posesión de los representantes de las diversas organizaciones.	Institucionalidad
72	s/f	Folleto Original	“Comisión Coordinadora de la Juventud	Folleto que contiene fundamentación y cómo desarrollar una política de juventud. Breve diagnóstico. Áreas prioritarias.	Institucionalidad Diagnóstico Agenda (Asuntos)
73	s/f	Nota institucional Fotocopia	Proyecto: Tarjeta Joven	Sin fecha, pero bajo la órbita de la CCJ. Antecedentes, objetivos, beneficiarios (15 a 28 años), etc. Se habla de “ventajas jóvenes”, centrado en cultura y tiempo libre.	Agenda (Asuntos) Tarjeta Joven
74	s/f	Nota institucional Fotocopia	Proyecto: Tarjeta Joven	En hoja membretada y firmado por Enrique Belo, en calidad de autor. Representante de la CCJ por el Congreso de Intendentes.	Agenda (Asuntos) Tarjeta Joven
75	s/f	Folleto Original	“Ahora los jóvenes tenemos donde informarnos”	Folleto que explica, con un gráfico, que es y cómo funcionará el CIJ. Menciona que estará disponible en noviembre de 1988.	Iniciativas Agenda (Asuntos)