

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**LICENCIATURA EN DESARROLLO**

**Informe de Pasantía**

**Consejo Nacional de jóvenes:**  
¿representación en la participación?

**Tamara Kasztan**  
Tutora: Cristina Zurbriggen

**2018**

# CONSEJO NACIONAL DE JÓVENES

## INFORME FINAL DE PASANTÍA



**ESTUDIANTE: TAMARA KASZTAN**

**TUTORA ACADÉMICA: DRA. CRISTINA ZURBRIGGEN**

**REFERENTE DE LA PASANTÍA DEL INJU: LIC. KATHERINE GIMÉNEZ**

# Informe final de pasantía: Consejo Nacional de Jóvenes: ¿Representación en la participación?

**Autoría:** Tamara Kasztan

Estudiante de grado de la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República

Contacto: tami.kasztan@gmail.com

**Tutora académica:** Cristina Zurbriggen

Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política y Licenciatura en Desarrollo – FCS - UdelaR

Doctora en Ciencias Sociales – Universidad Eberhard – Karls de Tübingen, Alemania

Licenciada en Sociología – FCS-UdelaR

Profesora de Historia - IPAP

Áreas de Conocimiento: Políticas públicas/Estado y Estrategias de desarrollo/

Gobernanza/Redes de Políticas/Innovación Pública/Innovación Social/ Co producción y transdisciplina.

Contacto: cristina.zurbriggen@cienciassociales.edu.uy

**Referente de la pasantía:** Katherine Gimenez

Licenciada en psicología

Referente del Consejo Nacional de Jóvenes - División: Participación y Desarrollo del Instituto Nacional de la Juventud.

Contacto: kgimenez@mides.gub.uy

**Tipo de documento:** Esta publicación ha sido realizada en el marco de la práctica pre profesional de grado de la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR en el Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay.

**Lugar:** Uruguay

**Fecha:** 2018

**Licencia:** Esta obra está bajo una licencia Creative Commons. Atribución-Compartir Igual CC BY-SA. <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



El siguiente informe fue generado en el marco de una pasantía como práctica pre-profesional de la Licenciatura en Desarrollo, acordada entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y la División de Participación y Desarrollo del Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay (INJU), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

La pasantía se realizó entre abril y diciembre del 2017, en el primer cuatrimestre se establecieron las bases de la investigación, como las salidas de campo realizadas a las mesas departamentales de Colonia, Lavalleja, Flores y la mesa nacional del Consejo Nacional de Jóvenes (CNJ) del Uruguay. En los siguientes meses se sistematizó y analizó la información recabada para la realización del informe y presentación final.

La responsabilidad de la pasantía por parte de la entidad receptora estuvo a cargo de la Licenciada Katherine Gimenez referente del CNJ, su contraparte en la Facultad de Ciencias Sociales fue la Doctora Cristina Zurbriggen y como responsable del Taller de Desarrollo ofició el Doctor Luis Bértola.

La autora agradece a todas aquellas personas que colaboraron en el proceso de pasantía, especialmente a las y los integrantes del Consejo Nacional de Jóvenes, como a las y los técnicos del INJU, por su buena disposición, en todo momento, a compartir sus experiencias.

# Índice

Introducción.....	Página 4
Ámbito de la pasantía.....	Página 5
Instituto Nacional de la Juventud (INJU).....	Página 5
División de Participación y Desarrollo.....	Página 6
División Descentralización y Territorio.....	Página 7
Descripción del Consejo Nacional de Jóvenes.....	Página 8
Objetivos de la pasantía.....	Página 10
Plan de trabajo.....	Página 10
Objetivos de la investigación.....	Página 12
Juventudes en Uruguay.....	Página 12
Marco teórico - conceptual.....	Página 17
Perspectivas de desarrollo.....	Página 18
De juventud a Juventudes.....	Página 19
Representación en la participación.....	Página 21
Juventudes: ciudadanía y participación.....	Página 23
Innovación democrática.....	Página 25
Gobernanza.....	Página 27
Estrategia metodológica.....	Página 30
Análisis.....	Página 32
Capítulo 1: Las mesas.....	Página 32
Capítulo 2: Legitimidad democrática del espacio.....	Página 35
Capítulo 3: Gobernanza - Relación mesas e INJU.....	Página 52
Reflexiones finales.....	Página 54
Bibliografía.....	Página 57
Anexos.....	Página 61

# Introducción

El presente informe surge en el marco de la pasantía realizada entre abril y diciembre del 2017 en la División de Participación y Desarrollo, en coordinación con la División de Descentralización y Territorio del Instituto Nacional de la Juventud de Uruguay (INJU) como práctica pre-profesional de la Licenciatura en Desarrollo, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. En el informe da cuenta de la experiencia de la pasantía realizada, la cual tuvo como objetivo realizar aportes sobre la legitimidad en la representatividad del Consejo Nacional de Jóvenes (CNJ) desde un enfoque inclusivo.

La pasantía buscó contribuir en la implementación del Consejo Nacional de Jóvenes, como al Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay (INJU) buscando así fortalecer el desarrollo de las capacidades de los individuos y la gobernabilidad democrática. Para ello se realizó una investigación que buscó indagar sobre la percepción de las y los participantes de las mesas departamentales del Consejo Nacional de Jóvenes de Colonia, Flores y Lavalleja sobre su representatividad en el primer semestre del 2017. Para ello fue necesario indagar los criterios utilizados en el momento para convocar a las y los jóvenes; realizar un seguimiento al proceso de conformación de las mesas y de selección de las y los participantes que la integran; indagar las características identitarias (culturales, educativas, género, laborales e ideológicas) de las y los participantes de las mesas; como también la participación del Programa Impulsa en el proceso de conformación de las mesas departamentales.

La intención fue aportar en la construcción de mejores condiciones para la inclusión social, económica, cultural, educativa y política de las y los jóvenes. Así como también reconocer a las y los jóvenes como seres políticos, capaces de organizarse y resolver problemas, realizar propuestas y evaluar políticas contemplando distintas realidades. También se buscó contribuir académicamente a esta línea incipiente sobre la participación juvenil en la dimensión política no-partidaria, así como en lo que refiere a representatividad en espacios de gobernanza en red. Para ello se utilizó como antecedentes la monografía de grado de Laborde (2012) "Participación Juvenil: acción de cambio, acción de encuentro"; la publicación de Krauskopf (1998) "Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes"; la publicación de Pitkin (1967) "el concepto de representación" y el libro "Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral" compilado por Adriana Rofman de la Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.

En el informe se expondrá, en el primer apartado sobre el ámbito donde se desarrolló la pasantía, los objetivos y el plan de trabajo de la misma. En segundo lugar, se aborda los objetivos de la investigación realizada en la pasantía y los conceptos teóricos necesarios para elaborar este trabajo, así como también una caracterización de las Juventudes en Uruguay. Luego se aborda en profundidad la investigación realizada en la pasantía, donde encontrarán la estrategia metodológica y las dimensiones utilizadas. Por último, se analizará a partir de la información obtenida la legitimidad del proceso democrático del Consejo Nacional de Jóvenes a partir de los casos de estudio en tanto espacio de gobernanza, así como aspectos relativos a la representatividad en la participación y al desarrollo del mismo. Para culminar se presentarán las reflexiones finales.

# Ámbito de la pasantía

## **Instituto nacional de la juventud del Uruguay (INJU)<sup>1</sup>**

El INJU perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), tiene como misión planificar, diseñar, asesorar, articular, supervisar y ejecutar políticas públicas de juventud, además de velar por su cumplimiento. Es competencia del instituto revitalizar el papel de los y las jóvenes como actores sociales estratégicos y potenciar la participación en las diversas áreas desde una concepción integral, solidaria y de igualdad social.

La visión del INJU parte de la idea de que junto a la participación y el compromiso puede comenzar el empoderamiento de la juventud. Para ello, es necesario que tomen decisiones y sean consultados para establecer, priorizar y definir objetivos. Se generan así las condiciones para la participación real y efectiva de los propios actores involucrados en la ejecución de las políticas previstas. La plenitud de la tríada participación, compromiso y empoderamiento se dará cuando la juventud, además de priorizar y planificar los objetivos, evalúen y sean responsables de sus resultados. En ese marco conceptual el instituto tiene como principio rector la participación juvenil organizada.

El INJU se constituye entonces en referente técnico y de información a la juventud, sobre la base de diseños institucionales que aseguren la participación efectiva en la planificación, el diseño, la coordinación, la articulación y ejecución de políticas para el sector al asegurar la transversalización en los enfoques y responsabilidades.

Además, promueve la descentralización en el plano político y administrativo con el objetivo de estimular la participación ciudadana. Esta participación implica la iniciativa, la puesta en práctica de las políticas a ejecutar y el control de la acción estatal en todos sus niveles.

El INJU cuenta con tres grandes líneas de acción que son:

(i) ejecutar y promover políticas de apoyo a la participación, el protagonismo y la organización juvenil;

(ii) trabajar en conjunto con todos los organismos públicos que ejecutan las grandes políticas que afectan la vida de las personas jóvenes (educación, trabajo, salud, entre otros) para que puedan desarrollar políticas y programas innovadores y eficaces para garantizar sus derechos de los y las jóvenes; y

(iii) alcanzar, con una estrategia particular, a la población joven vulnerada en sus derechos. Como parte de MIDES, INJU tiene la preocupación de dar respuesta a las demandas de esa población específica, por lo que se ejecuta el programa Jóvenes en Red con una amplia red de equipos técnicos en la zona metropolitana y en el norte del país.

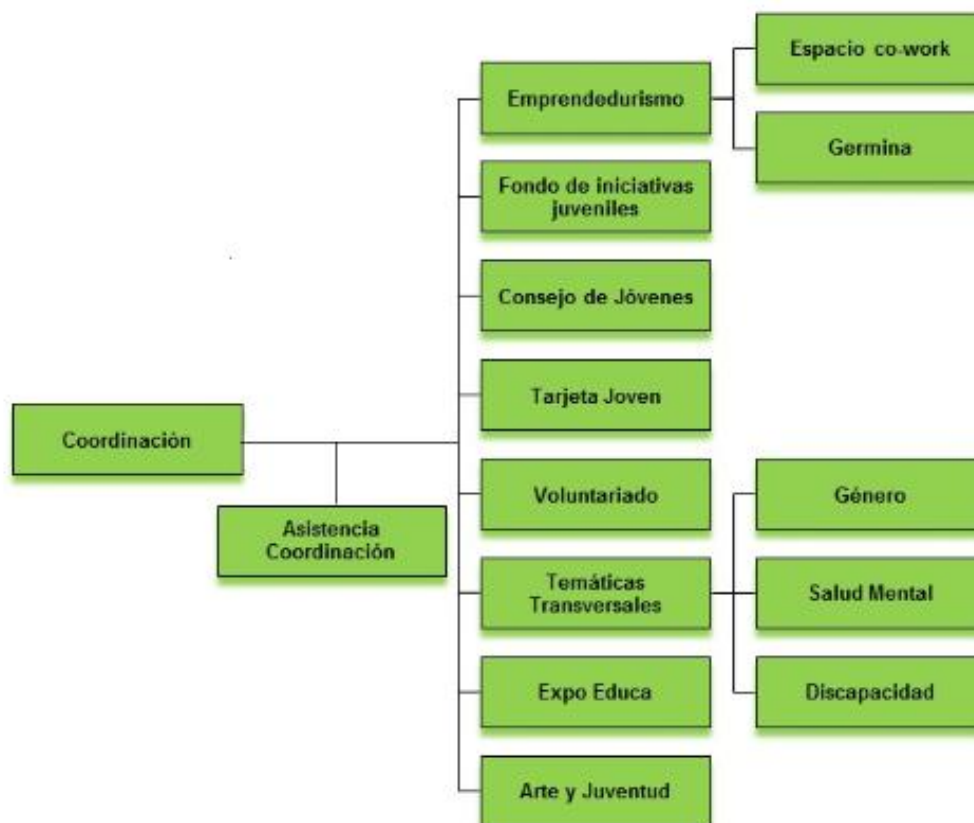
---

<sup>1</sup> Fuente: <http://www.inju.gub.uy/1042/mision-y-vision-del-instituto-nacional-de-la-juventud>

## División de Participación y Desarrollo

Esta división tiene por objetivo promover la participación activa, la capacidad de agencia y el protagonismo de las y los jóvenes como actores estratégicos en el proceso de desarrollo, a través del impulso de iniciativas legales, proyectos a nivel del territorio, infraestructura, recursos, formación y asistencia técnica, que posibiliten su involucramiento en la construcción de las políticas públicas y la efectivización de sus derechos.

La división está organizada de la siguiente manera:



## División Descentralización y Territorio<sup>2</sup>

Es prioridad de INJU-MIDES implementar programas que promuevan el protagonismo y la participación juvenil, entendida esta como un componente esencial de las trayectorias de vida de los jóvenes, es decir, en tanto garantizan oportunidades de opinar e incidir en la comunidad de pertenencia como vía privilegiada para construir ciudadanía y constituirse en ciudadanos/as. En este sentido, sumado al Programa INJU Impulsa se ha diseñado y puesto en marcha el Fondo de Iniciativas Juveniles (FIJ), las Mesas de Jóvenes (MDJ), el Programa de Voluntariado y el Programa de Promotores de Inclusión entre otras iniciativas de promoción del asociativismo y protagonismo de los y las jóvenes. En todos los casos, no se trata de promover una participación de tipo “adulta” o “adulto-céntrica”, sino por el contrario en su concepción, estructura y lógica de funcionamiento, busca reconocer y

<sup>2</sup>Fuente: INJU - MIDES - Licitación Pública No 39/2015



potenciar tanto las formas convencionales de participación como aquellas nuevas formas de participar, de construir solidaridad y de conformar identidades por parte de las y los jóvenes así como entre éstos y la comunidad, abogando por el principio de “nada sobre los y las jóvenes sin los y las jóvenes”.

En el año 2014, el INJU/MIDES impulsó la elaboración del Plan de Acción de Juventudes 2015-2025, que constituye una hoja de ruta que ordena y prioriza la elaboración de políticas dirigidas a las juventudes en Uruguay. Por tanto, dicho plan resulta un insumo fundamental para operativizar el próximo plan quinquenal (2015-2020) para que refleje objetivos reales, que priorice acciones y garantice resultados.

En este nuevo período de gestión política del INJU, se deberá transversalizar la perspectiva de juventud en los tres ejes centrales de gestión del MIDES, que coinciden con los del actual gobierno: (i) sistema de cuidados, a través de los mecanismos establecidos por la ley de Empleo Juvenil (19.133), (ii) la descentralización de los programas y políticas del INJU en todo el territorio, a través del incentivo de la participación ciudadana; y (iii) abordar toda situación de vulneración de derechos existente.

Además de elaborar el plan quinquenal de juventud, en cuanto a los temas concretos de ejecución de INJU, las prioridades están marcadas por: (i) consolidar la presencia territorial del Instituto, potenciando el programa INJU Impulsa, (ii) generar una línea de apoyo a emprendedores jóvenes que oficie de puerta de entrada al Sistema Nacional de Competitividad, (iii) articular la estrategia de inclusión de los jóvenes vulnerados en sus derechos a partir del cambio y articulación del programa Jóvenes en Red y (iv) generar un plan nacional de participación de jóvenes con capacidad de incidencia a nivel local, departamental y nacional.

El objetivo general del Programa INJU Impulsa es contribuir al desarrollo del ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de las personas jóvenes, mediante la creación de espacios que promuevan la participación y protagonismo juvenil articulados con la diversidad de actores que operan con jóvenes a nivel local.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROGRAMA IMPULSA DEL INJU

[OE-1] Promover la presencia territorial de INJU-MIDES y la articulación territorial de las propuestas para jóvenes, aportando al despliegue programático del instituto en el territorio.

[OE-2] Promover y fortalecer el cambio cultural, a través de la participación ciudadana de las personas jóvenes en sus más diversas manifestaciones utilizando, entre otras herramientas, las acciones de voluntariado o de promotores de derechos para la construcción de ciudadanía activa y responsable, la realización de talleres orientados a la formación o el fortalecimiento de grupalidades, los Fondos de Iniciativas Juveniles como instrumento de concreción de sus proyectos y las Mesas de Jóvenes en su proceso de instalación, sostenimiento e interlocución con otros actores de las comunidades de referencia.

[OE-3] Favorecer el acceso a la información acerca de programas y servicios para jóvenes, sobre la oferta social, educativa y laboral existente en la zona de influencia del proyecto.

[OE-4] Contribuir a la apropiación de las ciudades y el espacio público por parte de los jóvenes, promoviendo acciones de integración en espacios públicos, así como en infraestructura de centros educativos y otros lugares donde transitan las personas jóvenes.

### **Descripción del Consejo Nacional de Jóvenes<sup>3</sup>**

En este marco de fortalecer la participación de las juventudes se gesta el Consejo Nacional de Jóvenes en noviembre del 2016. El mismo es una iniciativa que integra a jóvenes de diversos ámbitos y modalidades de participación existentes, facilitando el intercambio de las y los integrantes del mencionado consejo con el fin de tomar decisiones, fortalecer la articulación entre iniciativas juveniles y sus posibilidades de incidencia tanto en su contexto local, como a nivel nacional.

#### Misión:

*"Representar a todos los jóvenes uruguayos y promover el alcance de la información y propuestas hacia la juventud íntegra." (Acta de la primer mesa nacional del CNJ, 2016).*

#### Visión:

*"Perdurabilidad en el tiempo, representatividad, compromiso y constancia de los jóvenes." (Acta de la primer mesa nacional del CNJ, 2016).*

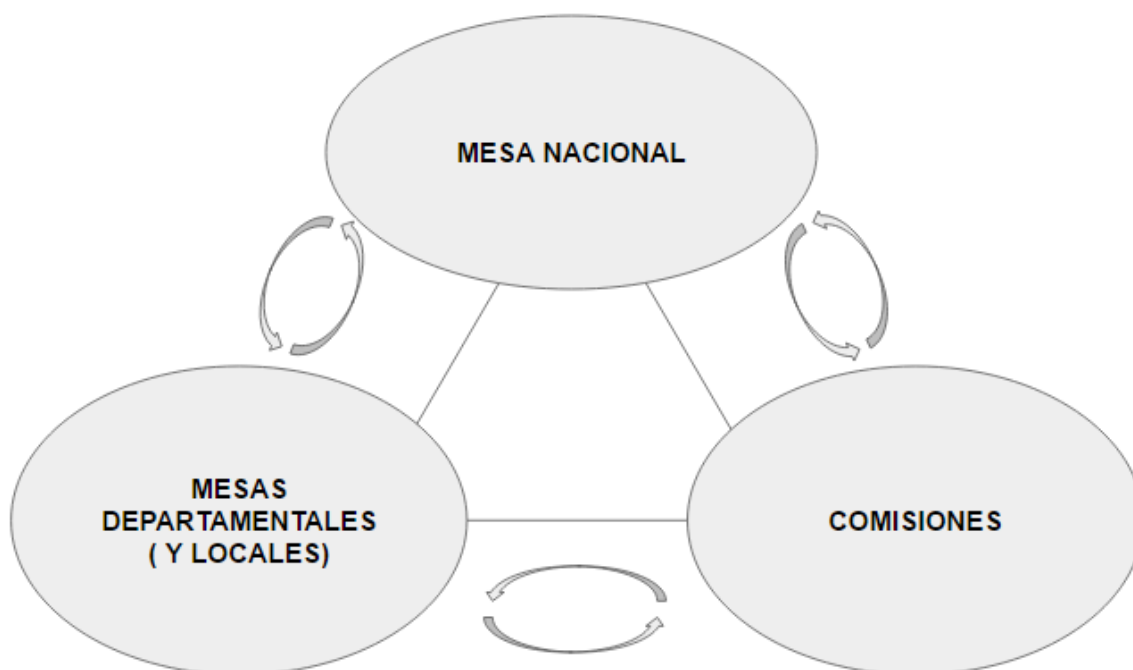
#### Objetivos del Consejo Nacional de Jóvenes:

- “- Descentralizar las propuestas para jóvenes en todo el país.*
- Promover el reconocimiento de los jóvenes reconocidos como actores políticos con participación y voto para resolver los problemas y contemplar distintas realidades.*
- Lograr la participación en temas de juventud, sin interferencia político partidaria o religiosa.*
- Generar mayor información sobre propuestas y colectivos de participación en cada departamento para que más jóvenes participen en distintas propuestas.*
- Lograr el compromiso estatal con el Consejo y los proyectos de jóvenes.*
- Lograr incidir en políticas públicas, sociales y económicas para jóvenes.*
- Generar un espacio de participación que integre a todos los jóvenes.*
- Generar espacios físicos para el encuentro de jóvenes de acuerdo a las necesidades e intereses de los jóvenes de cada departamento.*
- Garantizar oportunidades para que los jóvenes tengan una mayor inserción en la sociedad.” (Acta de la primer mesa nacional del CNJ, 2016).*

---

<sup>3</sup> Elaborado a partir de las actas de las mesas nacionales del CNJ

### Organigrama:



Fuente: elaboración propia

**Mesa Nacional:** Es conformada por dos representantes departamentales que se reúnen como mínimo 4 veces al año; al finalizar el año se renuevan estos representantes concurriendo para esa instancia, los nuevos junto a los anteriores. Los últimos sin voto en dicha instancia. Los representantes de los departamentos son elegidos democráticamente por los integrantes de las mesas departamentales.

**Mesas Departamentales:** Son conformadas por las y los jóvenes participantes del departamento y las localidades. Se estableció una frecuencia mínima de encuentros bimensuales a nivel departamental entre las instancias a nivel nacional. De los encuentros locales y departamentales pueden ser partícipes cualquier joven del departamento. En algunos casos la mesa departamental está conformada por representantes de las mesas o espacios locales.

**Comisiones:** Finanzas, organización y comunicación. Las mismas aún están en proceso de conformación por lo que aún no hay una descripción de las mismas. (Acta de la primera y segunda mesa nacional del CNJ, 2016 y 2017).

La mesa nacional se reúne periódicamente cada 3 meses por lo que hasta el momento ha habido tres encuentros nacionales, en el departamento de Montevideo, Rivera y Tacuarembó. A pesar que desde sus comienzos funcionó continuamente, solo logró contar con representación de los 19 departamentos en el primer encuentro nacional. Es importante tener en cuenta que en el segundo encuentro a nivel nacional deciden que se debería integrar al consejo lo que se llamó "el departamento 20" que son jóvenes uruguayos que están viviendo en el exterior del país, sin embargo, no se planificó ninguna estrategia para lograrlo. Esta propuesta surgió a partir de un encuentro de jóvenes que organizó el ministerio de relaciones exteriores e invitó a integrantes del consejo. Lo que demuestra en

cierta manera el interés por parte de este Ministerio de integrar a dichos jóvenes al consejo nacional de jóvenes (Acta segundo encuentro nacional, marzo 2017).

Por el momento, la mesa nacional está compuesta por dos representantes departamentales y las comisiones de comunicación, finanzas y organización a nivel nacional. Pero solo funciona la comisión organización, la misma está compuesta por entre 6 y 12 integrantes que son referentes regionales (tomando la referencia que hace secundaria); la misma es la que planifica, organiza, facilita las actividades planificadas y arman los formularios de evaluación de los encuentros nacionales, como también comenzar a supervisar y acompañar a las mesas departamentales. Los mismos son elegidos democráticamente por las y los jóvenes de las diferentes regiones. Esta es una comisión que ha sido vital para la creación del consejo, que ha ido asumiendo cada vez más responsabilidades.

## Objetivos de la pasantía

### **Objetivo general:**

Contribuir en el proceso de conformación del Consejo Nacional de Jóvenes en Uruguay, realizando una investigación sobre la representatividad del mismo, incorporando una visión desde el desarrollo a través de la formación y aprendizajes adquiridos en la Licenciatura en Desarrollo.

### **Objetivos específicos:**

1. Conocer en profundidad el Consejo Nacional de Jóvenes, tanto en su fundamentación teórica como en sus aspectos de implementación.
2. Integrar el equipo de trabajo de la división de participación y desarrollo del INJU. Trabajar en conjunto con la referente del CNJ, intercambiando conocimientos y metodologías de trabajo.
3. Realizar un análisis de la representatividad en la participación de las y los jóvenes que integran el CNJ en el primer semestre del 2017.
4. Realizar la redacción del documento final y su presentación pública.

## Plan de trabajo

El plan de trabajo de la pasantía fue elaborado en conjunto con la coordinación de la división de participación y desarrollo y la referente del CNJ del INJU. A su vez fue presentando y retroalimentado en las instancias de Taller de la Licenciatura en Desarrollo. Para dicha elaboración fue tenido en cuenta los objetivos planteados, y las capacidades tanto técnicas y económicas como de movilidad y tiempos.

Es necesario destacar que la estudiante ya estaba interiorizada en la temática y ya había participado desde Foros Nacionales e Iberoamericanos de Juventud organizados por la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), como también en la conformación del

Consejo Nacional de Jóvenes. Por lo que al momento de confirmarse la realización de la pasantía la estudiante dejó su rol de participante y pasó a conformar el equipo de trabajo en la división de participación y desarrollo del INJU, trabajando con la referente del CNJ. Esto facilitó la elaboración del plan de trabajo, como la puesta en práctica del mismo.

En función de los objetivos planteados en la pasantía, se elaboró el siguiente cronograma de trabajo:

Actividad/Mes	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Integración a la dinámica de trabajo del equipo del INJU										
Definir Tema - Problema de investigación										
Definir los resultados esperados de la pasantía										
Análisis documental (revisión bibliográfica)										
Definición de objetivos y preguntas de investigación										
Búsqueda de antecedentes y definiciones.										
Elaboración del Marco Teórico.										
Definir los fundamentos de la investigación.										
Selección de la metodología, técnicas e instrumentos a llevar a cabo.										
Delimitación del universo - muestra										
Recolección de datos										
Sistematización de la información										
Interpretación de resultados										
Elaboración de informe final con resultados										
Presentación de informe final										

La pasantía se realizó entre abril y diciembre del 2017, en marzo fueron los primeros acuerdos para la realización de la pasantía en el INJU. A partir de ahí en el primer

cuatrimestre se establecieron las bases de la investigación, como las salidas de campo realizadas a las mesas de Colonia, Lavalleja, Flores y la mesa nacional del Consejo Nacional de Jóvenes (CNJ) del Uruguay. En los siguientes meses se sistematizó y analizó la información recabada para la realización del informe y presentación final.

A continuación se aborda en profundidad la investigación realizada en la pasantía, donde encontrarán los objetivos de la investigación, la estrategia metodológica y las dimensiones utilizadas. Por último, se analizará a partir de la información obtenida la legitimidad del proceso democrático del Consejo Nacional de Jóvenes a partir de los casos de estudio en tanto espacio de gobernanza, así como aspectos relativos a la representatividad en la participación y al desarrollo del mismo. Para culminar se presentarán las reflexiones finales.

## Objetivos de la investigación

El Consejo Nacional de Jóvenes se plantea en la primer jornada en noviembre del 2016, con la misión de *“Representar a todos los jóvenes uruguayos y promover el alcance de la información y propuestas hacia la juventud íntegra”* (Acta de la primer mesa nacional del CNJ, 2016).

Es por lo tanto que en la presente investigación se buscó indagar sobre la percepción de las y los participantes de las mesas departamentales del Consejo Nacional de Jóvenes de Colonia, Flores y Lavalleja sobre su representatividad en el primer semestre del 2017. Para ello fue necesario indagar los criterios utilizados en el momento para convocar a las y los jóvenes; realizar un seguimiento al proceso de conformación de las mesas y los participantes que la integran; indagar las características identitarias (culturales, educativas, género, laborales e ideológicas) de las y los participantes de las mesas; como también la participación del Programa Impulsa en el proceso de conformación de las mesas departamentales.

Se parte de la premisa que el Consejo Nacional de Jóvenes es un espacio de gobernanza y de innovación democrática. Se analiza así la representatividad y legitimidad de este espacio de participación mediante la mirada de las y los actores, como de los procesos.

De manera de realizar el análisis se tomaron en cuenta las siguientes dimensiones: de Legitimidad en quien participa, Legitimidad Democrática en el proceso y Gobernanza.

## Juventudes en Uruguay<sup>4</sup>

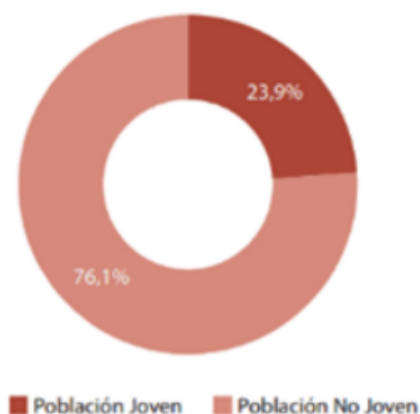
Según la información censal, en el año 2011 había 777.104 jóvenes (50,1% varones y 49,9% mujeres) de entre 14 y 29 años, quienes representan 23,9% de la población total, la cual

---

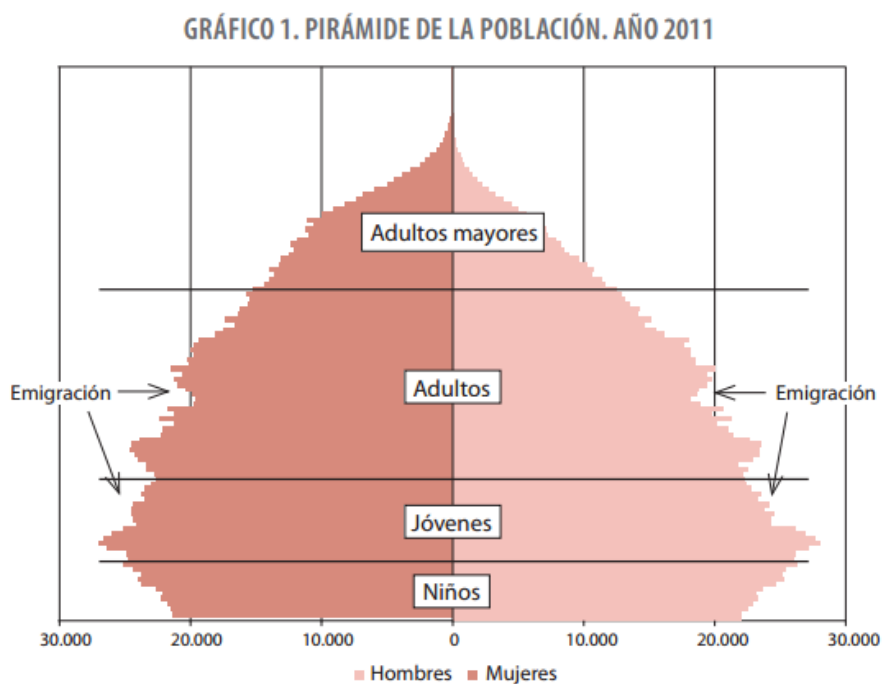
<sup>4</sup>Fuente: Fascículo 4 del Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay que tiene como objetivo caracterizar demográficamente a la población comprendida entre los 14 y 29 años de edad en Uruguay a partir del procesamiento de las bases de datos de los Censos 2011.

comprende 3.251.654 habitantes. Dicho peso relativo de la juventud en el total de la población se encuentra dentro del rango esperado para los países con transición demográfica avanzada, en los que oscila entre 22% y 26%. En los restantes países de la región, este porcentaje suele encontrarse entre el 27% y el 30% (CEPAL-CELADE, 2000).

**Grafico 1. Peso demográfico de la población joven en Uruguay año 2011**



*Fuente: Sistema de Información de Género, Inmujeres-MIDES, a partir de Censo 2011 en Atlas sociodemográfico y de las desigualdades del Uruguay, 2014*



Fuente: elaborado a partir de los Censos 2011

<sup>5</sup> Fuente: Fascículo 4 del Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay que tiene como objetivo caracterizar demográficamente a la población comprendida entre los 14 y 29

La pirámide de población (gráfico 1) permite observar los efectos de la acción de los componentes del cambio demográfico a lo largo del tiempo, en particular en el pasado medio siglo. La forma general de la pirámide se corresponde a la de una población envejecida, con un peso muy significativo de los adultos mayores en el total de la población: los mayores de 65 años alcanzan el 14% de la población total (mientras que en el censo de 1963 eran el 7%), de los cuales aproximadamente 126.100 tienen más de 80 años y más de 500 son centenarios. Observando la base de la pirámide, se constata claramente la disminución creciente de la población infantil: los menores de 15 años suman 715.000, representando algo menos del 22% del total de la población, mientras que en 1963 superaban el 28% (Calvo y Pardo, 2013).

A partir de las proyecciones de población brindadas por el INE (revisión 2005) para el período 1996-2025 es esperable un descenso del peso demográfico de la población joven en Uruguay en los próximos años, proyectándose que alcance a ser 22,2% del total de la población para el año 2025.

Según la CEPAL, en el año 2000 se registraba de 97 a 80 jóvenes por cada 100 adultos en América Latina y recién para el año 2020 se proyecta que la cifra alcance a 56 (CEPAL-CELADE, 2000).

Finalmente, la relación que evidencia de modo más impactante el cambio en la estructura de edades de la población es la relación existente entre el número de jóvenes y la población de 65 y más años. En América Latina se registra una relación de 52 jóvenes cada 10 adultos de la tercera edad y se espera que esa cifra descienda a 29 para el año 2020 (CEPAL-CELADE, 2000). Nuevamente, los resultados para el caso uruguayo muestran una transición más acentuada: según el Censo Nacional de Población: en 2011 se registraban 17 jóvenes por cada 10 adultos mayores.

*“Estos indicadores muestran cómo, con el avance de la transición demográfica, los jóvenes se insertan en un medio con un fuerte predominio de adultos, adultos mayores y ancianos, acompañado de un descenso del peso relativo de niños y de pares. Este hecho incide, de modo evidente, en las demandas, las expectativas y los roles que deben asumir los jóvenes en la sociedad contemporánea. Con el fin de realizar un balance acerca de las ventajas y las desventajas de tal situación deben considerarse tanto las características de dicho segmento de la población como las estructuras de oportunidades que se presentan para los mismos.”* (Calvo; 2014:11)

---

años de edad en Uruguay a partir del procesamiento de las bases de datos de los Censos 2011.



**CUADRO 6. CANTIDAD DE JÓVENES POR SEXO Y DEPARTAMENTO. AÑO 2011**

DEPARTAMENTO	SEXO		
	VARONES	MUJERES	TOTAL
Montevideo	155.212	159.810	315.022
Artigas	9.010	9.062	18.072
Canelones	61.741	60.760	122.501
Cerro Largo	9.514	9.654	19.168
Colonia	13.698	13.094	26.792
Durazno	6.744	6.708	13.452
Flores	2.852	2.548	5.400
Florida	7.752	7.383	15.135
Lavalleja	6.514	6.075	12.589
Maldonado	20.127	19.215	39.342
Paysandú	14.007	13.613	27.620
Río Negro	6.628	6.270	12.898
Rivera	12.816	12.579	25.395
Rocha	7.286	7.237	14.523
Salto	16.191	16.369	32.560
San José	13.271	12.354	25.625
Soriano	9.640	9.318	18.958
Tacuarembó	10.584	10.317	20.901
Treinta y Tres	5.538	5.613	11.151
<b>Total</b>	<b>389.125</b>	<b>387.979</b>	<b>777.104</b>

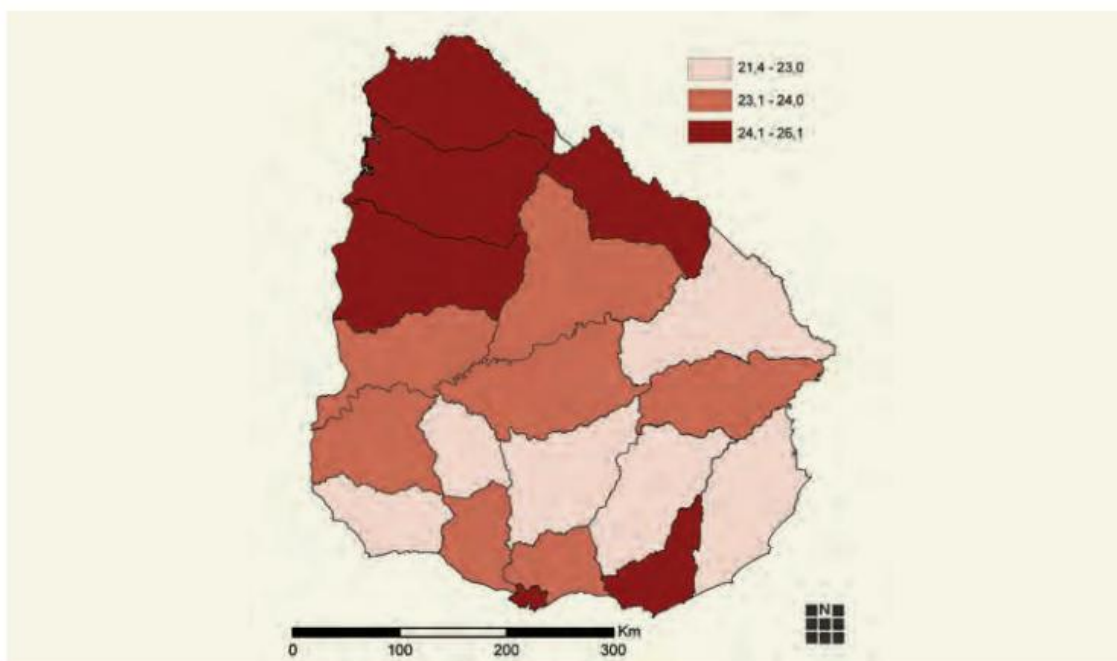
Fuente: Sistema de Información de Género, Inmujeres-MIDES, a partir de Censos 2011

6

Los departamentos con mayor cantidad de jóvenes son: Montevideo, Canelones, Maldonado, Salto y Paysandú; claramente, es coincidente con la concentración de la población total.

<sup>6</sup> Fuente: Fascículo 4 del Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay que tiene como objetivo caracterizar demográficamente a la población comprendida entre los 14 y 29 años de edad en Uruguay a partir del procesamiento de las bases de datos de los Censos 2011.

MAPA 1. PESO DEMOGRÁFICO RELATIVO DE LA POBLACIÓN JOVEN POR DEPARTAMENTO.  
AÑO 2011 (% DE LA POBLACIÓN TOTAL)



Fuente: Sistema de Información de Género, Inmujeres-MIDES, a partir de Censos 2011, INE

7

El mapa 1 muestra el peso relativo de la población joven por departamento. Los porcentajes de jóvenes en el total de la población departamental son similares en todo el territorio nacional. No obstante, es posible visualizar que los departamentos ubicados al norte del país (Artigas, Salto, Paysandú y Rivera) concentran algo más de jóvenes que el resto del país, con porcentajes superiores al 24% (Calvo, 2014: 15).

En Montevideo y Maldonado se observa un peso demográfico de la población joven similar al recientemente mencionado en el norte del país. Este hecho se encuentra relacionado con la migración interna de este grupo poblacional. Según datos presentados por Paredes (2008) a partir de la Encuesta Nacional de Juventud (ENAJ) estos dos departamentos son señalados como los destinos preferidos por los adolescentes y jóvenes para residir. Las razones esgrimidas por estos para migrar a otro departamento son, principalmente, de carácter laboral y educativo (Paredes, 2008).

Por otra parte, los departamentos con menor peso relativo demográfico de la población joven en el total de su población son: Lavalleja, Rocha, Colonia y Flores.

El tomar la dimensión territorial es realmente importante. Rofman (2016) nos menciona al respecto que: *“El territorio no es solo un hecho físico, un paisaje o un descriptor de la ubicación de los fenómenos; sino también el resultado de un proceso de construcción social.*

<sup>7</sup> Fuente: Fascículo 4 del Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay que tiene como objetivo caracterizar demográficamente a la población comprendida entre los 14 y 29 años de edad en Uruguay a partir del procesamiento de las bases de datos de los Censos 2011.

*Ello supone pensar el espacio y la sociedad como dos dominios relacionados, que producen constantemente la territorialidad.” (Rofman, 2016:18).*

Es así como las condiciones del territorio –su estructura socioeconómica, las características de los actores, su historia, etc.– inciden fuertemente en la orientación y las modalidades particulares de los hechos sociales y políticos (Rofman, 2016: 18). Esto quiere decir que es importante comprender la historia, cultura, dinámicas y contexto de cada uno de los territorios analizados. Ya que no es lo mismo realizar esta misma política o investigación en Uruguay que en otro país, ni tampoco en un departamento que en otro.

Paneo general de los departamentos analizados:<sup>8</sup>

Colonia: El departamento de Colonia cuenta con una población de 123.203 habitantes, de los cuales 26.792 son jóvenes según datos del Censo 2011, el 90,7% de la población es urbana.

Flores: El departamento de Flores cuenta con una población de 25.050 habitantes, de los cuales 5.400 son jóvenes según datos del Censo 2011, el 91,7% de la población es urbana.

Lavalleja: El departamento de Lavalleja cuenta con una población de 58.815 habitantes, de los cuales 12.589 son jóvenes según datos del Censo 2011. Es uno de los departamentos con mayor proporción de población en zonas rurales, el 89,7% de la población es urbana.

## Marco Teórico - Conceptual

Las juventudes como tema de estudio ha sido abordado desde múltiples ejes y su complejidad como categoría social lleva a que el mismo sea revisado permanentemente por diversas disciplinas. El hecho de la relevancia de la juventud como tema de estudio radica en situarnos en contraposición al paradigma que toma a las juventudes como problema social, en el cual se visibiliza a las juventudes de forma estigmatizante y descalificadora, generando temor y rechazo. Sino que entendemos a las y los jóvenes como sujetos de derechos y que por lo tanto al reconocer el aporte, los derechos y las capacidades de las juventudes a la sociedad, adherimos a *“El enfoque de derechos abandona el énfasis estigmatizante y reduccionista de la juventud como problema. La integración del paradigma que la señala como actor estratégico con el paradigma de juventud ciudadana, permite reconocer su valor como sector flexible y abierto a los cambios, expresión clave de la sociedad y la cultura global, con capacidades y derechos para intervenir protagónicamente en su presente, construir democrática y participativamente su calidad de vida y aportar al desarrollo colectivo.”* (Krauskopf, 1998: 123).

La conceptualización de los jóvenes como sujetos de derecho se vincula a una perspectiva de desarrollo bajo las premisas del desarrollo a escala humana de Max Neef y reconocer su valor como sujetos de derechos y capital humano.

---

<sup>8</sup>Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP - Dirección de Descentralización e inversión Pública

## Perspectivas de desarrollo

Las conceptualizaciones acerca de qué es y que no es desarrollo han ido cambiando hace ya varios años. En la ilustración se gestó la concepción de que la humanidad iba a ir mejorando progresivamente. Al ver que no todos los países lograban ir al mismo ritmo, comenzaron a indicar los caminos a recorrer para alcanzar el desarrollo de los mismos. Fue desde ahí que la idea de desarrollo se entendió como el resultado del crecimiento económico y con ello, las diferentes maneras para alcanzarlo (como la industria, la tecnología, el capital humano, entre otras); vinculación que continúa asociada hasta hoy. Sin embargo, como ya se ha evidenciado, la concepción de desarrollo no es inmutable, por el contrario, surgieron nuevos focos vinculados al desarrollo humano, la redistribución, el análisis institucional y democrático, el medio ambiente y la sustentabilidad son algunos de estos focos. Es por lo tanto un concepto que se encuentra en un proceso de readaptación y construcción permanente.

Sin embargo, tomando las ideas de Mandressi (2016: 8 y 9) podemos definir por medio de tres elementos básicos una construcción minimalista del desarrollo *“La primera de las dimensiones fundamentales que implica el desarrollo puede ser la concepción de lo deseable. Implica la imaginación de un escenario posible mejor al actual, o de por sí bueno. El segundo elemento, entonces, es la dimensión del cambio: la situación deseable se alcanza o se aproxima a través de un proceso de transformación, que implique una ruptura de lo anterior. El tercer elemento, finalmente, puede entenderse como lo social, lo colectivo. La situación deseable y el cambio necesariamente deben comprender al conjunto de la sociedad o la comunidad, y a ello se debe su naturaleza. Lo social implica tanto la estructura – lo estable, permanente – como la acción – los actores, agentes - ; y es así que además de social es necesariamente político. En resumidas cuentas: el desarrollo como cambio social definido como deseable”*.

Ahora bien, alineado a estas ideas entendemos que *“(…) el mejor desarrollo al que podremos aspirar (...) será el desarrollo de países y culturas capaces de ser coherentes consigo mismas.”* (Max Neef, et al; 1993: 25). Es decir que lo deseable, la transformación que se pretende realizar en determinada sociedad no tiene porque ser la misma que para otra, sino que tiene que ver con las características, necesidades y conflictos de cada una.

Sin embargo entendemos que hay ciertos criterios básicos como son la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales que tomamos de Max Neef (1993) que no se pueden dejar de lado al momento de conceptualizar el desarrollo. Es entonces que desde esta perspectiva entendemos que la satisfacción de estas necesidades se manifiesta a través de la generación de niveles amplios de autodependencia y en una articulación orgánica entre las personas, la naturaleza y la tecnología, así como de los procesos globales con los locales, de los procesos personales con los sociales, y de la sociedad civil con el Estado. Más precisamente, las necesidades humanas, autodependencia y articulaciones orgánicas representan los fundamentos principales de este enfoque, cuya base es el protagonismo real de las personas que pasan de ser personas-objeto a personas-sujeto del desarrollo (Max Neef en Santa Cruz; 2015: 32).

Sumado a esto, en líneas generales encontramos que el desarrollo a escala humana de Max Neef (1993) se sustenta de tres postulados básicos: a) el desarrollo es un proceso que se refiere a las personas y no a los objetos; b) las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables; c) las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos, lo que se modifica a través del tiempo y las culturas, es la manera y los medios utilizados para satisfacer las necesidades, es decir los “satisfactores”. (Max Neef en Santa Cruz; 2015: 32 y 33).

Desde esta perspectiva se entenderá al desarrollo a lo largo de toda la investigación, bajo las premisas del desarrollo a escala humana de Max Neef (1993) y de la conceptualización minimalista de Mandressi (2016).

Es a su vez a través de este enfoque que nos situamos en contraposición al paradigma que toma a las juventudes como problema social, en el cual se visibiliza a las juventudes de forma estigmatizante y descalificadora, generando temor y rechazo. Sino que entendemos a las y los jóvenes como sujetos de derechos y que por lo tanto *“Para instalar políticas y programas de juventud es necesario romper con la invisibilización y sus peligrosas consecuencias. Si no se cultiva una visibilización positiva, los y las jóvenes pueden desarrollar una visibilización aterradorante”* (Krauskopf; 1999: 126). Ya que, *“La perspectiva estigmatizada de la adolescencia como problema social tiene un efecto boomerang y lleva a priorizar el control sobre la perturbación social que causan los jóvenes sin fomentar su desarrollo, resolver las situaciones ni reconocer su valor como sujetos de derechos y capital humano.”* (Krauskopf; 1999: 126).

Al reconocer el aporte, los derechos y las capacidades de las juventudes a la sociedad contribuimos a una aceptación positiva de las y los mismos, a su participación efectiva y a fortalecer el desarrollo colectivo.

Arendt (en Hurtado y Rolando; 2015: 7), en su trabajo sobre la condición humana le otorga un lugar privilegiado a la acción política, como la forma por excelencia para la transformación del mundo, se da como consecuencia la necesidad de participación de la comunidad, del grupo, que requiere de un escenario público en el que las y los ciudadanos en tanto sujetos políticos puedan expresarse, obrar, deliberar y decidir en libertad.

Abramo (2005) llama la atención sobre las condiciones y posibilidades de participación de las y los jóvenes en la conservación o transformación de la sociedad; cómo las y los jóvenes pueden llegar a intervenir en el destino del país, y también los problemas específicos que las y los afectan, examinando sus valores, sus opiniones y su actuación social y política.

Es así como *“la participación juvenil en la construcción de las respuestas no es sólo un avance democrático: se ha convertido en una necesidad. Sin la participación activa de los y las jóvenes en las metas de vida y bienestar, no será posible el desarrollo humano de calidad ni el desarrollo efectivo de nuestras sociedades”* (Krauskopf; 1998).

### **De juventud a juventudes**

Según Pinheiro e Silva y Henríquez Ojeda (2014: 38) *“La juventud es un concepto reciente y su percepción como una categoría social cobró impulso a mediados del siglo XX, y a menudo*

*ha servido como símbolo de una categoría social siempre dispuesta a cuestionar los valores sociales y la sociedad en general, simbolizando a lo rebelde, a lo nuevo y a otras características similares. La juventud no es una categoría estática y siempre está vinculada con el contexto histórico y social de su tiempo: siempre se está renovando”.*

Continuando con la línea que nos plantean Pinheiro e Silva y Henríquez Ojeda (2014) aún hoy no se encuentra una definición consensuada de la juventud y es muy difícil obtener un significado compartido sobre quiénes son las y los jóvenes y qué es lo que representan, porque existe influencia de una variedad de elementos que van ampliando el conjunto de las categorías asociadas a este grupo. Asimismo existen múltiples formas de experimentar la juventud, diversidad que confluye en una pluralidad de factores que hacen que sea una vivencia personal y subjetiva.

*“En realidad, las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas que inciden decisivamente en la dinámica juvenil, son vividas de maneras muy diversas por personas de las mismas edades, según sean las adscripciones sociales y culturales en las que les toca vivir (clase social, territorio donde habitan, género, etnia, etc.)” (OIJ en Santa Cruz; 2015: 24 y 25).*

Lo anterior refleja una pluralidad, complejidad del concepto de juventud por lo cual exigen repensar las heterogeneidades que encierra la categoría de juventud, y que por lo tanto es pertinente pasar del término absoluto “la juventud”, para hablar en términos plurales de “las juventudes”. Es importante entonces hablar de juventudes o grupos juveniles antes que de juventud, porque *“el mito de la juventud homogénea consiste en identificar a todos los jóvenes con algunos de ellos” (Margulis y Urresti en Santa Cruz; 2015: 25).*

*“Esta diversidad resulta vital desde todo punto de vista, y la misma debiera ser asumida como una riqueza y no como un problema, al momento de diseñar e implementar políticas públicas de juventud” (OIJ en Santa Cruz; 2015: 25).* Además, esta distinción no está referida a una cuestión gramatical, sino que *“hace mención a una cierta epistemología de lo juvenil, que exige mirar desde la diversidad a este mundo social” (Duarte en Santa Cruz; 2015: 25).*

Así mismo, es necesario tomar un criterio de medida de la juventud, resultando un dispositivo capaz de clasificación de los sujetos. La clasificación según la edad es uno de los ejes ordenadores de la actividad social, que opera como base de clasificaciones sociales y estructuraciones de sentido (Margulis y Urresti en Santa Cruz; 2015: 24).

Es por eso que tomamos el criterio etario del INJU, que ha tenido que tomar para la elaboración de políticas públicas. Es en tanto que *“la ley de creación del INJU ha definido históricamente sus competencias en relación a la franja que se extiende desde los 14 hasta los 29 años, hecho que ha contribuido a generar un imaginario que identifica a la juventud con este tramo, creando identidades y pertenencias” (INJU - Plan de Acción de Juventudes 2015-2025: 19).*

Es de esta manera que la creación de estos espacios innovadores para involucrar a los jóvenes en la elaboración de políticas públicas nos conduce a preguntarnos sobre los mecanismos de representación y legitimado de los procesos participativos.

## Representación en la participación

El concepto de representación es muy utilizado, por lo que es necesario definirlo. Hoy en día es un término vinculado a la democracia, así como a las ideas de libertad y justicia. Sin embargo, según Pitkin (1967: 2) a lo largo de la historia tanto el concepto como su práctica han tenido poco que ver con la democracia y la libertad. De hecho, representación no tiene porque implicar un gobierno representativo. Por ejemplo, un rey puede representar a una nación, al igual que un embajador. Cualquier servidor público puede representar en ocasiones al Estado. Así las instituciones y los ejercicios que enmarcan algún género de representación son necesarios en cualquier sociedad articulada, sin que ello tenga que ver con el autogobierno del pueblo.

El concepto de representación, en lo que se refiere a seres humanos que representan a otros seres humanos, es esencialmente un concepto moderno. Fue a partir de las revoluciones francesas y americanas que vino a significar representación popular, guardando una estrecha relación con la idea de autogobierno y con el derecho de cada persona a decir lo que piensa (Pitkin; 1967: 2).

Hobbes mantiene que todo gobierno es un gobierno representativo en la medida que representa a sus individuos. Sin embargo las tendencias en este siglo ha sido desacreditar la representatividad de las llamadas democracias indirectas como algo mítico o ilusorio (Pitkin; 1967: 5).

### Formas de ver la representación:

Representación vinculada a ser autorizado a representar:

Una de ellas es una relación de derechos y responsabilidades por otro o uno mismo, ya que un representante es una persona artificial: *“personificar a alguien, es actuar o representarse a sí mismo o a otro; y del que actúa por otro, se dice que es portador de su persona, o que actúa en su nombre”* (Pitkin; 1967: 20 y 21).

A su vez Weber en Pitkin (1967: 43) continúa con esta idea de representación por medio de autoridad cuando menciona que: *“La verdadera representación existe únicamente allí donde ciertos miembros selectos tienen autoridad para actuar por el grupo, en tanto que otros miembros carecen de ella”*.

Tussman en Pitkin (1967: 47) dice: *“La esencia de la representación es la delegación o concesión de autoridad. Autorizar a un representante es otorgarle el derecho a de actuar por uno mismo”*.

Sin embargo no utilizaremos esta perspectiva para nuestro análisis ya que no nos referimos a estas ideas cuando hablamos de representación o representatividad. Se toma la idea de Gilpin en Pitkin (1967: 70) *“la comunidad como un todo, haciendo referencia a todos los intereses que constituían esa misma comunidad, tenía derecho a participar en las deliberaciones; esto es, derecho a la representación”*. En el caso de las mesas departamentales cualquier joven cuenta con el derecho a participar y así ser representado.

Sin embargo, encontramos que varios autores consideran que *“no se puede esperar mucha participación de los ciudadanos si éstos <<no saben cómo, ni dónde, ni para qué>>. Y señalan que las respuestas a estas preguntas (la facilitación de condiciones, la promoción y, en resumen, todas las facilidades para la expresión de la participación ciudadana) precisamente corresponden al sistema político, y se subraya, además, las cortapisas de los procesos participativos en sus niveles de representatividad, de legitimidad y de su coste. Se afirma que la representatividad de la participación ciudadana es limitada, pues solamente participa un porcentaje muy pequeño de la población, el cual, incluso, no guarda precisamente un perfil–socioeconómico característico medio, sino que suele distinguirse por sus altos niveles económicos y educativos, así como por su basta experiencia asociativa”* (Borja en Espinosa; 2009: 80).

Continuando con esta línea, Adams nos hacen referencia a que lo representativo *“debería ser un exacto, en miniatura, del pueblo en toda su amplitud, y que debería pensar, sentir, razonar y actuar como este último”* (Adams en Pitkin; 1967: 65). Continuando con esta idea Ford dice que la representatividad debería ser un “reflejo exacto” de la comunidad, de la opinión general de los integrantes de la comunidad, o de la variedad de intereses que existen en la sociedad (Ford en Pitkin; 1967: 66).

Es importante entender que lo recién mencionado es a lo que se busca llegar, ya que *“una perfecta exactitud en la correspondencia es imposible”* y *“la más perfecta reproducción en miniatura no duplicará todas las características del original”* (Pitkin; 1967: 96). Por lo que en general se buscan tomar criterios para analizar en que se busca ser representativo. Es así como entendemos que *“Representar significa ser representativo en el sentido de poseer características representativas (típicas)”* (Pitkin; 1967: 83).

Entonces *“lo que constituye un ejemplo (o muestra) representativo depende de lo que queramos saber sobre la cosa que lo sustituye; depende de nuestros propósitos.”* (Pitkin; 1967: 89).

Tomando el ejemplo de Pinney en Pitkin (1967: 84) *“Un granjero típico - propietario de una granja mediana, que la cultiva como lo hacen la mayoría de los granjeros, que piensa como lo hace la mayoría de sus compañeros - podría ser enviado al legislativo con el fin de representar a un distrito agrícola. Su actitud ante los problemas que afronta el legislativo sería representativa de la actitud general de los granjero”.* *“Aquí se identifican tres ideas diferentes: ser representante (típico), ser elegido representante, y tener una actitud representativa.”* (Pitkin; 1967: 84).

En nuestro caso buscamos indagar si las y los participantes son esos representantes típicos de las y los jóvenes del departamento y si tanto las y los que son elegidos como representantes, como los que no, cuentan con una actitud representativa. Tomando como referencia que *“El diccionario nos dice que <<representante>> en el sentido de <<representatividad>> significa <<típico de una clase, que transmite una idea adecuada de los restantes miembros de la especie>>.”* (Gilpin en Pitkin; 1967: 88).

Griffiths en Pitkin (1967: 89) nos hace referencia a la “representación descriptiva”, en la cual una persona o una cosa suplen a otra “siendo lo suficientemente parecidas a ellas”.



Un punto importante a resaltar a la hora de hablar de representatividad es que al pensar en la composición debería de permitir que sobre cualquier tema que surja, todas las opiniones encuentren su portavoz. Es así como Considerant en Pitkin (1967: 68) nos menciona que *“todas las opiniones, incluso las más absurdas y monstruosas, deben tener representantes en un número proporcional a su peso específico”*. Es desde esta perspectiva que buscamos indagar si en las mesas departamentales podemos escuchar todas estas voces y así ver que tan representativas son las mesas de las y los jóvenes del departamento.

Es importante entender que *“la constitución de una institucionalidad de representación social requiere, en primera instancia, el reconocimiento por parte del Estado de la autonomía política de las asociaciones que actúan como mediadoras entre el Estado y la sociedad (el sector intermediario), tanto como la no formalización de su función de representación social a través de organizaciones (consejos, comités, etcétera) insertas en la propia institucionalidad estatal(....)”* (Cunill en Espinosa; 2009: 84).

*“Desde la lógica social, las acciones y actividades desplegadas por un conjunto de ciudadanos con miras a involucrarse en la elaboración, decisión y ejecución de ciertos asuntos públicos que son de su interés, nos remite a una expresión y organización autónoma de una <<fuerza social>> mediante la cual se busca abrir los espacios por los que discurre la toma de decisiones políticas.”* (Espinosa; 2009: 84).

### **Juventudes: ciudadanía y participación**

Álvarez nos define a la participación ciudadana como *“un tipo de acción colectiva mediante la cual la ciudadanía toma parte en la construcción, evaluación, gestión y desarrollo de los asuntos públicos, independientemente de las modalidades (institucional–autónoma) por las que esta misma discurra”* (Álvarez en Espinosa; 2009:75).

Al hablar de ciudadanía entendida como una construcción social, nos remite a un proceso que se encuentra fuertemente vinculado con el ejercicio y/o desarrollo de los derechos. Procesos que podemos ubicar en tres dimensiones:

*“1) la civil, dimensión en que el objeto de la acción es la defensa de los derechos de igualdad ante la ley, libertad de la persona, libertad de expresión, libertad de información, libertad de conciencia, de propiedad y de la libertad de suscribir contratados;*

*2) la política, dimensión en que el objeto de la acción está relacionado con el derecho de asociación y con el derecho a participar en el poder político, tanto en forma directa, por medio de la gestión gubernamental, como de manera indirecta, a través del sufragio;*

*3) la social, dimensión en que el objeto de la acción nos remite al conjunto de derechos de bienestar (mínimos) y obligaciones sociales que permiten a todos los miembros participar en forma equitativa de los niveles básicos de la vida de su comunidad.”* (Espinosa; 2009: 97 y 98).

Siguiendo esta vinculación de derechos y ciudadanía, es que la participación ciudadana *“ya no se trata sólo de la ciudadanía formal de ejercer el derecho al voto a partir de los 18 años, que dejaba por fuera a niños y adolescentes, sino que se da importancia a las prácticas sociales entre el Estado y los actores sociales que dan significado a la ciudadanía.”* (Krauskopf; 1998: 123).

Es así que Espinosa nos menciona que *“la delimitación del espacio donde acontecen los procesos de participación ciudadana, sin duda, ha sido una de las preocupaciones constantes en la literatura. De acuerdo con lo anterior, diversos autores se han preocupado por destacar que la participación ciudadana, en primer lugar, nos remite a*

- 1) las experiencias de intervención directa de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales;*
- 2) procesos mediante los cuales los habitantes de las ciudades intervienen en las actividades públicas con el objetivo de representar sus intereses particulares (no individuales);*
- 3) conjunto de actividades e iniciativas que los civiles despliegan, afectando al espacio público desde dentro y por fuera de los partidos;*
- 4) despliegue de acciones mediante las cuales los ciudadanos intervienen y se involucran en los procesos de cuantificación, cualificación, evaluación y planificación de las políticas públicas;*
- 5) proceso dialógico/cooperacional relacionado con la gestión, elaboración y evaluación de programas de actuación pública, así como con la planeación y autogestión ciudadana de distintos servicios públicos.”* (Cunill et al. en Espinosa; 2009: 76 y 77).

Tomando las ideas de Espinosa (2009) podemos contemplar cómo se encuentra una gran diversidad de espacios y formas de participación de la ciudadanía que no solamente contempla la relación entre el Estado y la sociedad, sino también al carácter central de dicha interacción, es decir, la disputa por y de la construcción de lo público.

Es así que la participación ciudadana se podría considerar como *“un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es un proceso en que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directa o indirectamente en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política.”* (Velásquez y González en Espinosa; 2009: 84 y 85).

De esta manera, si nos enfocamos en la participación juvenil se *“abandona el énfasis estigmatizante y reduccionista de la juventud como problema. La integración del paradigma que la señala como actor estratégico con el paradigma de juventud ciudadana, permite reconocer su valor como sector flexible y abierto a los cambios, expresión clave de la sociedad y la cultura global, con capacidades y derechos para intervenir protagónicamente en su presente, construir democrática y participativamente su calidad de vida y aportar al desarrollo colectivo.”* (Krauskopf; 1998: 123).

Es a partir de este paradigma que nos plantea Krauskopf (1998) que se destaca el rol protagónico que tienen las juventudes en la renovación permanente de las sociedades, más aún si lo pensamos en el contexto de reestructuración socioeconómico y de globalización en el que nos encontramos. Dando así la posibilidad de posicionar a la participación juvenil como parte crucial del desarrollo y por tanto de la sociedad en general.

Ahora, si hacemos foco en lo que refiere a las formas de organizarse, Serna *“destaca así el cambio en la ubicación del individuo en la organización o movimiento y el énfasis en la horizontalidad de los procesos de coordinación. El respeto a la diversidad y las*

*individualidades se constituye en el centro de las prácticas y el grupo es una mediación que debe respetar la heterogeneidad. De allí que las organizaciones donde el individuo queda <<anulado en pro de lo colectivo masificado han dejado de ser de interés para las nuevas generaciones. Las redes de jóvenes buscan fungir como facilitadoras y no como centralizadoras>>”.* (Serna en Krauskopf; 1999: 130).

Entonces se valoriza la autonomía, la diversidad y las individualidades, rechazando la hegemonización por grupos específicos. Tomando las ideas de Espinosa, (2009: 100) podemos decir que la ciudadanía nos remite a un accionar consciente, a una actividad deliberada, dirigida a formar parte de la vida pública así como a una disposición permanente por recurrir a la elaboración de decisiones y objetivos colectivos, en contraposición de la mera adscripción y goce de ciertos bienes y servicios garantizados por un estatus jurídico o territorial.

Es así como a su vez, *“los sistemas democráticos modernos se apoyan en el fortalecimiento de la esfera pública considerándola como lugar de encuentro entre actores sociales y políticos para la deliberación y toma de decisiones colectivas. En tal sentido, la participación ciudadana fortalece a la vez el Estado y a la sociedad, sin que ello represente una pérdida de identidad de uno u otra.”* (Velásquez y González en Espinosa; 2009: 88).

De acuerdo con lo recién planteado la participación ciudadana aporta a la “governabilidad”, conformando espacios sociales de expresión, organización y al ejercicio de derechos y deberes que nos definen como ciudadanos. *“La noción de ciudadanía, en consecuencia, no sólo brinda la fundamentación legítima de la participación ciudadana, sino también delimita los espacios y sentidos de estas prácticas y acciones cívico-político-sociales.”* (Espinosa; 2009: 102 y 103).

Al mismo tiempo *“la participación ciudadana es, ante todo, un derecho y un compromiso colectivo del que depende la construcción pública de las decisiones públicas, es decir, la participación amplia y autónoma de los ciudadanos se concibe como una pieza fundamental para la regulación, vigilancia de las instituciones políticas, así como una estrategia básica para incidir e intervenir en el diseño, planeación y desarrollo de las decisiones públicas.”* (Meyenberg en Espinosa; 2009: 104).

A su vez, *“se pone de relieve que la participación ciudadana es un complejo proceso de toma de decisiones individuales en el cual interviene una serie de factores o elementos relacionados con el contexto vital (inmediato y específico) de los participantes y que, por tanto, la potencialidad de sus resultados, sus efectos y su repercusión estructural, está prefigurada también por un conjunto de prácticas y percepciones social y culturalmente inveteradas (características de las instituciones públicas y de los propios individuos) que subyacen en el espacio social en el que se desarrolla.”* (Pliego en Espinosa; 2009: 81).

### **Innovación Democrática**

Bianchi y Mancini (2015: 4) plantean que *“la democracia es una forma de organización social, una de tantas. No es algo estático, de laboratorio, sino que es constituida y reconstituida históricamente por nosotros, los ciudadanos, con los recursos culturales,*

*tecnológicos y políticos que tenemos a disposición. Es por ello que cada sociedad, según sus propias características y posibilidades se organiza a su manera”.*

Es de esta manera que Gurza Lavalle e Isunza (2010), entienden a la innovación democrática como *“un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y en el que se articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político.”* (Gurza e Isunza; 2010: 19).

Es importante aclarar que estamos en un proceso de transición ya que aún hoy mantenemos las instituciones democráticas que fueron pensadas hace más de 200 años y que responden a los valores, la tecnología y la ciudadanía de esa época (Bianchi y Mancini; 2015: 4) Esa tecnología y ciudadanía han cambiado profundamente en los últimos dos siglos, sobre todo en los últimos veinticinco años, desde el surgimiento de la red e internet. Consecuentemente, el sistema político ha quedado desincronizado de los tiempos de la sociedad.

Según Gurza e Isunza (2010) *“La creación institucional que aquí nos ocupa es un fenómeno inédito y considerablemente más plural, no sólo porque ejemplos históricos de aquellas formas de participación ciudadana directa pueden remontarse al siglo xix, sino porque las modalidades de incidencia social sobre el poder público permitidas por las nuevas instituciones suelen situarse fuera de las fronteras tradicionales del gobierno representativo y para el ejercicio de funciones que no cuentan con antecedentes obvios en la doctrina democrática liberal –y aún menos en la republicana. La incidencia puede presentar alcances amplios, como la definición o el diseño de políticas públicas, o como el control ciudadano directo de instituciones políticas; de índole media, como la supervisión de políticas amparada por algún recurso de sanción, o bajos, como la solicitud de información amparada por normas positivas.”* (Gurza e Isunza; 2010: 19).

Estas ideas se sustentan con el contexto histórico sin igual que estamos viviendo en el que la tecnología nos ha abierto un mundo de posibilidades, de intercambio y con ello un cambio de paradigma. Es desde esta perspectiva que encontramos autores que ponen el foco en los ciudadanos como agentes de cambio y las nuevas formas de participación política especialmente en la de las y los jóvenes que se empieza a notar una ruptura con las formas tradicionales de participación.

Las nuevas formas de participación *“se destacan por la demanda por la horizontalidad y la participación directa en la toma de decisiones, así como la búsqueda de resultados inmediatos”* (Mieres y Zuasnabar en Zuasnabar y Fynn; 2017:31). Las mismas también se pueden caracterizar por su flexibilidad, por sus estructuras informales, por incorporar y utilizar los nuevos medios de comunicación e información (Hernández en Zuasnabar y Fynn; 2017).

Enmarcado bajo estas teorías es que surge el tercer plan nacional de gobierno abierto 2016 - 2018 y así la promoción por parte del gobierno de espacios de participación ciudadana como lo es el Consejo Nacional de Jóvenes.

## Gobernanza

En las últimas décadas, han surgido nuevas formas de prácticas políticas y enfoques de teorías, como también estilos alternativos de reforma del sector público y de gestionar asuntos públicos, como en este caso la temática de las juventudes. Entre estas propuestas encontramos a Peters (2005) que nos plantea que la administración pública ha intentado *“involucrar más directamente a la ciudadanía en la acción de gobierno y en la elección de las políticas”* (Peters; 2005: 586). Es así que a estas reformas y este nuevo enfoque se le ha llamado de varias maneras *“gobernanza”, “gobierno participativo”, “gobierno cooperativo”, “gobierno relacional”* o *“gobierno en red”* entre otros.

En este sentido continuando con las ideas de Peters (2005: 586 y 587): *“El principio democrático que subyace en la gobernanza es que la ciudadanía debe tener más influencia en las políticas que se adoptan en su nombre. En una democracia representativa los ciudadanos tienen cierto grado de influencia, pero ésta es indirecta y esporádica, y se realiza primordialmente el día de las elecciones”*. En consonancia, un mayor involucramiento de la ciudadanía, el contar con grupos sociales activos puede generar mayor confianza y legitimidad y cooperación en el sector público y la sociedad.

Zurbriggen (2015: 10) nos menciona que *“el concepto de gobernanza hace referencia a la conducción, coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores con diferentes objetivos y propósitos”*.

A su vez Zurbriggen (2015: 12) nos hace referencia a la distensión entre diferentes tipos de gobernanza, para lo cual es necesario definir el alcance y el grado de incidencia que la participación tiene sobre las decisiones en materia de política pública. Estos modelos son el jerárquico, el gerencial o de gobernanza en red. *“En el modelo jerárquico, es el Estado quien cobra la mayor relevancia en el proceso de toma de decisiones. En el modelo de carácter gerencial se incorpora la participación con el objetivo de conocer las preferencias y grado de satisfacción de los ciudadanos, considerados como consumidores finales. El modelo de gobernanza en red plantea en cambio que la relación gobierno – sociedad- mercado se estructure a partir de espacios más abiertos <<en los que los agentes gubernamentales recopilan información, co-crean y construyen la legitimidad necesaria para poder determinar las mejores soluciones de política pública>>”* (Zurbriggen en Zapata; 2017: 14). Es en este último en el que nos basamos para esta investigación.

Sorensen y Törfing definen a las redes de gobernanza como un nueva forma de gestionar los asuntos públicos a través de una *“una articulación horizontal y relativamente estable de actores interdependientes pero operacionalmente autónomos; que interactúan a través de distintas formas de negociación, deliberación y luchas de poder; que tienen lugar en un marco relativamente institucionalizado de reglas, normas, conocimiento e imaginarios sociales contingentemente articulados; que se autorregulan dentro de los límites establecidos; y que contribuyen a la producción de un propósito de carácter público en medio de un amplio conjunto de visiones, ideas, planes y regulaciones.”*(Sorensen y Törfing en Martí, et al.; 2016: 29).

Ahora bien, uno podría preguntarse más allá de la dimensión normativa ¿qué tan abiertas están esas estructuras a la diversidad de actores y de opiniones? Peters nos menciona al respecto: *“Por una parte, las redes pueden ser estructuras más bien abiertas que dan cabida a una amplia gama de opiniones y que tratan de incluir a todas las partes interesadas. Pero una alternativa es que las redes sean excluyentes y condicionen la pertenencia a ellas con base en la posesión de ciertas habilidades o conocimientos (como las <<comunidades epistémicas>>), o a que se esté de acuerdo con la visión predominante con respecto a la política en cuestión. Obviamente, estos distintos tipos de redes tendrán distintas capacidades para tomar decisiones y para influir en las políticas.”* (Peters; 2005: 591).

Es a destacar que aunque haya una intención de ser incluyentes ¿Realmente logran incluir a todos los actores involucrados en torno a la política o temática en cuestión? ¿Las posibles soluciones o acuerdos que establecen representan a todos los actores? Es entonces que desde estos cuestionamientos se han establecidos debates que ha tendido a polarizarse entre autores que conciben a la gobernanza como una oportunidad de profundización de la democracia y otros que enfatizan los riesgos de la misma. Estos últimos entienden que la gobernanza puede representar un paso atrás en las funciones representativas y redistributivas del Estado si las mismas son excluyentes o cooptadas por élites (Rhodes, et al. en Martí, et al.; 2016: 31).

Por su parte, otros autores encuentran a la gobernanza como una oportunidad de profundización de la democracia, de fortalecer la política, la participación de colectivos excluidos del sistema representativo, la transparencia, la posibilidad de desarrollar formas de participación directas no mediatizadas por los partidos políticos ni por grandes organizaciones sociales (Rhodes, et al. en Martí, et al.; 2016: 31 y 32).

Por otro lado Peters (2005) nos plantea que *“las redes pueden variar en el modo en que se vinculan con el Estado y las políticas públicas. Las redes rara vez son tan autorreferenciales y autónomas como algunos teóricos suponen, pues para tener cierto peso en la política deben tener una cierta cercanía con la autoridad del Estado. Mientras más estrechos son sus vínculos con el gobierno más probabilidades tienen de ser efectivas, a largo plazo, en obtener lo que desean de él. Por otra parte, tener vínculos con el Estado puede implicar que las redes pierdan algo de la autonomía que necesitan para legitimarse y que sean cooptadas por el sector público. En realidad, puede darse una especie de cooptación mutua entre los actores públicos y privados, al necesitar una de las partes a la otra para que la política tenga éxito.”* (Peters; 2005: 591).

Es importante entender que *“Aunque el término redes es usado habitualmente cuando se habla de la gobernanza, debemos recordar que la idea en ciertos sentidos es más profunda. Lo que en realidad se arguye es cierta forma de apertura por parte del sector público hacia las influencias provenientes de la sociedad y de los niveles inferiores de la propia organización. La idea básica es revertir el dominio de los superiores jerárquicos e incrementar las posibilidades de elección.”* (Peters; 2005: 591).

Como una forma de abordar este tema, Martí, et al (2016: 32) proponen tres formas de evaluar la legitimidad democrática de las redes de gobernanza: una se centra en los actores participantes; otra en la calidad del proceso; y la tercera en los resultados de la misma. Dado

el poco tiempo que tiene el Consejo Nacional de Jóvenes no podemos hacer un análisis de resultados, pero sí de quienes participan y de evaluación del proceso.

En el enfoque de legitimidad a partir de quien participa hace énfasis en la representatividad de las y los actores que participan y en la capacidad de influencia de los menos favorecidos.

En la legitimidad a partir del proceso pone hincapié en las capacidades de inclusividad, transparencia y en la calidad de la deliberación. En la literatura este proceso es llamado “planificación colaborativa” donde a su vez establecen ciertos criterios de evaluación del proceso de planificación colaborativa. Los mismos son presentados de la siguiente manera:

*“Transparencia: Toda la información respecto al proceso y el contenido es fácilmente accesible por múltiples canales.*

*Adaptatividad: El proceso es capaz de manejar conflictos internos así como también aquellos aspectos exógenos que interfieran en él.*

*Inclusividad y diversidad: Todos los actores relevantes han sido invitados a participar, y tanto aquellos que han participado como los que no, lo han hecho independientemente de sus capacidades y de sus recursos.*

*Distribución equitativa del poder: Todos los actores tienen las mismas posibilidades de influir en el resultado final.*

*Deliberación: Se habilitan espacios de deliberación basados en el respeto y la reciprocidad, el resultado de los cuales es incorporado en las decisiones finales.*

*Satisfacción de los participantes: Satisfacción de los participantes con el proceso.” (Martí, et al.; 2016).*

En correspondencia con la literatura la creación del Consejo Nacional de Jóvenes está presente en lo recién mencionado y por eso el interés de la investigación en la representatividad y la relación del consejo con el INJU. Para poder poner en cuestionamiento si el Consejo fomenta la democracia o meramente representa un grupo de élite y como él mismo se relaciona con el Estado.

# Estrategia metodológica

## Metodología: Enfoque cualitativo

**DISEÑO:** estudio de caso, de carácter exploratorio.

**TÉCNICAS DE RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN:** entrevistas, observación, análisis documental, revisión de información secundaria.

**TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN:** definición de categorías y análisis con desarrollo de teoría.

El presente trabajo utiliza una perspectiva cualitativa, la elección se debe a que se intenta abordar el tema desde una óptica comprensiva, el cual pretende dar protagonismo a la persona o al grupo con que se está conversando y recoger sus opiniones e imágenes respecto a la realidad social que se pretende conocer. Este enfoque intenta profundizar en lo que motiva a las personas y los grupos.

La investigación consta de tres estudios de caso, de carácter exploratorio. Este diseño metodológico pone foco en la relevancia que se le da a la interpretación de los actores y a los procesos. El caso no puede ser considerado bajo ningún concepto un representante absoluto de un universo, sin embargo podemos observar causas, efectos y explicaciones, que de otra manera no podríamos.

Según Stake (2005) el estudio de caso *“es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes.”*(Stake en Alvarez y San Fabian, 2012: 3). El caso se toma como un *“sistema acotado”*, con límites que son necesarios para el objeto de estudio, pero que no deja de estar inserto en el contexto global donde se produce (Muñoz y Muñoz, 2001).

### Elección de las mesas de estudio

Las razones por las que se eligió investigar las mesas departamentales de Colonia, Flores y Lavalleja fue por tiempo y costos de la investigación. El motivo por el que se eligieron solo tomar tres mesas está vinculado al tiempo, ya que la investigación se llevó a cabo en el marco de una pasantía de grado en el que el trabajo de campo duró 4 meses. A su vez la selección de los departamentos que se iban a investigar estuvo relacionada a los costos de la investigación, lo que llevó a que sean cercanos a Montevideo. Por último pero no menos importante fue encontrar que sean mesas diversas para que el estudio sea más enriquecedor.



## **Técnicas de relevamiento de información**

Es de suma importancia para la investigación contar con las técnicas de relevamiento apropiadas, tanto a la hora de recabar la información necesaria, como para su análisis dentro de los límites que establece cada investigación.

Es así que se consideró utilizar entrevistas semiestructuradas, siendo ésta la herramienta más conveniente para poder reunir información, recabando documentación como actas y fotos; y realizando anotaciones de observaciones o elementos que llaman la atención. De esta manera se amplía el análisis en la temática, aprovechando la riqueza de las diferentes miradas de la realidad, permitiendo que las diferentes técnicas utilizadas puedan complementarse y retroalimentarse a lo largo de la investigación. Esto reafirma lo planteado por Bourdieu y Wacquant (1995), quienes destacan que la construcción de los objetivos no se hace desde una sola mirada, sino por la retroalimentación sucesiva de los diferentes puntos de vista y una serie de correcciones conjuntas.

En cuanto a la pauta de entrevista, lejos de tener una estructura rígida, se consideró esencial dejarlas abiertas para dar fluidez y naturalidad a la conversación. Durante las mismas se buscó acceder a la subjetividad y el sentido que los actores otorgan a sus acciones y a la de los demás, así como aprehender la reflexividad de los mismos a través de su participación en ese espacio. Las entrevistas se realizaron a dos jóvenes participantes por cada mesa departamental y a un técnico del equipo Impulsa del departamento al que se tomó como informante calificado.

En cuanto a las líneas principales de las entrevistas, estas se referían principalmente a: a. Quién participa, b. Cómo se conformaron las mesas, c. Su percepción sobre la representatividad de las mesas, d. Cómo se convoca a participar y qué resultados se pueden ver, e. Su opinión sobre la relación entre la mesa departamental y la mesa nacional y f. Su opinión sobre la relación entre la mesa departamental y el Programa Impulsa del INJU.

En lo que respecta a la observación participante, es un método de investigación social que capta los comportamientos en el momento en que se producen y en ellos mismos, sin la medición de documento o un testimonio. Es en este sentido que el investigador debe de estar atento a la aparición o a la transformación de los comportamientos, a los efectos que producen y a los contextos en los cuales se observan, como la disposición de un espacio. Es en tanto que el campo de observación del investigador es infinitamente amplio y sólo dependerá en definitiva de los objetivos de su trabajo y de sus hipótesis iniciales. Como campos de observación se tomaron las reuniones de las mesas departamentales y la nacional; donde se logró indagar sobre la composición de la mesa, en tanto actores e instituciones, la distribución y dinámica de las reuniones, el clima percibido, los temas tratados, la intensidad de la participación y el respeto por las diferentes opiniones, entre otras. En lo referido al análisis documental se tomaron en cuenta actas, fotos y otros documentos referidos al Consejo Nacional de Jóvenes. A su vez como información secundaria se tomaron en cuenta notas y artículos referidos al Consejo en internet.

## **Perfil de las y los entrevistados**

Se realizaron 9 entrevistas, 6 fueron a jóvenes participantes de las mesas departamentales del consejo nacional de jóvenes y 3 a técnicos de los equipos del programa Impulsa en los respectivos departamentos ya señalados.

Sobre las y los jóvenes, 2 son mujeres y 4 son hombres, solo en Flores se entrevistaron a dos varones. De las y los seis jóvenes entrevistados sólo dos eran mayores de 18 años. A su vez 3 de ellos son de la capital y los otros tres de localidades del interior de sus respectivos departamentos. Todos las y los jóvenes entrevistados se encontraban estudiando en la educación formal pública: tres en secundaria, uno en la universidad, uno en UTU, sin embargo ninguno se estaba desarrollando en el mercado laboral. En lo referido a su participación en otros colectivos, todos participan en otros colectivos como: el programa Impulsa, en grupos de voluntariado a través de iglesias, en el área de participación de secundaria, en actividades de centros juveniles, entre otros.

## **Técnicas de procesamiento de datos y análisis**

Las entrevistas y las anotaciones de las observaciones fueron transcritas. Para el procesamiento de información y análisis se procuró formular categorías que se definieron a partir de conceptos derivados del marco teórico y las entrevistas, como de elementos emergentes en los discursos. El intercambio entre los integrantes del equipo de investigación permitió unificar criterios para la construcción de categorías que reflejase conceptos presentes en varios discursos.

# Análisis

## **CAPÍTULO 1: LAS MESAS**

### **1.1 LA MESA NACIONAL**

Como se mencionó anteriormente la mesa nacional es un espacio que busca recopilar todas las voces de las y los jóvenes de todos los departamentos del país por medio de representantes elegidos por las mesas departamentales y así llegar a propuestas y tomar decisiones en común.

Se presenta a continuación una reseña de los principales temas trabajados en las jornadas nacionales del consejo. En los dos primeros encuentros nacionales se construyó, a grandes rasgos, el funcionamiento y la estructura del consejo cerrando la segunda jornada nacional con los temas prioritarios a trabajar (trabajo, salud, educación y jóvenes en conflicto con la ley), pero sin problematizar, ni desarrollar los mismos y se fijaron las fechas de los próximos encuentros nacionales del año (Actas de la primer y segunda jornada nacional del CNJ, noviembre 2016 y marzo 2017).

Fue en la tercer jornada de la mesa nacional en la que se presentó en qué estado de situación se encontraba cada mesa departamental y en la que se vio una diversidad de procesos y formas, donde algunos departamentos ya habían logrado conformar una mesa o

espacio joven y en otros no. Sin embargo, algo que se vio reflejado en todo el encuentro es que no existía un objetivo en común, más allá del encuentro sin ningún fin en sí mismo. Esto se vio claramente cuando contaron con un espacio para elaborar propuestas a nivel nacional sobre el problema laboral y las juventudes y terminaron concluyendo que decidía cada departamento que se hacía, sin lograr problematizar sobre la temática que había sido elegida como prioritaria en la jornada anterior (Observación de la tercer jornada nacional del CNJ, junio 2017). Esto es un problema cuando se busca que en las jornadas nacionales se logren establecer pautas en común o nacionales, pero no es así si solo se busca un encuentro e intercambio. El hecho de que no esté definido el objetivo de los encuentros nacionales también es un tema a resolver por el CNJ y el INJU.

En esta misma jornada se contó con la presencia de actores externos que se los convocó para informar sobre la temática en cuestión y no se supo aprovechar. Se notaba en el hecho que no se trabajó la temática en las mesas o los representantes de los departamentos no lograron plasmarlo en el encuentro nacional ya que las preguntas y comentarios en general eran con referencia personal y no con un planteamiento de representación departamental o con una mirada nacional de las juventudes. (Observación de la tercer jornada nacional del CNJ, junio 2017).

En lo que sí se observa un gran avance es en el proceso de desconcentración, ya que cada mesa nacional se realiza en otro departamento y en cada jornada se decide dónde será la próxima por votación. La mesa anfitriona cuenta con una gran responsabilidad tanto en la previa como durante la jornada a nivel logístico, presupuestal, como en la planificación y ejecución de ciertas actividades y coordinación con otros agentes. Para poder realizarlo las mesas departamentales cuentan con un gran apoyo del equipo del programa Impulsa del departamento. Este equipo muchas veces toma decisiones por su cuenta y eso ha generado controversias con los integrantes del consejo nacional y la comisión organizadora. Uno podría entender que esas controversias son consecuentes con una falta de comunicación previa donde se delega una gran responsabilidad a la mesa y no hay un gran contacto hasta el día anterior, o sucede que ese contacto se tiene entre el INJU y los técnicos del Impulsa. A su vez a la hora de la elección del departamento donde se realizará el próximo encuentro nacional no queda claro si las y los jóvenes realmente son conscientes del proceso en el que se encuentra la mesa departamental, si realmente podrán asumir esa responsabilidad. Esto lo vemos reflejado en que los criterios presentados tienen más que ver con las razones por las cuales les interesa más conocer el departamento y no tanto en las condiciones logísticas, de cómo puede fortalecer el proceso de la mesa. Esta situación termina implicando una gran responsabilidad al equipo del programa Impulsa sin previo aviso, ni consulta.

A partir de estos puntos de tensión podemos observar cómo una y otra vez surge la disyuntiva en el vínculo entre INJU y el Consejo Nacional de Jóvenes. Generando de esta manera una gran incertidumbre ya que la propuesta de las y los jóvenes en un comienzo fue lograr la autonomía, sin embargo en ciertos aspectos cuesta el desprenderse y salir de la posición “cómoda” o conocida.

El compromiso con el objetivo de la descentralización en un país de excesiva centralización, con altísima concentración del poder económico, político, social e intelectual en Montevideo (Oszlak; 2014); es el más notorio por parte de todos los participantes. Esto se

ve reflejado en la apuesta a las mesas departamentales y locales y que las jornadas Nacionales se vayan realizando en diferentes departamentos. Muchas veces les implicó mayores horas de viajes, con menos frecuencias y pocas conexiones y de todas maneras eso no se ve como un impedimento. Dicho compromiso con este propósito no se ve así con otros puntos que se establecieron como objetivos, misión y visión en las primeras jornadas del consejo nacional. Sin embargo es importante aclarar que de no ser por la subvención económica por parte del INJU este objetivo no podría ser logrado.

## 1.2 LAS MESAS DEPARTAMENTALES

En las tres mesas departamentales analizadas encontramos una rica variedad de formas y contenidos. Las mismas se presentan en momentos y contextos bien diferentes, siendo así que podemos clasificarlas por los procesos de conformación; para ello se analizó si tienen objetivos claros y comunes, si existe una identidad grupal, cuán autónomos se encuentran, entre otros criterios.

### Lavalleja: Mesa conformada

En el caso del departamento de Lavalleja podemos decir que existe una mesa departamental conformada ya que las y los mismos jóvenes se autoconvocan, facilitan el espacio, toman actas, realizan sus propias actividades, piden el espacio, etc. La mesa del departamento de Lavalleja está conformada por jóvenes que representan a otros colectivos del departamento que se reúnen mensualmente para en conjunto ver los problemas que van surgiendo a las juventudes del departamento y ver como poder resolverlas, generar o participar de espacios de formación sobre temas que estén relacionados, participar de actividades a las que son invitados, entre otras.

### Colonia: Mesa en proceso de conformación

La mesa departamental de Colonia está en un proceso de conformación donde los y las técnicas del programa Impulsa aún tiene un gran protagonismo ya que son quienes convoca, marcan los horarios, las fecha y consiguen el espacio para las reuniones. Sin embargo cuenta con un grupo conformado de unos 8 a 12 jóvenes entre 14 y 20 años que participan continuamente y se sienten identificados con el proyecto. Dichos jóvenes son de diferentes localidades del departamento y se juntan todas y todos mensualmente en donde se organizan, toman decisiones, conversan, etc.

En lo referido a la facilitación del espacio se está en un proceso en el cual los y las técnicas del programa Impulsa les van delegando tareas a las y los jóvenes participantes de la mesa departamental, mientras que ellos y ellas van aprendiendo y así van de a poco siendo más autónomos.

### Flores: No existe una mesa como tal

Flores no cuenta con una mesa departamental conformada *“en Flores nunca- no sé si- no sé cómo decirlo pero en Flores nunca hubo una especie de mesa mesamesamesa que digas esta es la mesa que nos representa”* (Entrevista n°7), dado que no presenta una participación constante de jóvenes en que se pueda decir que son un grupo constituido, con objetivos,

agenda propia, identidad común, etc. Las reuniones por lo general han sido convocadas, facilitadas y evaluadas por el propio equipo Impulsa del departamento. Solo hubo una instancia en la que lograron hacer una convocatoria en conjunto jóvenes y el equipo Impulsa pero dicha iniciativa no se sostuvo en el tiempo.

Es tanta la aleatoriedad en la participación que fue muy difícil concretar las entrevistas en dicho departamento. Las mismas terminaron realizándose a dos jóvenes que fueron ambos representantes del departamento en la mesa nacional pero en diferentes instancias. A su vez la desvinculación abrupta de los primeros representantes del departamento en el consejo hizo que se tuviera que dar un nuevo comienzo, perdiendo de esta manera el traspaso de aprendizajes, experiencia de unos a otros. Dicha situación nos llevó a preguntarnos: ¿Por qué se fueron los primeros delegados abruptamente cuando en la primer jornada del consejo nacional de jóvenes se los veía muy motivados con la propuesta? Respuesta que esperamos responder a lo largo del análisis.

## **CAPÍTULO 2. LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DEL ESPACIO**

### **2.1 ACTORES - LEGITIMIDAD EN QUIEN PARTICIPA**

A pesar de que es un espacio abierto a la participación de cualquier joven en la mayoría de las mesas cuentan con una participación promedio de unos 10 jóvenes, aunque se pueden encontrar algunas que no superan los 5 integrantes y otras que superan los 10 (Acta del tercer encuentro nacional de jóvenes, junio 2017).

La gran mayoría de las y los participantes son estudiantes de la educación formal, pero también hay varios de la no formal, muy pocos se desarrollan en el mercado laboral. La gran mayoría fueron convocados por el programa Impulsa y participan de sus actividades y/o pertenecen a otros espacios de participación en otros colectivos y/o partidos políticos.

La edad de los participantes va de los 12 a los 24 años, algunos son del medio rural y otros del urbano. A su vez es mencionado en las entrevistas que algunos participantes de las mesas departamentales cuentan con hijos a su cargo pero son las y los menos, sin embargo en las observaciones no se encuentran presentes afrodescendientes, ni personas trans en ninguna de las instancias. A partir de las entrevistas casi no es mencionado que participen en el CNJ jóvenes que han tenido o tienen conflicto con la ley. En lo referido al género a modo general las y los entrevistados nos mencionan que está bastante equilibrado en el sentido que las personas se pueden expresar libremente, en lo referente a presencia de mujeres y hombres pudimos observar que en algunas mesas se cuenta con una notoria mayor presencia de mujeres cómo es Colonia y Lavalleja, mientras que en Flores sucede lo contrario. Desde lo ideológico político, a modo general, se encuentra bastante equilibrado encontrando jóvenes participantes del consejo nacional que a su vez militan en diferentes partidos políticos, aunque este es un tema que genera controversias.

Es de relevancia vincular lo recién mencionado con ciertos aspectos teóricos anteriormente establecidos. Por lo tanto, tomando el concepto de Pitkin (1967:89) *“lo que constituye un ejemplo (o muestra) representativo depende de lo que queramos saber sobre la cosa que lo sustituye; depende de nuestros propósitos.”*. De tal manera, es de analizar en qué se buscaba

ser representativo por parte de las y los jóvenes, así como por las y los técnicos del programa Impulsa. Por lo tanto, la representatividad como una exacta reproducción en miniatura es inviable, ya que es imposible replicar en exactitud todas las características del original (Pitkin, 1967:96).

Por ejemplo en Colonia sus criterios se basaron en que haya representantes de las diferentes localidades, sin importar otros criterios, una de las entrevistadas menciona: *“Colonia es muy particular porque tiene muchas localidades entonces está bueno que puedan venir un joven o dos de cada localidad para que justamente tenga esa representatividad.”* (Entrevista n°4). Sin embargo dicha afirmación genera la duda de si no hay mesas locales, ¿realmente representan las voces de la localidad? o ¿solo su visión de la localidad?

En Lavalleja se buscó que haya representantes de diferentes colectivos y de diferentes localidades, procurando la diversidad de actores. La técnica del programa Impulsa nos menciona que: *“si, en realidad el proceso de conformación lo gestamos nosotros, ¿no? desde el equipo. Se empezó este a convocar a los chiquilines en las recorridas que hicimos a nivel interno del departamento en el interior y empezamos a convocar los referentes de cada grupalidad.”* (Entrevista n°2). Lo que va de la mano con lo que nos menciona una de las jóvenes entrevistadas: *“ósea convocaron a algunos de los que ya conocían y después también nuestro deber era informar en nuestros lugares para que se fueran formando, fueran participando más / y de apoco se fueran juntando más.”* (Entrevista n°1).

En Flores su principal preocupación se vio en, primero conformar una mesa, sin embargo en el primer intento los representantes del departamento les era importante el que haya representantes de diferentes formas de vivir las juventudes. Esto lo vemos en una de las entrevistas del departamento, quien nos dice que: *“el otro problema que yo veía que a la hora de trabajo nosotros hacíamos esa convocatoria pero no teníamos un representante de un joven trabajador entonces nosotros hablábamos de trabajo desde nuestra perspectiva pero capaz que el joven de Flores que trabaja tiene mucho más problemáticas que nosotros no lo estamos representando era eso a lo que iba, que siempre íbamos a las reuniones gurises eh: chicos del liceo de primero a quinto de liceo más grande no había, entonces ta era eso, que es lo que pasa acá”* (Entrevista N° 7).

Lo que se encuentra de la mano con la idea de legitimidad de Peters quien menciona que *“el éxito democrático del modelo de gobernanza depende de que el universo de grupos represente a todos los intereses involucrados”* (Peters; 2005: 595). Por eso es tan importante el investigar la representatividad ya que como vimos podría convertirse en un grupo de élite perdiendo el enriquecimiento de la diversidad de voces, propuestas, el intercambio y la cooperación. Creemos que este punto por lo tanto fundamental que se establezcan criterios para establecer la representatividad y comprometerse a lograr ciertos mínimos.

## **2.2 EL PROCESO - LEGITIMIDAD EN BASE A CÓMO SE PARTICIPA:**

Para esta parte del análisis se tomarán los criterios en relación al proceso de Martí et al (2016). Estos criterios establecen una serie de categorías que se considerarán a continuación:

**“Criterios en relación con el proceso:**

Transparencia: *Toda la información respecto al proceso y el contenido es fácilmente accesible por múltiples canales.*

Adaptatividad: *El proceso es capaz de manejar conflictos internos así como también aquellos aspectos exógenos que interfieran en él.*

Inclusividad y diversidad: *Todos los actores relevantes han sido invitados a participar, y tanto aquellos que han participado como los que no, lo han hecho independientemente de sus capacidades y de sus recursos.*

Distribución equitativa del poder: *Todos los actores tienen las mismas posibilidades de influir en el resultado final.*

Deliberación: *Se habilitan espacios de deliberación basados en el respeto y la reciprocidad, el resultado de los cuales es incorporado en las decisiones finales.*

Satisfacción de los participantes: *Satisfacción de los participantes con el proceso.” (Martí, et al.; 2016).*

**2.2.1 Transparencia:** Toda la información respecto al proceso y el contenido es fácilmente accesible por múltiples canales.

En este apartado encontramos una falta de información muy relevante en lo que implica a la conformación del consejo nacional y hasta a veces de las propias mesas departamentales.

Uno de los entrevistados menciona el tema de la falta de información sobre el consejo nacional de jóvenes como un problema: *“porque esto no se conoce, porque vos preguntas acá a la vecina no tiene ni idea que es el consejo entonces yo creo que si esto sería más conocido si saldría en los medios de prensa, si se ve que esto va en serio, si esto tuviera repercusión, yo creo que más jóvenes se arrimarían porque le da otra cara ante la sociedad entendes, porque capaz que yo mañana voy a representar al consejo nacional de jóvenes, hay gente que me mire y que todo el mundo lo sepa y que piense a él le podemos plantear este problema, vamos hablamos con él a ver, ¿cómo los podemos integrar? eso creo que falta una formalidad del consejo.” (Entrevista n°7).*

Esta falta de información se da por parte de las y los propios jóvenes del consejo como del propio equipo del INJU. Dicho suceso se podría llegar a explicar por el recambio constante que se da en la esfera que refiere a las juventudes y es por ello la gran importancia que se tiene que dar a la documentación de dichos procesos y la disposición de manera accesible de los mismos. A su vez otro de los puntos a tener en cuenta es establecer de alguna manera el traspaso de información entre los propios compañeros tratando de evitar que haya información incompleta, así como buscar la manera que cada vez que alguien se desvincula no sea un recomenzar nuevamente.

El acceso del público en general a la información del consejo sin tener previo conocimiento, por medio de la búsqueda en internet tendrá un panorama general accediendo a las páginas

del INJU y de AGESIC (a partir de ahí se puede acceder al 3er Plan de Gobierno Abierto). También se podrá encontrar alguna nota de prensa a nivel departamental. Sin embargo no se presenta ningún medio de contacto al consejo mismo y el hecho de que las páginas de referencia sean del gobierno genera confusiones por más que digan que el consejo busca la autonomía.

Entonces uno podría preguntarse, ¿A quién llega la información? ¿Cómo las y los jóvenes logran integrarse al consejo? Como vimos recién la información que se puede encontrar en internet es más que nada informativa, dirigida al público en general para mostrar avances de lo pautado en el tercer plan de gobierno abierto. Por lo que la información e invitación llegó a las y los jóvenes que integran el consejo por otro medio o canal. Es por lo tanto que pasaremos a analizar cómo se da la convocatoria a las y los jóvenes del consejo nacional. Para ello buscaremos responder a las siguientes preguntas: ¿Quién convoca? ¿A quién se convoca? ¿Cómo se convoca? ¿A qué se convoca? ¿Para qué se convoca? ¿A quién termina llegando la convocatoria? ¿Qué se conoce? ¿Por qué medios llega?

**¿Quién convoca?** La convocatoria inicial en los tres casos de estudio se da por parte del programa Impulsa. Esto lo vemos reflejado claramente en varias de las entrevistas, una de las técnicas nos cuenta: *“bueno en la conformación creo que fuimos un punto fundamental por el hecho de que nosotros iniciamos la convocatoria no?”* (Entrevista n°2). En el caso de Lavalleja una vez conformada la mesa y en ese proceso de autonomía las y los mismos jóvenes quedaron encargados de continuar la convocatoria. En el caso de Colonia en el proceso de autonomía y a medida que se fueron sumando jóvenes la convocatoria la comenzaron a realizar en conjunto. En el caso de Flores tuvieron un intento de acompañar la convocatoria de las y los mismos jóvenes pero al final como ya vimos hubo un quiebre abrupto por lo que al segundo intento de rearmar la mesa departamental volvió la responsabilidad a los técnicos del programa Impulsa. Pero como dice el mismo técnico en la entrevista: *“buscamos que los jóvenes mismos este: se invite, se motive uno al otro, convoquen, que después sea como más de ellos y no nuestro”* (Entrevista n° 8).

El hecho de que la convocatoria se haga a través del programa Impulsa genera confusión ya que uno tendería a pensar que es un programa más del Impulsa dirigido por ellos y no se muestra como un espacio de gobernanza propio de las y los jóvenes. Relación que trabajaremos más adelante en el análisis.

**¿A quién se convoca?** Claro está que todos convocan a jóvenes pero como ya vimos las juventudes es un término que comprende una gran diversidad y por eso es tan importante ver la representatividad y sí fue tenido en cuenta a la hora de convocar. Como vimos en Lavalleja la convocatoria está dirigida a representantes de colectivos de jóvenes de todo el departamento, lo vemos en la primera entrevista: *“Todos los que vinimos representamos a algún grupo”* (Entrevista n°1) aunque no descartan la participación individual, no es su foco. En Colonia el foco está en lo territorial es decir que haya representantes de las diferentes localidades, sin embargo no hay mesas locales por lo que solo representan su visión de la localidad en la que viven y su principal interés es que quienes participen estén porque les interese *“así les interesan los temas estos, les decimos si quieren participar y si les gusta la primera reunión siguen”* (Entrevista n° 6). En Flores sin embargo el principal foco siempre fue el conformar la mesa por lo que la invitación es a jóvenes en general, pero se focalizan



mucho en centros educativos tanto formales, como no formales por el conglomerado de jóvenes que presentan los centros.

**¿Cómo se convoca?** En lo referido a la estrategia de convocatoria cada departamento utiliza metodologías diferentes. Por ejemplo en una de las entrevistas de Flores nos mencionan que: *“nosotros eh: cada vez que hacemos una convocatoria o que se invite, se invita hacemos a todos los centros juveniles y barriales eh:: después a todas las instituciones formales educativas formales y no formales este: también INAU eh: en realidad a todas las instituciones que trabajan con jóvenes y a su vez hacemos por facebook, lo hacemos como por las redes para convocar a gurises que a veces están por fuera.”* (Entrevista n° 8).

En Colonia una de las entrevistadas cuenta que: *“tenemos un grupo de whatsapp que por ahí nos comunicamos y los convocamos. Después también tenemos una página de facebook que bueno estaba media quieta no se estaba moviendo y bueno ahora como en esta reunión se decidió moverla, crear un logo nuevo como para que convoque, motive.”* (Entrevista n°4) A su vez más adelante nos dice que: *“creo que la estrategia es ir a cada actividad que se vaya sea por el Impulsa o por la mesa a invitar y a asesorar y que los jóvenes sepan que hay una mesa departamental que se trabaja en diferentes temáticas y esa es como la estrategia de invitación.”* (Entrevista n°4).

En Lavalleja nos cuenta la técnica del programa Impulsa que: *“Se empezó este a convocar a los chiquilines en las recorridas que hicimos a nivel:: interno del departamento en el interior y empezamos a convocar los referentes de cada grupalidad. Si como hemos estado a cargo de dar los pasajes y eso no podíamos convocar abiertamente a que vinieran la cantidad que quisiera de cada grupo. Entonces este pedimos un mínimo de dos referentes. Eso fue en un principio no? cuando recién se formó.”* (Entrevista n°2). Luego como ya vimos la responsabilidad quedó en las y los propios jóvenes de la mesa el seguir convocando y su metodología se basó en los contactos, conocidos y así invitarlos a participar.

Laborde (2012: 23) menciona sobre esto en que la invitación de un amigo o conocido que ya es miembro del colectivo a acercarse es la causa principal de integración de un colectivo. Laborde nos explica que *“Esto se da cuando alguien que ya participa entiende que otro podría interesarse por el trabajo del grupo al que pertenece y lo invita. Para el que es invitado, tener un amigo dentro del grupo se torna una fuente de confianza y la probabilidad de estar acompañado y respaldado.”* (Laborde; 2012: 23).

### **¿A qué se convoca?**

En algunos casos esto pudo haber sido un aspecto en el que quizás se dejó demasiado abierto y que cada departamento lo interpretó a su manera. En el caso de Lavalleja desde el mismo Impulsa se pensó como un espacio de jóvenes, para jóvenes en el que el programa Impulsa es el promotor del mismo pero no el gestor. Se ve una coherencia entre las entrevistas tanto de las y los jóvenes partícipes del espacio como de los y las técnicas del programa Impulsa; como también en la observación de la reunión de la mesa departamental.

En el caso de Colonia parece no estar claro el propósito de la mesa departamental y por lo tanto a que se convoca. La técnica del programa Impulsa lo trae cuando nos menciona que: *“era como re difícil eso de bajar a tierra las mesas de jóvenes entonces bueno él Impulsa bueno este: como que creo estos espacios jóvenes para poder este: charlar con los gurises a ver que querían hacer, que no y bueno de ahí fue bueno que se vio la necesidad recién del año pasado de crear una mesa departamental pero al principio como que no había una necesidad de los mismos jóvenes entonces está bueno eso, que es re difícil.”* (Entrevista n° 4). A pesar de ello vimos que la convocatoria les está dando resultados ya que a la reunión de la mesa que observamos se presentaron tres integrantes nuevas que habían sido convocadas mediante la estrategia de los talleres y actividades. Sin embargo en la observación de la mesa departamental encontramos que las nuevas integrantes fueron por curiosidad sin saber a lo que iban ya que en la reunión de la mesa departamental manifiestan que preguntaron que era el consejo y la mesa departamental de jóvenes y no les habían respondido, por lo que en ese momento pasan a responder pero sin claridad sobre el origen del mismo.

En Flores se convocan a reuniones de jóvenes, lo que hace que no se conforme un grupo con identidad, objetivos, ni que sea autogestionado. Sino que parece más un espacio de consulta del programa Impulsa.

**¿Para qué se convoca?** En el caso de Flores se convoca cuando se aproxima un encuentro nacional, para cumplir con lo acordado y así vayan representantes del departamento. El problema es que a quienes les importa cumplir con lo acordado es a los técnicos del programa Impulsa porque es parte de su trabajo, sin embargo si fuera por los propios jóvenes no existirían espacios de reunión de jóvenes para realizar propuestas, intercambiar ideas, experiencias, buscar posibles soluciones, etc.

En Colonia se presenta como un lugar de encuentro, de pertenencia y crecimiento por parte de las y los jóvenes. Un entrevistado nos menciona: *“esta bueno, son charlas sobre temas y esas cosas”* (Entrevista n° 6). Otro de los intereses por este departamento es darse a conocer y que se sumen más jóvenes a dicha iniciativa.

En Lavalleja se convoca para contar con más miradas y voces de las juventudes. Uno de los entrevistados lo menciona de esta manera: *“la mesa es un instrumento este: muy bueno que que recién se está formando pero que tiene una potencialidad tremenda, que en la medida que no pierda este esa diversidad de representación y demás que que es muy importante y tampoco pierda este el respeto y la tolerancia que se vive reunión a reunión”* (Entrevista n° 3).

**¿A quién termina llegando la convocatoria?** En Flores la convocatoria llega a jóvenes de centros juveniles y liceos principalmente de Trinidad porque es donde hacen las convocatorias. En Colonia también se enfocan en los centros educativos formales y no formales porque es donde hacen actividades y talleres y dónde efectivamente terminan pudiendo convocar. En Lavalleja la convocatoria está dirigida a jóvenes que ya participan de diferentes colectivos, agrupaciones formales, no formales y hasta informales. Sin embargo el pasaje de información, como de tomas de decisiones entre los representantes de los

diferentes colectivos a los propios colectivos no parece estar realizándose en todos los casos, dado que tampoco se planteó como parte del rol.

Entonces **¿qué se conoce del consejo?** El conocimiento sobre el consejo y las mesas de las y los jóvenes que no participan del consejo es prácticamente nulo y a medida que él o la joven se involucren más en el proyecto, más información va adquiriendo. A la interna vemos que el principal medio de comunicación es a través de whatsapp, pero que el principal pasaje de información se da a través del contacto persona a persona y la experiencia. Por eso es que los representantes del departamento que son los que van a las jornadas nacionales son los que más información tienen.

Como ya se presentó en el marco teórico de la investigación: *“no se puede esperar mucha participación de los ciudadanos si éstos <<no saben cómo, ni dónde, ni para qué>>”* (Espinosa: 2009). Es desde esta perspectiva que el contar con información accesible sobre qué es el consejo, cómo y para qué surge, que se está haciendo, como se puede participar y donde es vital para que sea lo más democrático posible y así contar con mayor apoyo, participación y legitimidad.

**2.2.2 Adaptatividad:** El proceso es capaz de manejar conflictos internos así como también aquellos aspectos exógenos que interfieran en él.

En este apartado nos es importante en el entendimiento de la conformación de la mesa como equipo de trabajo y a partir de ello la capacidad de la misma para resolver conflictos.

En el caso Lavalleja encontramos una mesa departamental más consolidada y sin tanta dependencia del programa Impulsa, con más herramientas para manejar conflictos internos como aquellos aspectos exógenos que podrían interferir en él. Uno de los entrevistados nos menciona que: *“bueno ahora estamos en realidad este:: debatiendo sobre los temas este:: guiados por los ejes temáticos que han planteado en el consejo nacional este:: bueno debatiendo a partir de ahí la realidad de cada localidad y personal también de cada uno de los integrantes y bueno entorno a eso enfocarnos a ver de responder a esa pregunta ¿qué podemos hacer como mesa departamental y como jóvenes ante esto que hemos estado debatiendo y planteado? generalmente todas las reuniones tratamos de terminar con algo más concreto que podamos hacer o que podamos planificar por lo menos no quizás una acción específica pero si algo programático como que quede pendiente dentro de la posibilidad de poder este concretarlo en algún momento después de que- este yo creo que estamos trabajando primero en una parte de discusión de todos los temas y bueno después si ya empezar a aterrizar todo esto en acciones concretas.”* (Entrevista n°3). Luego continua haciendo alusión en que si el INJU no apoyará más esta iniciativa que pasaría y menciona que: *“Yo creo que si el día de mañana por ejemplo este cambiasen las políticas públicas y no respetaran más este espacio no lo considerarían tan necesario eh:: me parece que habría por lo menos un empuje de este grupo para perseverar en no perder este espacio. Yo en eso estoy convencido que se tiene a esa identidad de grupo si sin duda.”* (Entrevista n°3).

En el caso del departamento de Flores se presentó con un discurso muy arraigado a que está mal vista la participación y que a su vez las juventudes es vista bajo el paradigma estigmatizante. Discurso que se presenta en todas las entrevistas y en comentarios de

cuando se realizó la observación al espacio de la mesa departamental. Uno de los entrevistados lo presenta de esta manera: *“yo creo porque por los estigmas y los y las cosas que piensa la sociedad de los jóvenes no sé yo como te digo yo desde que empecé a participar fui la sociedad, mi pueblo me fue viendo como el raro, me entiendes? uh: bueno ojo, ojo que el va a hablar, ojo cuídate con lo que vas a decir me entiendes? porque tienen una visión del joven más más fa el joven es desinteresado, no le importa los problemas de la sociedad, por qué? porque estamos acostumbrados a eso. Lo que Flores es muy chico y muy tradicional sigue en eso entonces cuando un joven quiere participar se siente aislado porque sus padres no participan entonces hay instituciones como Impulsa que hacen lo mejor y somos dos jóvenes, que dos jóvenes no podemos en ningún momento hablar sobre lo que piensa- ir a hablar a un consejo nacional de la juventud porque en realidad somos dos más nada, no somos representativos a eso es lo que voy, que somos dos, son dos tres jóvenes que quieren participar pero el resto como que no prefiere no participar por comodidad por no- no sé por qué.”* (Entrevista n° 7). Lo que hace que sea muy difícil el deconstruir esas ideas y se pueda dar un proceso de construcción de una mesa departamental en la cual sean independientes y puedan manejar conflictos. Es a partir de este ejemplo que encontramos el poder que tiene el lenguaje, las palabras y el discurso en crear realidad. Esto se ve reflejado que por esa idea que se tiene del departamento se autolimita y desvaloriza, cuando es un departamento que a cada una de las reuniones han logrado convocar a mínimo siete jóvenes lo que es mucho más que muchos otros departamentos y que a su vez han realizado grandes aportes. A pesar de ello el discurso prevalece dominando y reprimiendo, sin dar cuenta que hay interés por participar y de que sean escuchados sin ser estigmatizados y estigmatizadas. Es muy importante en estos casos el poder despojarse de todos los preconceptos y prejuicios, ir con apertura y real interés con propuestas adecuadas a la población objetivo y no desde una mirada adultocéntrica. El fomentar y apoyar este tipo de espacios esperamos que habiliten la participación y el fortalecimiento de procesos colectivos en los cuales las y los propios jóvenes sean capaces de manejar conflictos por sí mismos.

En el caso de Colonia como ya estuvimos viendo es una mesa que se encuentra en un proceso de ir tomando autonomía como equipo de trabajo. Esto implica que existen ciertos conflictos que pueden sobrellevar, pero otros no por el momento. De todas maneras habían varios jóvenes predispuestos a aprender y así poder hacerlo ellos y ellas pero otros más desinteresados.

Creo que en este punto es importante mencionar que justamente la mesa no tiene por qué ser presentada como un espacio rígido, sino que debería adaptarse a las características de las juventudes del departamento. Esto quiere decir que si el lugar de encuentro de las y los jóvenes es en la plaza capaz que la manera de atraerlos es por medio de una actividad en la plaza y no desde una perspectiva adultocéntrica, burocrática, etc.

Esto hace eco en lo que fue planteado en el marco teórico sobre innovación democrática y las nuevas formas de participación que *“se destacan por la demanda por la horizontalidad y la participación directa en la toma de decisiones, así como la búsqueda de resultados inmediatos”* (Mieres y Zuasnabar en Zuasnabar y Fynn; 2017:31). Las mismas también se pueden caracterizar por su flexibilidad, por sus estructuras informales, por incorporar y utilizar los nuevos medios de comunicación e información. (Hernández en Zuasnabar y Fynn;

2017). Es en tanto que es necesario de buscar nuevas formas de convocar, resolver problemas y participar.

**2.2.3 Inclusividad y diversidad:** Todos los actores relevantes han sido invitados a participar, y tanto aquellos que han participado como los que no, lo han hecho independientemente de sus capacidades y de sus recursos.

Este punto fue el centro de la presente investigación y de especial relevancia para analizar la legitimidad democrática ya que si *“La participación refiere a la intervención de la sociedad en políticas públicas de bienestar, e incide así en la orientación de la acción del Estado, lo que fundamenta el contenido político.”* (Clemente en Rofman; 2016: 12) como ya establecimos en el marco teórico no es un espacio representativo si es un grupo de élite quienes conformen el consejo nacional de jóvenes ya que los mismos pasarían a ser un grupo de presión de sus propios intereses en nombre de todos los jóvenes uruguayos dejando de lado a actores relevantes que quizás les sea más difícil el sostener la participación en este tipo de espacios.

Para comprender este apartado debemos recordar que en puntos anteriores analizamos sobre la convocatoria y a quienes termina llegando esa convocatoria a lo cual concluimos que la convocatoria se centró en jóvenes o grupalidades de jóvenes vinculadas al programa Impulsa y centros educativos dejando de lado a muchos y muchas jóvenes especialmente a las y los más excluidos.

Es por ello que este punto lo analicemos en profundidad. Para lograrlo creemos necesario el entender el proceso que realizan las y los jóvenes a la hora de decidir participar, ya que son muchos los factores de exclusión que pueden surgir al momento de tomar estas decisiones por parte de las y los jóvenes. Para ello tomaremos como referencia la tesis de grado de Laborde sobre participación (2012), quien desarrolló un cuadro que representa las alternativas y decisiones fundamentales referentes a la participación en un colectivo.

En el momento I, encontramos que uno de los factores fundamentales para tomar la decisión si participar o no tiene que ver con el uso del tiempo. Esto es explicado de la siguiente manera: *“la decisión respecto a participar o no en un colectivo está estrechamente asociada al uso del tiempo personal del sujeto. Dado que la participación es una actividad honoraria, las tareas vinculadas al participar como asistir a reuniones, tener jornadas de formación, llevar a cabo campañas o acciones con la comunidad, se desarrollan de acuerdo a la disponibilidad de tiempo libre del sujeto y su disposición a utilizarlo (que puede ser percibida como inversión o gasto) en tales actividades. En este sentido, el tiempo dedicado a actividades como estudiar, trabajar, atender responsabilidades familiares (ej. en caso de tener hijos a su cargo), entre otras posibles, rivalizan en el uso del tiempo personal para participar. Comprender que participar es hacer uso del tiempo libre deja entrever una de las decisiones clave que toman los individuos al dedicar su tiempo a una labor colectiva: que una parte de su tiempo libre pase a ser tiempo al servicio de lo grupal, y que en consecuencia el tiempo para el ocio y el esparcimiento esté sujeto a la coordinación con el tiempo libre de otros.”* (Laborde; 2012: 21).

Es por lo tanto que los dos elementos básicos que encontramos en esta primera decisión es presentar interés por participar en un colectivo y estar dispuesto a utilizar el tiempo de uno

para hacerlo. Este punto es de vital importancia para luego comprender el siguiente punto ya que no todos los jóvenes presentan del tiempo para poder participar y por otro lado Laborde (2012: 21) menciona: *“No todos tienen interés por causas colectivas, no todos valoran la integración de un colectivo como vía para la transformación de la realidad, y no todos entienden que tengan algo para aportar a una eventual transformación”*.

En la misma línea Espinosa (2009: 80) nos menciona que *“Se afirma que la representatividad de la participación ciudadana es limitada, pues solamente participa un porcentaje muy pequeño de la población, el cual, incluso, no guarda precisamente un perfil-socioeconómico característico medio, sino que suele distinguirse por sus altos niveles económicos y educativos, así como por su basta experiencia asociativa.”*. Verba también trae este tema con la probabilidad de ser invitado a participar de un colectivo se correlaciona directamente con los ingresos. A mayores ingresos, es mayor la probabilidad de recibir invitaciones a participar de colectivos (y a la inversa ante bajos ingresos) (Verba en Laborde, 2012: 24).

Es aquí donde presentamos la primera alerta, de estar atentos de quienes son las y los jóvenes que están participando. Es así como en una de las entrevistas, el entrevistado nos hace alusión a la homogeneidad de su grupo y de las facilidades que presentan para participar: *“no para mi entender no es un grupo diverso porque estamos encerrando, todos los que estábamos así éramos estudiantes que nunca hemos pedido trabajo en ningún lado, que nunca hemos tenido conflicto con la ley, que nunca he:: hemos sido discriminados, que no tenemos ninguna discapacidad, entonces yo creo que para ser un grupo verdaderamente diverso y representativo hay que tener todas las partes de una sociedad.”* (Entrevista n° 7). Es entonces que el analizar la diversidad y quienes son las y los que están participando, qué facilidades u obstáculos tienen para decidir participar es clave para pensar la representatividad del espacio. A su vez el ser conscientes de que no todos presentan las mismas posibilidades es factor de gran importancia para considerar los criterios de representatividad y legitimidad. Por ejemplo, el buscar fortalecer la participación de colectivos de jóvenes excluidos es utilizar estos espacios para fomentar espacios de mayor inclusión social.

El momento II refiere a decidir si te acercas al grupo, en este caso la mesa (sea departamental o local). Para ello, como ya vimos, primero hay que conocer el espacio de participación, lo cual eso ya es un limitante por lo que podemos afirmar que no se invitó a todos los actores relevantes. Este punto hace alusión a que no sólo es relevante el informar e invitar sino que también que transmitimos y a que actores para que decidan acercarse. Para ello utilizaremos las motivaciones que señalan los entrevistados, es decir, aquellos que efectivamente han llegado a participar, sobre su propio acercamiento y de otros jóvenes a la mesa departamental o local.

Comprender las motivaciones para acercarse a un colectivo es una forma de conocer cuáles suelen ser los intereses iniciales de los sujetos por ser parte del mismo (es importante recordar que no necesariamente representan las motivaciones que pueden llegar a tener otros jóvenes al momento de decidir participar). Es así que en varios de los casos son jóvenes que ya participan de otros espacios y disfrutan de ello y lo que les da el consejo es la pertenencia a algo más grande, donde pueden crecer. Así lo presenta uno de los entrevistados: *“yo desde que entré al liceo estoy participando en en participación liceal*

*interna de secundaria ahí fui viendo que me gustaba, tomé el gustito, eh:: conocía a otros jóvenes de otros lados fue ahí que que empecé. Después eh:: como contaba hoy yo tuve una experiencia que conocí en la participación liceal que conocí a una persona que me invitó alme dijo postúlate al foro nacional, me presente, como fui el único que me presente de Flores quedé, fui y fue ahí que ví otras realidades, fui tomando el gustito a la participación y desde ahí no había salido más”* (Entrevista n°7). Esto nos puede referir a un sesgo de selección en la participación de la mesa, ya que la multiparticipación implica menos tiempo muchas veces y la experiencia de ya haber participado corre riesgo que sea un requisito de exclusión no intencionado conformándose como grupo de élite ya que quedan más representadas ciertas miradas, mientras que otras quedan totalmente desaparecidas.

A su vez el que ninguno de los entrevistados habla de la causa como un móvil para el acercamiento da cuenta de aspectos que hemos mencionado como la falta de conocimiento de las personas, como la falta de claridad en los objetivos del consejo. Esto atenta a la integración al grupo y la participación. Si los jóvenes no se sienten parte, si no sienten que están aportando a la causa o que puedan crecer dentro del colectivo es difícil que se sostenga la participación en la mesa.

Cómo ya vimos, una de las principales causas de acercamiento es porque algún amigo o conocido las y los invite lo que nuevamente puede ser un determinante para dejar afuera a varios jóvenes por no acceder a algún conocido o amigo que participe del espacio. Sería importante hacer el esfuerzo por determinar a quienes se está dejando afuera, como hacer la invitación para que sea atractiva, como lograr la integración, el sostener la participación y que puedan asumir roles de dirigencia dichos jóvenes.

Otra de las posibilidades que nos presenta Laborde (2012) en las formas de acercamiento de las y los jóvenes a colectivos es por medio de haber conocido a alguien del colectivo que les inspiró confianza, que los interiorizó con los objetivos del grupo, la forma de funcionamiento, a la vez que lo presentó al resto de los participantes. Esto, en determinada manera, es lo que observamos que están realizando en Colonia para convocar a más jóvenes. Creo que es un punto fundamental para realizar esta estrategia en grupos o jóvenes que están quedando por fuera de la mesa.

Ahora, sobre el sostenimiento de la participación encontramos dos elementos claves. Uno es por la causa, el propósito del consejo, es decir el creer por lo que se está trabajando y por lo que uno le dedica tiempo y energía. El segundo motivo es por las motivaciones afectivas o vinculares. Laborde (2012: 25) en la investigación menciona que *“La afectividad está fundamentalmente enfocada al vínculo emocional con sus compañeros de colectivo (...)e incluso con el espacio físico en el que se reúnen. Estas motivaciones, desde luego, incluyen y a la vez trascienden la causa del colectivo, y refieren a elementos de ánimo, apego y apoyo cuando las cosas no funcionan, cuando el grupo enfrenta momentos críticos o cuando los requerimientos de tiempo de atención a asuntos del colectivo entran en conflicto con la utilización del tiempo para fines personales. Observamos que sólo cuando hay una identificación emocional tan fuerte con la grupalidad, es que los participantes priorizan el colectivo sobre sus intereses individuales, sus responsabilidades extra-grupales de estudio, trabajo, esparcimiento o atención a la familia, entre otras posibles interferencias.”*. Lo recién presentado es un elemento clave en términos de inclusión social y de desarrollo, ya que

permite involucrarse y conocer otras realidades, mientras que se logra una identificación entre una diversidad de actores que fortalece la cooperación de los mismos.

El V momento consta de la decisión de asumir o no roles de dirigencia y tiene que ver con la motivación, la confianza en sí mismo y de los propios compañeros en uno. Es una forma de tomar nuevos desafíos, poder seguir creciendo y aprendiendo y así lograr una mayor permanencia en la participación. En este punto, al igual que los otros, es de suma importancia el dar la posibilidad a las y los jóvenes que quizás presentan mayor desigualdad de oportunidades darles un voto de confianza y disminuir la brecha. Este tipo de intervenciones ha sido catalogado como “políticas de reconocimiento” donde se aceptan las diferencias y “*en el que la integración en la mayoría o la asimilación de las normas culturales dominantes no sea ya el precio de un respeto igual.*” (Fraser, 2008: 83). Esto critica a las concepciones que no logran ver la desigualdad de oportunidades que presentan las y los ciudadanas y que tratan a todos los ciudadanos como iguales. Esto podría verse reflejado en el CNJ en que si se visualiza que como todos las y los jóvenes en teoría tienen la posibilidad de participar y de ser representantes tienen las mismas posibilidades de ser elegidos. No se está pudiendo ver que no todos las y los jóvenes cuentan con las mismas oportunidades de participar o ser elegidos y que por eso es de suma importancia contemplar las diferencias para así trabajar a fin de que sean espacios más equitativos y representativos.

Es por todo esto que reafirmamos la importancia de establecer criterios de representatividad donde todos los actores involucrados sean invitados y se les dé posibilidad real y en las mismas condiciones de participar. Para así cumplir con los objetivos planteados.

Entonces ¿cómo hacer para no continuar con mecanismos que a menudo reproducen las desigualdades del sistema representativo? ¿Qué criterios utilizar? Como ya vimos en el marco teórico hay varios enfoques que se pueden utilizar para establecer criterios de representatividad, dependiendo cual sea el foco u objetivo. Por ejemplo, está el criterio que es por medio de una selección estratificada según las principales características sociodemográficas de la comunidad de referencia, apelando a hacer lo más similar a las características de la comunidad. Por otro lado, encontramos que otros autores plantean la necesidad de que los actores normalmente excluidos de estos espacios de participación sean protagonistas en estos, ya que, además, normalmente son también los principales afectados (Martí, et al.; 2016).

Si bien se pueden utilizar cualquiera de las dos perspectivas recién mencionadas, la segunda asume el compromiso de habilitar e incluir a la participación y da capacidad de acción colectiva y política a la población más excluida y por lo general más afectada por las desigualdades.

Tomando los criterios utilizados por Martí [et al] (2016:35) hay “*tres grandes perspectivas evaluativas desde la mirada de quién participa en las redes de gobernanza: una, preocupada por la participación de las asociaciones en los órganos formales de participación; otra, preocupada por la representatividad sociodemográfica de los participantes; y una tercera, centrada en la capacidad de influencia de los colectivos sociales más desfavorecidos.*”



En los tres casos de estudio observamos criterios diferentes, muchas veces sin deliberación previa. En el caso de Lavalleja, como ya vimos convocaron a representantes de colectivos juveniles tanto formales, como no formales e informales y son los que presentan mayor diversidad de actores debido al criterio utilizado para convocar. Uno de los entrevistados lo plantea de esta manera: *“yo creo que em:: primero ha sido buenísimo porque todos han aportado, todos participan realmente este hay mucha voluntad ósea más allá de que el número es fluctuante a veces hay más gente a veces hay menos pero hay voluntad de irse desde lejos este:: poner yo que sé el fin de semana viste? un día del fin de semana dedicarlo a esto y hacer horas de ómnibus, levantarse temprano llegar tarde en fin que eso habla mucho del compromiso y de la voluntad de participar y también para mí por más que en si el número es fluctuante cada vez han sido más los grupos representados que se han acercado creo que reunión a reunión siempre hemos avanzado un poquito en eso en poder incorporar-hoy no, pero él la reunión del mes pasado por ejemplo se sumaron este un grupo de jóvenes que se dedican a la cultura del rap y el hip hop, al tema de los graffitis todo eso que habían hecho un evento muy importante acá que fue sede en Minas que núcleo a gente este: del rap y eso fue todo el día fue un montón de gente de Minas a la rambla donde se pintaron graffitis en la pista de skate, ósea vinieron de todos los departamentos a competir fue una cosa para los que están en ese rubro, en esa temática era un evento muy importante que se pudo desarrollar acá y contó también con el apoyo del INJU y de la mesa departamental porque bueno, los invitaron a venir, vinieron ósea participaron de la temática que teníamos planteada para ese día, ósea contamos con su punto de vista y además bueno también nos contaron un poco sobre lo que hacían y eso entonces pudimos- y ta hoy no vinieron pero la idea es que sigan viniendo tienen sus delegados así que este probablemente es que sigan participando ósea siempre se ha ido como sumando y lo que decíamos anteriormente la diversidad también de todas las realidades de donde participan jóvenes que tienen su espacio acá que es posible que vengan y que participen y aportar a las distintas temáticas desde su mirada”* (Entrevista n°3). Detrás de estas premisas podemos ver el enriquecimiento de conocer la realidad de otros jóvenes donde por un lado cumplen la categoría de otredad y por otro de nosotros llegando así a una inclusión donde la diversidad es bien recibida.

En Colonia se basaron en un criterio territorial de tener representantes de las diferentes localidades presentes en el departamento, una de las entrevistadas lo presenta de esta manera: *“porque cuando se habla de la mesa se está hablando de los jóvenes de distintos eh:: de distintas localidades del departamento y están casi todas entonces es como que a nosotros en la mesa estamos representando a todos.”* (Entrevista n°5). Es a partir de esta afirmación que nos alerta de que el que participe un joven de una localidad no quiere decir que represente a las juventudes de esa localidad, nuevamente el establecer los criterios de legitimidad en la representación aplican tanto para las mesas departamentales, como para las locales que en el caso del Colonia no las hay.

Es por ello que es de suma importancia el explicitar los criterios y velar por cumplirlos. Las circunstancias concretas de cada lugar van a ser las que determinen de qué forma se va a hacer el proceso, y con qué medios se cuenta para ello. Sin embargo existen criterios comunes aplicables en la mayoría de los casos, que el consejo debe estar dispuestos a definir, utilizar y evaluar.

**2.2.4 Distribución equitativa del poder:** Todos los actores tienen las mismas posibilidades de influir en el resultado final.

Partiendo de la base que *“Los procesos de participación constituyen, en sí mismos, formas de disputa por el poder”* (Clemente en Rofman; 2016: 12) no todos los participantes tienen las mismas posibilidades de influir en el resultado final. Ya por la información que tienen y por participar de la mesa nacional tienen más poder los representantes departamentales que los que no lo son. Sin embargo en algunas mesas departamentales se visualiza más que en otras y más aún si hay participantes del equipo organizador que son quienes tienen más información y muchas veces más poder.

En el caso de Flores como no hay mesa conformada las decisiones que se realizan en la mesa nacional quedan en manos de los representantes, uno de los entrevistados (entrevista n°9) menciona que los compañeros que participaron de la reunión departamental previa a la jornada nacional no saben lo que es el consejo.

En el caso de Lavalleja son los representantes los que dirigen las reuniones de la mesa departamental, donde intentan delegar el poder y las decisiones pero muchas veces termina recayendo en los delegados. De hecho en la observación en reiteradas ocasiones daban propuestas para delegar o escuchar opiniones y siempre terminaban hablando los que son más grandes, están hace más tiempo o son a los que los delegados les dan la palabra. Otro de los aspectos que logramos observar fue que por lo general las decisiones finales recaen en los delegados. Esto se ve también en una de las entrevistas *“:bueno emcu:ando elegimos los delegados muchas veces también capaz que por comodidad o por lo que sea como que vamos valga la redundancia delegando en ellos otras actividades que capaz que van más allá de la representación de la mesa en el consejo por ejemplo ahora que se planteo esto de poder invitar a determinadas autoridades y eso, se lo delegamos a ellos que son como esa cara visible por ser delegados del consejo nacional pero sino acá este no hay problema si alguien quiere hacerlo en que participe también eso no hay, trabajamos muy horizontalmente no hay una verticalidad que digas fulano, mengano acá libremente el que tiene ganas de trabajar en algo puede trabajar y tiene todo el apoyo de la mesa.”* (Entrevista n°3). Por otro lado en una de las entrevistas (entrevista n° 3) nos mencionan *“y tratamos de hacer un clima agradable que en definitiva si hay un clima agradable se traduce en un buen trabajo después. Este:: entonces es bárbaro no? y todos nos podemos expresar también bueno vemos si alguien no ha opinado mucho, no ha hablado le preguntamos haber que se sienta como que está afuera sino que también puede opinar, también puede hablar que capaz por timidez uno se limita a preguntar. El otro día por ejemplo pasaba eso una chiquilina, una delegada de un grupo de Varela me decía menos mal que preguntaste eso porque yo tenía la misma duda y no me animaba y bueno obviamente esto a medida que va pasando el tiempo te vas soltando más obviamente pero vistes que a veces uno no habla por timidez y que también me pasa a mí, nos pasa a todos. Este:: pero acá se da un clima muy lindo, entonces es como más fácil poder expresarse y hablar.”* Esto nos muestra esta idea supuesta de espacio armónico donde todos pueden expresar su opinión pero que en los hechos no siempre sucede.

En el caso de Colonia se concentra una mayor parte de las decisiones en un integrante del equipo organizador, como de las y los técnicas del equipo Impulsa. A diferencia de Lavalleja

los representantes en este caso no influyen más que cualquier otro participante de la mesa en las tomas de decisiones. Sin embargo en una de las entrevistas nos dicen lo siguiente: *“en la mesa estamos últimamente estamos centrando más en el consejo nacional entonces porque los temas que se trazaron allá eh:: los delegados que van al lugar donde se hace el consejo vienen lo transmiten y tratamos de trabajar.”* (Entrevista n°5). Lo que demuestra que no se visualizan como parte del consejo y que las decisiones se toman en la mesa nacional y que desde las mesas departamentales se acata. Esto rompe con una de las decisiones tomadas en la primera jornada nacional: *“La mesa departamental decide los temas en su departamento. Luego un vocero lo traslada al Consejo. Y viceversa.”* (Acta de la mesa nacional del CNJ, 2016).

En la mesa nacional observamos una gran concentración del poder en lo que es el equipo de la comisión organización quienes toman muchas decisiones por su cuenta, quienes planifican los temas y actividades de los encuentros, guían las discusiones, se comunican con otras organizaciones, etc. sin la consulta a las y los representantes departamentales.

Ahora bien, si vamos a los acuerdos realizados en las jornadas nacionales establecen que la división de roles será: *“Horizontal, con división de tareas y grupos de trabajo”* (Acta primer jornada del Consejo Nacional de Jóvenes, 2016) dejando de lado la posibilidad de conflicto y de que sea un espacio de disputa de poder. El no ser consciente de este punto puede beneficiar a ciertos sectores de la población y no a otros. Es así como *“Los críticos de estas teorías argumentan que la planificación colaborativa es una visión excesivamente naif, ya que no tiene suficientemente en cuenta las desigualdades de poder entre los actores, los objetivos ocultos de cada uno de ellos o los problemas de la responsabilidad particular en la toma de decisiones.”* (Wälti, et al. en Martí, et al.; 2016: 37).

Es de suma importancia el comprender que dichos espacios generan luchas de poder, por eso es necesario ser conscientes y problematizar para habilitar trabajar al respecto, para que las decisiones y la distribución del poder sea consciente y avalada, así como la distribución de tareas y roles.

**2.2.5 Deliberación:** Se habilitan espacios de deliberación basados en el respeto y la reciprocidad, el resultado de los cuales es incorporado en las decisiones finales.

En el caso de Lavalleja todas las personas entrevistadas nos hacen referencia a un espacio de respeto y de libre expresión, uno de los mismos lo manifiesta de la siguiente manera: *“parece que la mesa es un instrumento este: muy bueno que que recién se está formando pero que tiene una potencialidad tremenda, que en la medida que no pierda este esa diversidad de representación y demás que que es muy importante y tampoco pierda este el respeto y la tolerancia que se vive reunión a reunión este me parece muy bueno y me parece además que sobre todo actualmente que hay mucho enfrentamiento, mucha este: mucho yo soy hincha de, mucha fragmentación y mirar todo desde el lugar de uno, desde esto me parece que esta buenísimo que la sociedad pueda ver que los jóvenes les puedan demostrar, que la sociedad pueda ver lo que es posible sentarse a hablar, que es posible buscar soluciones en común, que no hay que estar siempre a la defensiva, en eso de mirándome sino que saliendo de uno mismo también y escuchar otras realidades este: es muy bueno y también eso como desde la mesa pero también individualmente para los jóvenes que forman*

*parte de la mesa esta buenísimo también escuchar otras realidades, escuchar no solamente este por ejemplo no sé y también no solo de Lavalleja porque también el consejo nacional este: de otros departamentos también ósea sobre todo en Lavalleja también que es muy complicado ese tema que siempre estamos como encerrados entre las sierras poder ver más allá de las sierras y de Minas, poder ver más allá de Minas es buenísimo y es muy positivo desde lo humano este para cada joven individualmente.” (Entrevista n° 3).*

En el caso de Flores sin embargo uno de los entrevistados nos plantea que: *“porque no hay mucha gente interesada acá, algunos ya son por obligación que se quedan.” (Entrevista n° 9)* más adelante en la misma entrevista nos transmite que hay jóvenes *“que directamente no quieren tener ideas porque no los rechacen o algo. Capaz que tienen y no se las dicen a nadie.” (Entrevista n° 9).* Sumando a esto encontramos que es un departamento con un discurso arraigado a una visión adultocéntrica, de fuerte estigmatización a las juventudes y a la participación, lo cual hace aún más difícil romper con estas ideas y generar un espacio que habilite la deliberación basada en el respeto y la reciprocidad.

En Colonia los entrevistados lo plantean como que todos pueden participar de igual manera, una de las entrevistadas menciona que: *“antes de cada consejo se hace una reunión y se hable sobre lo que- nosotros queremos plantear y ellos van y lo plantean.” (Entrevista n°5)* y continua: *“son dos los que van al consejo pero en realidad estamos todos porque las ideas que llevan de Colonia vamos a decir son las ideas que todos proponemos no solo ellos. Van ellos porque son los que pueden ir, los que quedaron elegidos pero en realidad estamos todos en eso.” (Entrevista n°5).*

En lo referido a espacios físicos en las observaciones pudimos ver que no en todos los casos se presentaban espacios propicios como para el tipo de actividades que se planificaban desarrollar lo cual es un elemento clave a tener en cuenta. Por ejemplo tanto en la mesa de Colonia como la de Lavalleja se notaba un ambiente cálido, que todos se sentaron en ronda, que desde el equipo Impulsa los convidaron con merienda para todos. Sin embargo en el caso de Flores y de la mesa nacional el espacio no era el adecuado, no se podía hacer una ronda para sentarse y que todos se vean las caras y escucharse entre todos.

Es de esta manera que, vinculándola con lo anterior, no solo es invitar a que participen, sino es muy relevante el que estos espacios sean basados en el respeto y la reciprocidad, donde no hay una verdad absoluta y que las decisiones sean una construcción conjunta de todos los actores. Es de especial importancia para la legitimidad que todos puedan dar su opinión y que todas las opiniones sean tenidas en cuenta para la decisión final. Esto no implica que todos concuerden, ni que no vayan a haber conflictos, por el contrario los procesos sociales y como espacio de lucha de poder implican conflicto. Esto, al contrario de visualizarlo como un problema, es parte de los procesos de aprendizaje y de crecimiento colectivo.

#### **2.2.6 Satisfacción de los participantes:** Satisfacción de los participantes con el proceso.

En cuanto a la satisfacción de los participantes en el proceso en general es muy alta. Este espacio es valorado por las y los participantes como habilitador de escucha hacia las juventudes, de expresión, de intercambio de experiencias, de unión, de articulador, de crecimiento personal, de tomar acción y transformación entre otras cosas.

En las entrevistas encontramos mensajes como:

*“eh: yo creo que aporta en el crecimiento de la juventud, bueno en mi caso yo crecí mucho a la hora de formarme en un discurso en querer contagiar a otros jóvenes con otra experiencia, contaba la experiencia de que yo había vivido, aparte cuando vos vas como representante de tu departamento ya es tipo llevas una responsabilidad pero también disfrutas de ese consejo porque conoces otras realidades, otros jóvenes con las mismas ganas de cambiar que vos que de repente en tu departamento son dos o tres bueno ahí te encuentras 19 eh:: 19 jóvenes eh:: digo representantes de los 19 departamentos y eso es buenísimo porque cada uno tiene su punto de vista y ahí se genera un debate y a vos te hace crecer como persona porque porque te hace aceptar las opiniones del otro, todas las opiniones son válidas eh:: y todo eso ¿entendes? aprendes pila porque te contagia y yo del consejo nacional de jóvenes de los pocos que fui em:: yo me vine con más ganas de transformar el departamento ¿entendes? porque en mi departamento no es un departamento en el que haya jóvenes participativos, que participen entonces eso era algo que a mí me intrigaba, porque yo tenía ganas de participar pero no encontraba pares para hacerlo y cuando fui al consejo fue como ver jóvenes con las mismas ganas de cambiar entonces como que vine con más fuerzas para mi departamento. Bueno después hubieron otras cuestiones que la falta de apoyo me hicieron desmotivar un poco pero estuvo buenísimo eh:: yo creo que te hace crecer en ese aspecto personalmente, políticamente también y te hace crecer como persona.” (Entrevista n°7).*

*“es una oportunidad de expresarnos” (Entrevista n°9).*

*“yo creo que aporta este:: a los jóvenes mostrando esa posibilidad de encuentro, fraternal este diverso que tiende a dar respuesta a aquellas cosas que inquietan a los jóvenes que pueden ser escuchados, que tienen su espacio de actuar, que no son así digamos no son un sector pasivo de la sociedad de que está como esperando de que sino que puede incidir, que tiene su espacio, que tiene su voz y que sobre todo la escuchan y que puede incidir. Eso es un aporte que la verdad muy grande sobre todo ahora que capaz que este bueno hace un tiempo con la baja de la edad de imputabilidad que los jóvenes fuimos muy castigados de alguna manera este:: como identificados como un sector de la sociedad en realidad negativa esto justamente muestra la otra cara de la moneda que es la cara que en realidad es, ósea es la cara mayoritaria y que muchas veces se oculta por otros fines.” (Entrevista n°3).*

*“primero, principal aporta a la sociedad esté como espacio de escucha yo creo que falta mucho la capacidad de escuchar este las problemáticas y la realidad de la gente y al mismo tiempo la gente tiene necesidad de ser escuchado, tiene la necesidad de hablar y expresarse eso en lo concreto, en lo chiquito, en lo cotidiano. Cada reunión es esa posibilidad y ese aporte y después en la medida que vayamos concretando las cosas que que nos plantemos vamos, ósea se va a poder aportar mucho me parece, por lo menos generar esa capacidad de diálogo interinstitucional que muchas veces falta y que muchas veces se hacen cosas, un montón de cosas re buenas, re positivas pero como están como cada cual hace lo suyo y por separado no no tiene la fuerza que deberían tener cuando toda esa esas este:: energía vertida en torno a una situación o a acciones o veritas a una organización. Me parece que la mesa este: departamental de jóvenes puede ser un articulador importante no solo sobre la*

*realidad de los jóvenes sino también interinstitucionalmente con las diferentes instituciones puede volverse como ese articulador este que está muy bueno.” (Entrevista n°3).*

Desde la otra mirada, en una de las entrevistas se realizó a un joven que dejó el consejo y nos explica por qué tomó esa decisión: *“eh:: fueron varios factores que incidieron em / uno fue eh:: que no le veía respuestas concretas al consejo, todavía no veo el fin concreto del consejo nacional de jóvenes porque si bien vamos discutimos presentamos nuestras problemáticas pero solo queda ahí no hay una solución no hay nada eso fue uno. Otro fue la falta de apoyo de jóvenes también porque como te dije nos juntábamos diez y yo fui a dos consejos representando a esos diez pero en realidad a mí me decían que yo llevaba la voz de los jóvenes de Flores, ósea de todos los jóvenes de Flores y en realidad yo no estaba representando a todos los jóvenes de Flores estaba representando solo a esos diez que éramos los diez estudiantes no había jóvenes variados, no había una variación de jóvenes, unos trabajadores, otros patrones de campo ¿me entiendes? no sé si me explico y otra cosa que fue es que a nivel personal me iba a empezar a interiorizar en la política partidaria y no quería mezclar el trabajo del consejo con lo partidario que me parecía que iba a ser un caos.” (Entrevista n°7).* A partir de esta entrevista podemos observar que entre los posibles factores de deserción del CNJ se encuentran la falta de objetivos, de proyección del consejo, la falta de legitimidad y adhesión por los propios jóvenes, la responsabilidad y/o presión que puede conllevar el rol o las tareas asignadas, la distribución del tiempo y las prioridades, entre otras.

### **CAPÍTULO 3. GOBERNANZA - RELACIÓN MESAS E INJU - IMPULSA**

Como vimos en el marco teórico *“La intervención de la sociedad en el proceso de las políticas puede tener como objetivo influir en la construcción de la agenda, en la definición de la política, como propone el modelo de la incidencia; o también puede tener lugar en el momento de la implementación, es decir, en los momentos organizativos y operativos, como sugieren las elaboraciones teóricas sobre la implementación de políticas públicas (Meny y Thoenig, 1992; Guerrero Orozco, 1994; Subirats et al., 2008) y como ponen de manifiesto algunos estudios sobre procesos concretos de gestión de las políticas estatales (Rofman, 2014). Por consiguiente, todo el ciclo de las políticas puede ser considerado como un proceso continuo y no compartimentado de participación de la sociedad en las políticas estatales.” (Rofman; 2016: 15).*

Sin embargo, esta relación es ambigua *“Las intervenciones del Estado se construyen en una dinámica de relaciones de colaboración y conflicto con la sociedad, un proceso que va reconfigurando de manera permanente el contenido de la cuestión abordada por la política y las estrategias y alineamientos de los actores.” (Rofman; 2016: 15).* Esta situación está presente en todo momento, desde la ante sala de la creación del consejo hasta en la actualidad.

En este apartado es importante aclarar que el consejo es creado por el INJU a petición de las y los propios jóvenes en la instancia “más juventudes, más democracia” organizada por el INJU en 2015, como en otras instancias. Sumado a lo recién planteado encontramos varios intentos de generar estos espacios como fue la Red de Juventudes (REJU) que se fue

desvaneciendo y que muchas veces su espacio de acción no lograba trascender la capital del país.

Al haber sido creado y contar con el apoyo, tanto económico como logístico y técnico del INJU, ha traído grandes incertidumbres sobre el nivel de autonomía del consejo a pesar de que en la primer jornada nacional se pautó que *“El Consejo será autónomo, estará abierto y dispuesto a trabajar con todos los actores, tanto públicos como privados. Se deberá trabajar estos términos adecuándose a las necesidades que se presenten tanto en las mesas departamentales como en las nacionales.”* (Acta primer jornada nacional del CNJ, 2016).

Ahora bien, ¿Por qué la incertidumbre? ¿Hasta dónde interferir? ¿Qué decisiones debe de tomar cada quién? ¿Quién es el responsable de las decisiones tomadas? y así otras preguntas. Pero la realidad es que sin el apoyo del INJU el consejo no podría funcionar y eso le consolida un gran poder en las toma de decisiones.

Esta disyuntiva surge reiteradas veces desde quien debe de establecer y velar por el cumplimiento de las reglas de convivencia o el permiso de menor, hasta la rendición presupuestal. Las formas de abordarlo han ido cambiando a lo largo de las diferentes instancias nacionales.

En una de las entrevistas a una técnica del programa Impulsa nos menciona lo siguiente referido a esta relación: *“creo que es un protagonista un protagonismo bastante importante del Impulsa porque fue el que bueno el que en principio que creo toda la parte de las consultas departamentales para poder crear el plan de acción de juventudes, como es el proyecto, el que convocó cuando se hicieron más juventudes, más democracia, en el proyecto ese y viene un poco iniciando a que los jóvenes se autogestionen y no dependan tanto del Impulsa, me parece que es el rol de poder dividir las tareas de incluirlos, de hacerlos saber de qué ellos pueden hacer las cosas, me parece que eso es importante porque claro están acostumbrados a tener un líder que los dirija y bueno ta al principio me parece que el Impulsa fue ese líder, pero claro ahora la idea es que ellos mismo los que se pueden autogestionar y puedan ser parte de todas las actividades que hacen.”* (Entrevista n°4).

Una de las jóvenes entrevistadas nos menciona al respecto: *“no sé si a futuro para mí está bien lo que están haciendo ellos [los y las técnicas del programa Impulsa]. Ellos [los y las técnicas del programa Impulsa] nos están ayudando desde su lado, desde donde pueden para que nosotros nos reunamos y además a futuro para mi tiene que ser- seguir siendo como están las cosas ahora; además de que ellos [los y las técnicas del programa Impulsa] nos ayudan quieren que seamos independientes ahora eh:: no se em:: nosotros también queremos ser independientes pero siempre con la ayuda de ellos [los y las técnicas del programa Impulsa].”* (Entrevista n°5).

Pero entonces ¿Cuáles son los objetivos del consejo para el INJU? y ¿para las y los propios jóvenes? ¿Realmente hay un interés en que esto exista? ¿De qué manera? ¿Se pretende que sea autónomo? ¿En qué? ¿Para qué? ¿Qué sucede si no hay interés por parte de las y los jóvenes de formar parte del consejo? ¿El INJU tiene que seguir promoviendo estos espacios? ¿Qué sucede si las y los jóvenes quieren que sea liderado por el INJU? Estas son muchas de las interrogantes que han surgido y que no han habido respuestas concretas al respecto aún.

## Reflexiones finales

Este estudio buscó profundizar en la representación de la participación de las y los jóvenes de las mesas de Colonia, Lavalleja y Flores del CNJ. El mismo se basó en la metodología cualitativa, utilizando estudios de casos como diseño y entrevistas en profundidad y observación participante como técnicas de investigación. Por lo tanto, no se puede generalizar a lo que pasa en otras mesas, ni en otras trayectorias. Sin embargo, sí puede darnos ciertos aspectos a tener en consideración sobre el momento del Consejo Nacional de Jóvenes y las mesas en cuestión y posibles similitudes con otros casos.

En el presente estudio surgen las siguientes reflexiones: parece haber falta de claridad sobre hacia dónde va el Consejo Nacional de Jóvenes, cuáles son sus objetivos y la articulación de la mesa nacional con la departamental y la local. Esto va de la mano con una falta de información y dificultad en el acceso a la misma, lo que hace muy difícil la entrada y la permanencia de las y los participantes.

Analizando el eje central de la investigación, se puede observar la ausencia de criterios comunes para legitimar la representatividad. El principal acercamiento de las y los jóvenes a la mesa se dio a través de la convocatoria que se realizó por medio del programa Impulsa de cada departamento y las particularidades de los mismos. De esta manera, es de gran importancia establecer criterios unificados que sean utilizados a la hora de convocar, así como también incorporar la dimensión de desarrollo territorial entendido como lo plantea Boiser: la valorización y articulación de actores locales aprovechando y potenciando los recursos y capacidades propias del territorio (Boiser en Rofman; 2016: 13).

La relación del INJU con el programa Impulsa y el consejo con las respectivas mesas tampoco es clara, esto es reflejo de la poca claridad que hay a modo general sobre el consejo. Esto implica una mala planificación de la política empleada, el no contar con objetivos, público objetivo, ni implementación clara. A partir de esto surgen varias preguntas que pueden guiar la continuidad del Consejo Nacional de Jóvenes: ¿Hacia dónde se quiere ir y cuáles son los objetivos que no están alcanzando? ¿Qué se espera del consejo? Las respuestas pueden ser varias y cada una implica diferentes objetivos, metodologías y conceptos a definir. Algunos ejemplos pueden ser: que se pretenda conformar el CNJ como un espacio de deliberación, de armado de proyectos, de incidencia política, entre otros. Esta consigna es importante que sea definida por el INJU (contemplando la perspectiva de los y las técnicas del programa Impulsa), como también por la mesa nacional, la departamental y la local ya que es uno de los grandes motores del consejo. El definir el para que se creó y para que continuar trabajando es imprescindible para propiciar la participación. Una vez definido los objetivos por todos los actores involucrados es de suma relevancia ver si hay acuerdos.

A su vez, a la hora de definir los problemas a trabajar es recomendable priorizar los problemas y utilizar la metodología de 'investigación – acción' (Bammer; 2017), en donde se busca entender el problema, desagregar, analizar sus causas y efectos y a partir de ahí analizar cuáles son los diferentes escenarios y alternativas de acción factibles de realizar y cuáles se van a priorizar realizar. Para ello es muy importante proporcionar a las y los



jóvenes herramientas necesarias para poder lograrlo como pueden ser capacitaciones, talleres, manuales, fondos, laboratorios, etc. De no proporcionar estas herramientas se corre el riesgo de que las decisiones se tomen de forma desinformada, sin un previo análisis y que quede dominado por un espacio politizado sin fundamentos.

Sumando a lo recién mencionado es apropiado acompañar estos procesos de coproducción colectiva, brindando asesoramiento y fondos para poder realizar los proyectos. Estos son elementos básicos para fortalecer las capacidades y el desarrollo colectivo de las y los jóvenes, ya que no tiene sentido problematizar si después no se habilita a resolver alguno de esos problemas. Esto sería sumamente frustrante.

Es de esta manera que para la elaboración de una política de gobernanza en red es necesario establecer criterios de representatividad. Para esto se pueden utilizar alguno de los criterios presentados en la investigación: 1- Participación de organizaciones o asociaciones de jóvenes; 2- Por características sociodemográficas; 3- Buscando equilibrar, fortaleciendo la participación e influencia de los colectivos sociales más desfavorecidos (Martí, et al; 2016: 35). Como ya vimos, esta última asume el compromiso de habilitar e incluir a la participación y da capacidad de acción colectiva y política a la población más excluida y por lo general más afectada por las desigualdades y quienes en definitiva cuentan con menos posibilidades de participar. Asumir este compromiso es un desafío, pero que fortalecería en gran medida la democracia y la cooperación ciudadana. Por lo tanto, el siguiente paso es hacer un mapeo de actores, estrategias de convocatorias, así como planificar la incorporación, la integración y las salidas de los participantes.

Otro de los aspectos a resolver son los niveles y formas de autonomía que se pretenden del CNJ, tanto por parte del equipo del INJU (incluyendo a los equipos técnicos del Programa Impulsa), como por parte de las y los jóvenes. Para ello, es recomendable fortalecer primero las mesas locales, luego las departamentales para así llegar a la nacional con un mayor sentido de pertenencia, con representantes más preparados y con mayor legitimidad (tanto interna, como externa) y no viceversa como se viene haciendo.

Es de gran importancia el darle validación de las decisiones colectivas; como también impulsar perspectivas de corresponsabilidad (de los actores público-privado) en lo que a los asuntos públicos refiere, y de promoción de procesos de toma de decisiones respetuosas. *“Estos procesos deben promover la igualdad política y reconocer la importancia de la inclusión política de las y los jóvenes en los sistemas deliberativos.”* (Alvarez; 2015: 19). Así se logra un fortalecimiento tanto en la expansión de la democracia como la calidad de la misma en los procesos del Consejo Nacional de Jóvenes.

El nuevo modelo de Estado demanda de participación, diálogo y construcción conjunta entre los gobiernos y la sociedad civil, especialmente las juventudes que fueron siempre muy relegadas (Krauskopf; 1999).

De esta manera, promoviendo estos espacios, fortalece el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas así como la gobernabilidad democrática, incluyendo a las y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo.

Para concluir, el Consejo Nacional de Jóvenes tiene la potencialidad de ser un promotor de inclusión social, de diálogo y desarrollo político presente y futuro. Considero que es de real importancia el promover y fortalecer dicho espacio, desde lo local a lo nacional, donde se habilita a una ciudadanía activa y comprometida y no meros sujetos de derechos.

# Bibliografía

Alberich, Arnanz, Basagoiti, Belmonte, Bru, Espinar, García, Habegger, Heras, Hernández, Lorenzana, Martín, Montañés, Villasante, Tenze (2009) – *“Manual de metodologías participativas”* - Edita Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible (CIMAS), Madrid, España.

Álvarez, C. y San Fabián, J. (2012) - *“La elección del estudio de caso en investigación educativa”* - *Gazeta de Antropología*. 28 (1), artículo 14. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10481/20644>

Álvarez Torres, Cheryl (2015) - *“El sistema deliberativo y el desarrollo de capacidades democráticas en jóvenes”* - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2015. Libro digital, PDF - (Red CLACSO de posgrados / Gentili, Pablo; Saforcada, Fernanda).

Bammer, G. (2009) – *“Herramientas de dialogo de co-creación de conocimiento transdisciplinaria de conocimiento”*.

Bammer, G. (2017) – *“Tools for transdisciplinary research”* - D. Fam, J. Palmer, R. Chris, & M. Cynthia (Eds.), *Transdisciplinary research and practice for sustainability out-comes* (pp. 39–54). London: Routledge.

Bammer, G (2018) – *“Strengthening community operational research through exchange of tools and strategic alliances”* - *European Journal of Operational Research* (en prensa).

Bianchi y Mancini [Coord.] (2015) – *“¿QUÉ DEMOCRACIA PARA EL SIGLO XXI?”* - *Asuntos del Sur y Democracia en Red*. Disponible en: [www.asuntosdelsur.org](http://www.asuntosdelsur.org) y [www.democraciaenred.org](http://www.democraciaenred.org)

Bourdieu y Wacquant (1995) – *“Respuestas por una antropología reflexiva”* - Editorial Grijalbo. Disponible en: [https://antropologiauatx.files.wordpress.com/2015/07/bourdieu\\_-respuestas-por-una-antropologia-reflexiva-pierre-bourdieu1.pdf](https://antropologiauatx.files.wordpress.com/2015/07/bourdieu_-respuestas-por-una-antropologia-reflexiva-pierre-bourdieu1.pdf)

Calvo, J. [Coord.] (2014) – *“Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en el Uruguay. Fascículo 4 Jóvenes en Uruguay: demografía, educación, mercado laboral y emancipación”* - Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria. Facultad de Ciencias Sociales. Ed. Trilce, Montevideo, Uruguay.

Chaparro Hurtado, Héctor Rolando (2015) – *“Juventud, política y resistencia en la era digital”* - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2015.

Disponible en:

[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20150925042122/Chaparro\\_Final\\_Paz.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20150925042122/Chaparro_Final_Paz.pdf)

Duarte, Klaudio (2006) – *“Discursos de Resistencias Juveniles en Sociedades Adultocéntricas”* - San José de Costa Rica: DEI.

Espinosa, Mario (2009) – *“La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía Andamios”* - Revista de Investigación Social, vol. 5, núm. 10, abril, 2009, pp. 71-109 Universidad Autónoma de la Ciudad de México Distrito Federal, México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/628/62811391004.pdf>

Fraser, Nancy (2008) – *“La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”* - En Revista de Trabajo, 4 (6): 83-99.

Fundación Cibervoluntarios (2015) - *“Innovación ciudadana: Inteligencia colectiva para el empoderamiento glocal”* - Edición de Publixed Disponible en: <http://www.publixed.com> y <http://www.libreriapublixed.com>

Gurza Lavalle, A. e Isunza Vera, E. [Coord.] (2010) – *“Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”* - En: La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. CIESAS – Universidad Veracruzana. México.

INJU (2013) – *“Plan de Acción de Juventudes 2015-2025 - Diálogos, Estudios y Propuestas”* - Instituto Nacional de Juventud del Uruguay - Ministerio de desarrollo social (INJU - MIDES). Disponible en: [http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/26838/5/innova.front/plan\\_de\\_accion\\_de\\_juventudes\\_2015-2025](http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/26838/5/innova.front/plan_de_accion_de_juventudes_2015-2025)

INJU [Coord.] (2013) – *“Tercer Encuesta Nacional de Adolescencia y juventud (ENAJ)”*.

Krauskopf, D. (2005) – *“Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina”* – En: El futuro ya no es como antes. Ser joven en América Latina Revista Nueva Sociedad 200.

Krauskopf, D. (1998) – *“Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes”* - En: Participación y Desarrollo Social en la Adolescencia. San José: Fondo de Población de Naciones Unidas Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cyg/juventud/krauskopf.pdf>

Kornblit, A. [Coord.] (2007) – *“Metodologías cualitativas en ciencias sociales”* - Ed. Biblos. Buenos Aires.

Laborde, S. (2012) – *“Participación Juvenil: acción de cambio, acción de encuentro”* - Monografía final de grado de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Montevideo, Uruguay.

Margulis, Mario (1998) – *“Juventud es más que una palabra”* - En: Cubides, Humberto; Laverde Crisitina; Vaderrama, Carlos (editores) Viviendo a toda Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades. Siglo del Hombre Editores. Colombia

Mandressi, Maira (2016) - *“Territorio(s) y sujetos: Pensando el desarrollo en clave de diferencia y conflicto”* - Monografía de grado de la Licenciatura en desarrollo de la facultad de ciencias sociales de la UdelaR.

Max Neef, M. (1993) - *“Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones”*- Ed. Nordan-Comunidad. Montevideo.

MIDES (2010) - *“Juventudes en Uruguay. En qué andamos y cómo somos”* - Ministerio de Desarrollo Social. Publicación periódica del Observatorio Social de Programas e Indicadores. Módulo Juventudes. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Montevideo, 2010.

Obredor, A. (2009) - *“Teoría del Desarrollo a Escala Humana”* - Disponible en: <https://obredor.wordpress.com/2009/11/19/teoria-del-desarrollo-a-escala-humana/>

OIJ (2013) - *“Agenda de desarrollo e inversión social en juventud: una estrategia post 2015”* - Disponible en: [http://www.oij.org/file\\_upload/news/doc/20130905182813\\_87.pdf](http://www.oij.org/file_upload/news/doc/20130905182813_87.pdf)

Oszlak (2014) - *“Descentralizar o desconcentrar?: Uruguay frente a un dilema no resuelto”* - Revista Iberoamericana de Estudios Municipales; No 9 (Año 2014) - Universidad Autónoma de Chile. Disponible en: <http://www.revistariem.cl/index.php/riem/article/view/38>

Pitkin, HannaFenichel (1967) - *“El concepto de representación”* - Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2016- 2018)- *“3er. Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Uruguay 2016-2018”*. Alianza para el Gobierno Abierto.

Raymond Quivy (1992) – *“Manual de Investigación en ciencias sociales”*. Editorial Limusa, grupo Noriega editores, México.

Reguillo, Rossan (2008) - *“Jóvenes imaginados: La disputa por la representación (Contra la esencialización)”* - Revista Punto Cero, AÑO 13, Nº 16.

Rodríguez, E. (2002) - *“Actores estratégicos para el desarrollo: políticas de juventud para el siglo XXI”* - Instituto Mexicano de la Juventud y Secretaría de Educación Pública. México.

Rofman, A. [compiladora] (2016) – *“Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral”* - 1a ed . - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.

Santa Cruz, Emiliano (2015) – *“Informe final de pasantía: relatoría sobre los cabildos jóvenes en la comuna canaria”* - Informe final de la pasantía de grado de la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR.

Serna, Leslie (1998) - *“Globalización y participación juvenil”*, en Jóvenes (México), Revista de estudios sobre juventud, cuarta época, año 5.

Stake, Robert (2005) - *“Investigación con estudio de casos”* - Morata, Madrid.

Valles. M. (1996) - *“La investigación documental: Técnicas de lectura y documentación”* - En *“Técnicas cualitativas de investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional”*. Síntesis sociología

ViannaLabrea, Valéria y Vommaro, Pablo [Coord.] (2014) – *“Juventude, participação e desenvolvimento social na América Latina e Caribe: Escola Regional Most Unesco Brasil”* - Brasília : Secretaria Nacional de Juventude ; São Paulo: Conselho Latino-americano de Ciências Sociais, 2014. 221 p. – (Coleção juventude. Série estudos ; n.--).

Zapata, L. (2017) - *“La Mesa de Desarrollo Rural Tacuarembó como espacio de gobernanza”* - Monografía de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, Montevideo, Uruguay.

Zuasnabar y Fynn (2017) - *“¿Qué sienten los jóvenes latinoamericanos sobre la política?”* - En *Diálogo Político Año XXXII, n.º 1, 2017*. Editor Konrad-Adenauer-Stiftung.V. (Fundación Konrad Adenauer).

Zurbriggen, Cristina (2015) - *“Hacia una nueva gobernanza: co-creación de iniciativas innovadoras para un desarrollo agrícola sostenible”* - por IICA - Montevideo.

Páginas web:

Agesic: <https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/6077/1/agesic/gobierno-abierto:-lanzamiento-del-consejo-nacional-de-jovenes.html>

INJU: <http://www.inju.gub.uy/>

Mirador de gobierno abierto:

[http://miradordegobiernoabierto.agesic.gub.uy/SigesVisualizador/faces/detalle.xhtml?proy\\_id=1880](http://miradordegobiernoabierto.agesic.gub.uy/SigesVisualizador/faces/detalle.xhtml?proy_id=1880)

Observatorio Territorio Uruguay: <http://otu.opp.gub.uy/>

# Anexos

## Anexo I

### **Modelo guión de entrevista a jóvenes participantes de las mesas departamentales**

#### Datos del entrevistado:

Nombre:

Edad:

Estudia/trabaja:

Localidad:

#### Datos Georeferenciales:

Departamento:

Locación:

Fecha:

Hora:

#### Módulo 1 - Participación en la mesa departamental:

¿Hace cuánto participas de la mesa? / ¿Desde cuándo participas en la mesa?

¿Cómo te enteraste de la mesa? / ¿Cómo llegaste a la mesa? / ¿Cómo fue tu integración a la mesa?

¿Participas o participaste de algún otro colectivo? En caso de que digan que sí, ¿Cuál?

#### Módulo 2 - Mesa departamental:

En referencia a la mesa

¿Conoces cómo ha sido el proceso de conformación de la mesa departamental?

¿Cómo ha sido el proceso de conformación de la mesa?

¿Cuentan con espacios de reunión?

En caso de que sí ¿Son fijos?

¿Cuentan con algún tipo de documentación/registro? En caso de que digan que sí, preguntar si me lo pueden compartir.

¿Cómo ha sido el proceso de participación de los jóvenes?

¿Cuán fluctuante es?

¿Cuántos jóvenes participan?

¿Cómo han llegado los participantes?

¿De dónde son?

¿Cuál es el rango etario tienen los integrantes de la mesa?

¿Cómo es la representatividad de género? y la ideológica?

¿Cuál es el nivel de estudios de quienes conforman la mesa departamental?

Los participantes de la mesa ¿Se desarrollan en el mercado laboral? ¿Existe algún rubro en particular que predomine?

- ¿Alguno de los participantes tiene hijos a su cargo?
- ¿Tenes conocimiento de que alguno de los participantes tuvo algún conflicto con la ley?
- ¿Te parece que existe alguna diferencia entre la formación laboral y educativa entre las mujeres y hombres que conforman la mesa?
- ¿Participan de algún otro colectivo los participantes de la mesa ?
- ¿Crees que se puede decir que es un grupo diverso? ¿Por qué?
- ¿Qué han estado haciendo?
- ¿Crees que existe una identidad de grupo?

### Módulo 3 - Representatividad de la mesa departamental

¿Consideras que es importante que la mesa departamental sea representativa? ¿por qué?

¿Crees que la mesa departamental es representativa de los jóvenes del departamento?  
En caso de que digan que la mesa es representativa: ¿Qué criterios están teniendo en cuenta para afirmar que es representativa? ¿Cómo lo han logrado?

En caso de que digan que no es representativa, ¿Qué jóvenes no están siendo parte? ¿Por qué crees que no participan? ¿Qué crees que se puede hacer para lograr la representatividad?

### Módulo 4 - Convocatoria a la mesa departamental

¿Cómo realizan la convocatoria a las reuniones de la mesa? ¿Cuentan con alguna estrategia para sumar a más participantes?/¿Buscan llegar a jóvenes que no han llegado?

En caso de que digan que sí, ¿Qué han hecho? ¿Les dio resultado?

En caso de que digan que sí, ¿Qué crees que ha sido clave para lograr atraer a más jóvenes?

En caso de que digan que no, ¿Qué deberían cambiar?

En caso de que digan que no ¿Por qué no han realizado convocatorias? ¿No lo creen necesario?

¿Crees que es difícil lograr la permanencia de los participantes?

En el caso de que digan que sí, ¿por qué crees que pasa?

En caso de que digan que no, ¿Qué crees que es lo que hace que permanezcan?

### Módulo 5 - La relación de las mesas departamentales y el Consejo Nacional

Los participantes de la mesa ¿Consideran ser parte y estar informados del consejo? ¿Cómo eligen a los voceros/representantes de la mesa departamental? ¿Consideran que los voceros de la mesa representan lo acordado en las mesas departamentales,? y a los jóvenes del departamento? ¿Por qué crees que pasa eso?

¿En qué consideras que el consejo nacional de jóvenes aporta a los jóvenes? y a la sociedad?

### Módulo 6 - Rol del Impulsa



¿Cuál es la participación de los Impulsa en el proceso de conformación de las mesas departamentales? ¿Crees que es acorde el rol que están asumiendo? ¿Qué rol crees que debería tener?

### Módulo 7 - Comentarios Finales

Comentarios finales:

#### **Modelo guión de entrevista a los técnicos del Impulsa:**

##### Datos del entrevistado:

Nombre:

Rol:

Tiempo de trabajo en el Impulsa:

Tiempo de trabajo con participación juvenil:

Datos Georeferenciales:

Departamento:

Locación:

Fecha:

Hora:

### Módulo 1 - Mesa departamental:

En referencia a la mesa

¿Conoces cómo ha sido el proceso de conformación de la mesa departamental?

¿Cómo ha sido el proceso de conformación de la mesa?

¿Cuentan con espacios de reunión?

En caso de que sí ¿Son fijos?

¿Cuentan con algún tipo de documentación/registro? En caso de que digan que sí, preguntar si me lo pueden compartir.

¿Cómo ha sido el proceso de participación de los jóvenes?

¿Cuán fluctuante es?

¿Cuántos jóvenes participan?

¿Cómo han llegado los participantes?

¿De dónde son?

¿Cuál es el rango etario tienen los integrantes de la mesa?

¿Cómo es la representatividad de género? y la ideológica?

¿Cuál es el nivel de estudios de quienes conforman la mesa departamental?

Los participantes de la mesa ¿Se desarrollan en el mercado laboral? ¿Existe algún rubro en particular que predomine?

¿Alguno de los participantes tiene hijos a su cargo?

¿Tenes conocimiento de que alguno de los participantes tuvo algún conflicto con la ley?

¿Te parece que existe alguna diferencia entre la formación laboral y educativa entre las mujeres y hombres que conforman la mesa?

- ¿Participan de algún otro colectivo los participantes de la mesa ?
- ¿Crees que se puede decir que es un grupo diverso? ¿Por qué?
- ¿Qué han estado haciendo?
- ¿Crees que existe una identidad de grupo?

### Módulo 2 - Representatividad de la mesa departamental

¿Consideras que es importante que la mesa departamental sea representativa? ¿por qué?

¿Crees que la mesa departamental es representativa de los jóvenes del departamento?  
En caso de que digan que la mesa es representativa: ¿Qué criterios están teniendo en cuenta para afirmar que es representativa? ¿Cómo lo han logrado?

En caso de que digan que no es representativa, ¿Qué jóvenes no están siendo parte? ¿Por qué crees que no participan? ¿Qué crees que se puede hacer para lograr la representatividad?

### Módulo 3 - Convocatoria a la mesa departamental

¿Cómo realizan la convocatoria a las reuniones de la mesa? ¿Cuentan con alguna estrategia para sumar a más participantes?/¿Buscan llegar a jóvenes que no han llegado?

En caso de que digan que sí, ¿Qué han hecho? ¿Les dio resultado?

En caso de que digan que sí, ¿Qué crees que ha sido clave para lograr atraer a más jóvenes?

En caso de que digan que no, ¿Qué deberían cambiar?

En caso de que digan que no ¿Por qué no han realizado convocatorias? ¿No lo creen necesario?

¿Crees que es difícil lograr la permanencia de los participantes?

En el caso de que digan que sí, ¿por qué crees que pasa?

En caso de que digan que no, ¿Qué crees que es lo que hace que permanezcan?

### Módulo 4 - La relación de las mesas departamentales y el Consejo Nacional

Los participantes de la mesa ¿Consideran ser parte y estar informados del consejo? ¿Cómo eligen a los voceros/representantes de la mesa departamental? ¿Consideran que los voceros de la mesa representan lo acordado en las mesas departamentales,? y a los jóvenes del departamento? ¿Por qué crees que pasa eso?

¿En qué consideras que el consejo nacional de jóvenes aporta a los jóvenes? y a la sociedad?

### Módulo 5 - Rol del Impulsa

¿Cuál es la participación de los Impulsa en el proceso de conformación de las mesas departamentales? ¿Crees que es acorde el rol que están asumiendo? ¿Qué rol crees que debería tener?

Módulo 6 - Comentarios Finales

Comentarios finales: