

Construyendo capacidades estatales: una mirada a la transversalidad del Instituto Nacional de la Juventud en Uruguay

Monografía de la Licenciatura en Ciencia Política

Tutora: Dra. María Ester Mancebo

Estudiante: Valentina Buschiazzo



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY



**Ciencia
Política**

Índice

Introducción	2
Capítulo I: Marco Teórico	4
Transversalidad y Capacidades Estatales	4
La institucionalidad y los paradigmas detrás de las políticas públicas de juventud	13
El caso uruguayo	15
Capítulo II: Metodología	19
Dimensiones y variables del estudio	20
Cuadro 1. Dimensiones, sub dimensiones, variables y técnicas utilizadas	23
Capítulo III: Las capacidades de INJU para la articulación interinstitucional	24
1. Capacidades políticas	24
2. Capacidades administrativas	47
Capítulo IV: Reflexiones finales	54
Bibliografía	58
ANEXOS	62
Siglas utilizadas	62
Cuadro 2. Dimensiones, documentos y preguntas de relevamiento correspondientes.	63
Entrevistados: perfil y dependencia institucional	68

Introducción

En las últimas décadas, los estudios sobre las juventudes, las políticas públicas para jóvenes y la institucionalidad de juventud, han crecido significativamente en Uruguay, y se ha fomentado el debate acerca de qué estructuras de provisión y qué políticas públicas se han generado para atender a este grupo específico de la población. Esto responde en parte a un reposicionamiento del tema en la agenda pública: una nueva concepción de la juventud, ya no como una mera etapa de transición, sino como un período fundamental para el crecimiento de los individuos: los jóvenes como ciudadanos y como actores estratégicos para el desarrollo (Krauskopf, 2003).

En este sentido se enmarca el siguiente trabajo, que tiene como uno de sus objetivos contribuir a la discusión sobre qué capacidades tiene el Estado para hacer frente a esta realidad compleja de la población juvenil.

Para ello, se enfoca en el estudio del Instituto Nacional de la Juventud, como Institución específica en la materia, creada a comienzos de la década de 1990, como espacio donde se materializan algunas políticas públicas de juventud a nivel gubernamental, con la intención legalmente explícita de *“formular, ejecutar y evaluar las políticas nacionales relativas a la juventud, en coordinación con otros organismos estatales”*¹.

Desde su creación, el Instituto ha vivido múltiples transformaciones: empezando por su cambio de dependencia ministerial (Ministerio de Educación, Ministerio de Deporte y Juventud, Ministerio de Desarrollo Social) hasta su permanente rotación de directores, pasando además por cambios en la misión y los objetivos. Pero a pesar de estas modificaciones, el INJU ha tenido una continuidad en el tiempo como articulador, coordinador y ejecutor de políticas de juventud, que comparte con otras instituciones y organizaciones del Estado, tanto a nivel nacional como a nivel departamental. La oferta pública en salud, educación, vivienda, trabajo, entre otros, son desarrollados por los diferentes ministerios del Poder Ejecutivo, además de instituciones como son el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y las distintas oficinas de juventud a nivel departamental (Bombarolo, 2008), hacen del INJU un actor institucional más, respecto al amplio espectro de instituciones y organizaciones que

¹ Ley 16170: <http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=16170&Anchor=>

ofrecen bienes y servicios para jóvenes.

A pesar de ello, hay consensos entre los principales actores políticos y especializados en la temática, que el INJU debería ocupar un lugar de referencia dentro del estado en la materia, en parte por las características particulares de las políticas de juventud, que hacen plausible y -en algún punto necesario- un abordaje transversal de dicha temática, y un actor estratégico que sea capaz de coordinar dichas acciones.

En este sentido, entendiendo que es necesario un Instituto de la juventud capaz de generar políticas más integrales, coordinadas y articuladas, es importante preguntarse, ¿Cuáles son las capacidades del INJU para generar, coordinar o actuar como organismo rector de políticas públicas de juventud que responden a una lógica transversal?

La pregunta surge de la idea de que el INJU tiene objetivos a cumplir en materia de políticas de juventud, y que es importante la construcción de algunas capacidades, - como las de negociación, planificación y diálogo con actores- para afianzarse en un ámbito de política que es intrínsecamente intersectorial.

En este sentido, el objetivo general es describir y analizar las capacidades para generar políticas transversales y articuladas, que el Instituto Nacional de la Juventud ha construido, principalmente desde la formulación del Plan Nacional de Juventudes (2010-2014) para llevar a cabo los objetivos establecidos por la ley de creación del organismo, en relación al desempeño de las políticas de juventud en Uruguay.

En tanto, los objetivos específicos refieren, en primer lugar a determinar cuáles son sus capacidades políticas para articular con otros actores estatales, organizaciones sociales y organismos internacionales; y en segunda instancia, establecer las capacidades administrativas de INJU para generar espacios de coordinación con los demás organismos.

Capítulo I: Marco Teórico

Transversalidad y Capacidades Estatales

Para abordar teóricamente los objetivos planteados, es fundamental poner el foco en dos conceptos: el de transversalidad y el de capacidades estatales. Ambos son útiles para observar algunos desafíos que enfrenta el INJU como organismo rector de políticas orientadas a la juventud.

El concepto de transversalidad es importante para entender el rol que el INJU tiene en todo el entramado institucional y en la estructura de prestaciones de políticas de juventud en Uruguay. Es decir, sin un concepto como el de transversalidad no sería posible entender el accionar de INJU, pues dada la estructura sectorial que tiene el Estado uruguayo, es necesario para trabajar políticas de juventud contar con las habilidades necesarias para llevar a cabo este tipo de políticas que vinculen a todos los actores involucrados.

Desde la teoría, para hablar de transversalidad en las políticas públicas, se puede hacer referencia en primera instancia al concepto de intersectorialidad, que es en definitiva, el sustento teórico detrás de las políticas transversales. De acuerdo con Nuria Cunill, *“la intersectorialidad remite, en principio, a la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales”* (2005: 1). Es decir, implica la generación de instancias de diálogo y trabajo conjunto, con el cometido de generar una cosmovisión de los problemas sociales, y la búsqueda posterior de una estrategia de abordaje común. En este sentido, es una forma de organización que permite vincular fuertemente al Estado con otros actores e instituciones, y que abre la puerta a nuevas formas de participación de la sociedad, tanto del ámbito público como del privado: la intersectorialidad o transversalidad tanto en su sustento teórico como en su práctica cotidiana parten de una perspectiva relacional del Estado (Serra, 2004).

Siguiendo este planteo, es necesario hacer la distinción entre el concepto de intersectorialidad y el concepto de interinstitucionalidad. El primero de ellos, es el que refiere al vínculo en general del Estado con otras organizaciones, mientras que el segundo, es el que implica la interacción de las diferentes instituciones y actores dentro de la misma estructura estatal. De acuerdo con Duque Daza (2011), *“el concepto de*

interinstitucionalidad hace referencia a la coordinación de actores, a la interacción de instituciones a través de mecanismos de acción conjunta en torno a proyectos comunes, a la formulación, construcción y ejecución colectiva de programas, proyectos y acciones que involucran iniciativas, recursos, potencialidades e intereses compartidos. La interinstitucionalidad constituye una alternativa de gestión relacional e interconectada de agentes interrelacionados, frente a modelos auto centrados e individuales” (2011:3).

Entonces, y teniendo en cuenta estos diferentes aspectos de la concepción de intersectorialidad, se pueden considerar dos fundamentos para la búsqueda de las soluciones integrales. El primero es netamente político y se sustenta en la premisa de que todas las políticas públicas que refieran a la mejora de la calidad de vida de las personas, o aquellas que impulsen una estrategia de desarrollo global deben ser planificadas de forma intersectorial. En este caso, se refiere más a la estructura tradicional del Estado, dividida de forma sectorial, que diferencia entre múltiples arenas de política a las acciones en materia de política pública. El segundo, es un fundamento técnico, y refiere a que las diferencias entre los distintos sectores -de acuerdo con los recursos que cada uno puede aportar- pueden ser utilizadas para resolver problemas de carácter integral (Cunill, 2005). En este caso la intersectorialidad también hace referencia a los mecanismos de acción colectiva y coordinación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

A partir de este concepto de intersectorialidad, se observa desde la teoría, que hay determinados temas o asuntos que tienen más probabilidades de ser abordados desde esta perspectiva. Para el caso de estudio, que refiere a la temática juvenil y su institucionalidad, requiere traspasar la competencia de un órgano para su tratamiento y pensar en un ordenamiento institucional estratégico.

En este sentido, se hace referencia a la transversalidad, como un concepto e instrumento organizativo que tiene como función aportar capacidad de actuación a las organizaciones con relación a algunos temas o problemas, al decir de Cunill, *“la necesidad de la intersectorialidad está asociada a políticas transversales, tales como, las políticas de género, edad y diversidad”*(2005: 3). Por eso es importante tener en cuenta que en general, las políticas transversales no son un objetivo en sí mismo, sino que son un medio o mecanismo para cumplir determinados objetivos de política pública.

Por este motivo, a la transversalidad es necesario conceptualizarla en primera instancia como una herramienta específica de la gestión de las políticas públicas, que por consiguiente tiene sus ventajas y desventajas, en lo teórico y en la práctica (Serra, 2004).

Respecto a sus potencialidades, la literatura reconoce que la transversalidad como instrumento que permite ver la realidad en algunos de sus aspectos relevantes, aquellos que sean prioritarios como objetivo de política, logrando de esta forma un abordaje más integral por las distintas estructuras verticales del Estado. En este mismo sentido es que se concibe a la transversalidad como un desafío para las estructuras estatales verticales, no solamente a nivel de la gestión, sino a nivel político, ya que implica compartir recursos y poder. Además le otorga a la política una coherencia aun mayor entre todas las instituciones y organizaciones involucradas, permitiendo ver los agujeros en la acción de las estructuras sectoriales. En síntesis, este instrumento permite establecer algunos objetivos de política en una arena determinada, como prioritarios dentro de las acciones del gobierno (Serra, 2004).

Sin embargo, la transversalidad presenta múltiples desventajas. La principal de ellas cuando se lo piensa desde la gestión pública, es el exceso de expectativas respecto a su capacidad de resolver algunas dificultades de las organizaciones en materia de provisión de bienes y servicios. Muchas veces se la considera como la solución a todos los problemas en algunas áreas de política, cuando es una de las tantas herramientas para visualizar y llevar adelante algunas líneas estratégicas. Además, en la práctica la transversalidad no ha generado experiencias exitosas o duraderas (Serra, 2004; Solano Cornejo, 2007) en parte por la dificultad organizacional, generada muchas veces por la escasez de capacidades de coordinación y de negociación con actores; o por la falta de voluntad política, porque la rendición de cuentas de estas políticas o el rédito no se visualiza a nivel transversal sino a nivel de las estructuras sectoriales.

Entonces, para cumplir de manera óptima los objetivos planteados a nivel de gobierno en materia de juventud, y por consiguiente, para ser un organismo estratégico en la generación de políticas transversales, es esencial generar y fortalecer alianzas que habiliten la unificación de voluntades en la arena de políticas de juventud a nivel de gobierno, en otras palabras, contar con determinadas capacidades de negociación y comunicación con los demás actores involucrados (Bernazza, Comotto y Longo, 2015).

En este sentido, parte fundamental de lo que se quiere estudiar, implica entender qué son, cuáles son y cómo se construyen las capacidades de una institución que trabaja interinstitucionalmente e intersectorialmente en la órbita pública. Por ello, para comprender las capacidades del Instituto Nacional de la Juventud se utiliza la literatura que refiere a las capacidades estatales.

Esta teoría parte, al igual que la concepción de transversalidad, de un enfoque relacional, esto es, expresa que no se puede entender lo que pasa en el Estado “puertas adentro” sino es reconociendo la importancia que tiene la sociedad y los distintos intereses de sus ciudadanos/ habitantes en la formación de las actividades del Estado.

Este enfoque parece pertinente para estudiar al INJU como institución, ya que si bien es importante el estudio de las capacidades del instituto hacia adentro (de su organización interna y funcionamiento), su fortalecimiento institucional también debe tomar en cuenta el aspecto, tan o más importante que el anterior, de su relación con otros organismos que componen la institucionalidad juvenil, tanto estatales como no estatales.

En primera instancia, se torna fundamental advertir sobre que teoría o conjunto de supuestos se sustenta el estudio de las capacidades estatales. En este sentido, el tema de las capacidades parte de los enfoques estado-céntricos, en donde múltiples autores han definido al Estado, y todos coinciden en que es un actor fundamental en el desarrollo social y económico de los países. En este trabajo, se tomará como definición la presentada por Isuani (2010), que refiere al Estado “*como el conjunto de organizaciones de gobierno, administración y coerción de una determinada sociedad*”²(2010: 41). Esta definición es importante, ya que no solo delimita el ámbito del Estado, separado de la sociedad, sino que también determina el lugar en donde las capacidades se llevan a cabo.

²Sobre este punto, el autor aclara el porqué de su definición de Estado: “*en la literatura de la teoría política pueden encontrarse tres nociones básicas de Estado: 1) Estado como asociación o comunidad que involucra una institución de gobierno; 2) como una dimensión o esfera de la sociedad; y 3) como un aparato para el gobierno, la administración y la coerción. La primera noción, señala el autor, admite dos variantes: tal asociación surge desde “abajo” o surge desde “arriba”. La primera variante expresa las ideas de los contractualistas (Hobbes, Locke, Rousseau), en tanto que la segunda refleja el pensamiento weberiano. La segunda noción, encuentra su principal exponente en Hegel, en tanto que la tercera noción tiene sus raíces en la tradición marxista.*” (Isuani, 2010: 41)

Luego de entender desde donde se configura la definición del Estado para comprender el ámbito donde se desarrollan sus capacidades, es importante tener en cuenta que el tema de las capacidades estatales no es algo nuevo. A fines de la década de 1980 autores como Skocpol, Evans y Mann, de distintas formas, propusieron la vuelta del Estado al primer plano en los estudios de las Ciencias sociales y particularmente de la Ciencia Política, luego de un período en el que el Estado se dejó a un lado en las producciones académicas, por considerarlo el principal problema para el desarrollo económico y social de las comunidades. Estos nuevos estudios abandonan la concepción societal (estructural-funcionalista) que se tenía del Estado durante las décadas de 1960 y 1970, y comienzan a observarlo como un actor importante en los procesos de *Policy Making* y en la toma de decisiones (Skocpol, 1985). Esto a través de un concepto importante que retoman de la tradición weberiana, el de autonomía estatal (principalmente de la burocracia), que posiciona al Estado como un actor central (Skocpol, 1985; Evans, 1985).

En este sentido, Evans agrega un aspecto que es fundamental para el estudio relacional de las capacidades estatales y para la formación de política pública, que es el “autonomía enraizada”. Parte de la idea de que si bien el Estado (su burocracia en particular) posee una dinámica, voluntad e intereses apartados de los grupos de poder de la sociedad, debe estar en permanente relación e imbricación con los receptores de sus políticas, y por lo tanto no debe ser un Estado aislado de la población que gobierna (Evans, 1996)³.

En resumen, lo que se proponía era el análisis de las capacidades como una de las dimensiones centrales para el establecimiento de un Estado fuerte y autónomo, que pudiera cumplir con sus objetivos oficiales en la formación de política pública. De esta

³En referencia a este punto, Evans explica que: “*El hincapié en el enraizamiento como necesario complemento de la autonomía no solo contradice la idea de que el aislamiento es el rasgo más importante de la capacidad (...). El enraizamiento (...) es indispensable debido a que las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de estos para su implantación. Una red concreta de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas ante las iniciativas públicas, amplía la inteligencia del Estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas.(...) Las conexiones con la sociedad civil pasan a ser una parte de la solución en vez de ser una parte del problema.* (Evans, 1996: 166).

forma, y en el sentido de una autonomía enraizada, el logro de los objetivos, *“estará determinado no sólo por los instrumentos de actuación política de los que disponga, sino también por el papel que jueguen y el apoyo organizado que reciba de aquellos grupos sociales claves”* (Skocpol, 1989; en Isuani, 2010: 58).

Sobre la base de estos argumentos, surge un nuevo abordaje de las capacidades estatales, más enfocado hacia la gestión pública, que ve la reforma de la administración como una oportunidad de formar un “buen gobierno” (Grindle, 1997). Esta búsqueda debe ser dinamizada a través del óptimo desempeño de los organismos públicos, para lograr un cierto conjunto de resultados, mejorar los productos y procesos del sector público.

A pesar de la existencia de un consenso sobre la importancia de las capacidades, no hay anuencia sobre las definiciones, instrumentos y mediciones. Uno de los conceptos pioneros en la literatura es el de Hildebrand y Grindle (1997 en Alonso, 2007) que definen a las capacidades, como la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas con eficiencia, efectividad y sustentabilidad. Por otro lado, Hall (2002 en Rodríguez Gustá, 2007) las define como las habilidades para identificar las necesidades y conseguir recursos faltantes, así como para crear incentivos y oportunidades en el sentido de mejorar el uso de los recursos disponibles.

Otros autores latinoamericanos explicitan que si bien estas concepciones de capacidades fueron útiles para su estudio, no responden a la realidad y orientación de los Estados latinoamericanos del post- neoliberalismo, dedicados a apuntalar un nuevo modelo de desarrollo y de *praxis* pública (Bernazza, Comotto y Longo, 2015). El enfoque propuesto, que llaman “político estratégico” presenta *“una visión activa y presente del rol del Estado, regulador en su relación con el mercado, y más articulador de las demandas y movimientos de la sociedad desde un enfoque de derechos.”* (García Delgado, 2013: 15, en Bernazza, Comotto y Longo, 2015:10). Entonces, esta orientación político estratégica tiene por supuesto que los valores que orientan las acciones públicas del Estado no son neutros, y por lo tanto, tampoco lo son sus capacidades.

En este sentido, con una visión contemporánea de las capacidades, otro de los conceptos importantes y el que se tomará en este trabajo es el que plantea Fabián Repetto, que las

define como *“la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales, y cuál es el valor social específico que, en cada caso, debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas.”* (2003: 6). Por consiguiente, la capacidad tiene un objetivo concreto, que es el valor social. Este varía de modo constante, y depende de la combinación de interacciones políticas entre distintos individuos y grupos, con intereses, ideologías, y dotaciones de poder diferentes. En perspectiva, en lo que todas las definiciones coinciden es en la idea de las capacidades como *habilidades* para la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones.

Estas habilidades, se sitúan institucionalmente en distintos lugares de acuerdo a la conformación y objetivos del aparato estatal; por lo que se puede hablar de cinco ámbitos en donde se ejercen (Repetto, 2003): i) el mantenimiento del orden y la ley, ii) el orden político institucional, iii) la gestión de la economía, iv) el sistema de protección social, y v) el posicionamiento del país dentro del sistema político y económico internacional. El más importante para este trabajo es el ámbito del sistema de protección social, que lo define como el *“conjunto de intervenciones que desde el nivel gubernamental-estatal se desarrollan para enfrentar los problemas que caracterizan a una cuestión social determinada.”* (Repetto, 2003: 7).

Es aquí en donde se destaca el papel de las instituciones, ya que determinan la estructura de oportunidades de las problemáticas públicas, es decir, constriñen las estrategias de acción en todo el ciclo de la formación de políticas públicas y establecen las prioridades (North 1993, en Repetto, 2003). Se parte de la idea de que el Estado es una institución que a su vez está compuesta por distintos tipos de organizaciones e instituciones, y que por lo tanto, es un espacio dinámico, en el que se presentan diferencias y en el que repercuten los intereses y las demandas que la sociedad tiene y le plantea. (Isuani, 2010) Es en este marco en el que los Estados desarrollan sus actividades, a través de diversos mecanismos organizativos y de recursos, de iniciativas, que dan lugar a procesos que aúnan diversos intereses. En este sentido es que se logran resultados que impactan sobre la sociedad, mostrando a través de este proceso, la capacidad del Estado en incidir sobre las problemáticas de la sociedad.

Entonces las instituciones tienen dos roles fundamentales con respecto a las capacidades estatales: enmarcar las acciones de los actores que pugnan por darle una dirección a las decisiones dentro del Estado, y de cristalizar los dos componentes, de las capacidades estatales: la capacidad administrativa y la capacidad política. Con esta división, se refleja la idea de que el Estado es algo más que el aparato burocrático, que tiene otras habilidades que hacen a la consecución de objetivos en términos de políticas públicas.

De esta forma, la capacidad administrativa limita a la capacidad estatal al aparato organizacional, poniendo el énfasis en el aislamiento de sus técnicos y administrativos con respecto a la ciudadanía en general. Esta capacidad refiere a la eficacia administrativa de algunos organismos del estado para cumplir con los objetivos establecidos, y para ello es necesario tener en cuenta tanto los recursos organizativos como los recursos humanos en la gestión de dicho objetivo (Sikkink, 1993 en Repetto, 2003). Esto es lo que se denomina “coherencia interna” de la administración y la burocracia, que el aparato administrativo pueda funcionar de forma aislada a los intereses del resto de la población, y que puedan armonizarse los objetivos con los recursos disponibles (Evans, 1996, 1985). Entonces las capacidades administrativas constituyen las capacidades mínimas sin las cuales el Estado no podría funcionar (Rodríguez Gustá, 2007), condiciones necesarias pero no suficientes para lograr niveles importantes de capacidad estatal.

Pero es fundamental la capacidad política para lograr dicho objetivo. La capacidad política es *“la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública”* (Repetto, 2003: 13). Respecto a esta definición, si bien los y las jóvenes no son un grupo mayoritario, y mucho menos organizado (cuestión que dificulta mucho más tener “voz” en el ciclo de las políticas públicas), la capacidad política es esencial para que sus necesidades e intereses sean tomados en cuenta dentro de la esfera estatal. Por eso es importante que el Estado como portador de recursos, y el INJU en particular, como institución encargada de articular y generar políticas de juventud, puedan contribuir a la solución de problemas sociales teniendo en cuenta las necesidades y sobre todo las inquietudes de la población objetivo. Por este motivo es necesario entender a la capacidad política del INJU como el conjunto de habilidades de

dialogar y negociar en forma permanente con otros grupos e instituciones que trabajan temas de juventud, no solo fuera del Estado, sino también dentro del mismo como aspectos fundamentales para las tareas de gobierno (Bernazza, Comotto y Longo, 2015).

En definitiva, estas capacidades, tanto administrativas como políticas son fundamentales para una institución como INJU, porque le permiten generar valor social a través de sus políticas públicas, es decir, la construcción de capacidades es necesaria para la consecución de sus objetivos tanto hacia adentro, para optimizar sus recursos y mejorar la gestión; como hacia afuera, en la relación con otros organismos del Estado y con el resto de la sociedad.

Es necesario tener en cuenta que estas capacidades se construyen mediante un proceso temporal, en el que el Estado a lo largo del tiempo va generando nuevas capacidades o ampliando las existentes, con el objetivo de mejorar el espacio público (Rodríguez Gustá, 2007)⁴. Pero a pesar de construirse mediante un proceso que para cualquier organización implican tiempo y experiencia, deben tener determinados atributos, en otras palabras, medios y fines (Repetto, 2003). Los medios se expresan a través de: a) la coordinación entre los distintos organismos que se encargan de las políticas específicas (en este caso es el INJU el que debe coordinar las actividades referidas a la juventud que se realizan en distintos espacios estatales), b) la flexibilidad, es decir, la posibilidad de que se adecúe a cambios en las circunstancias; c) la innovación, que refiere a aquellas situaciones generalmente inusuales en el transcurso de una política pública, donde se avanza en la modificación de las dinámicas de acción pública existente, y/o la creación de una nueva; d) la calidad definida como la satisfacción de las demandas, asegurando la transparencia y el ajuste a estándares colectivamente aceptados; e) la sostenibilidad, es necesaria la perdurabilidad en el tiempo de las intervenciones públicas, y que sus intervenciones no se modifiquen a la más mínima modificación en la coyuntura; y por último, f) la evaluabilidad, determinar si las decisiones y acciones alcanza a los

⁴En este sentido la autora hace una interesante sistematización acerca de una tensión fundamental: explica que existen dos tipos de literatura en lo que respecta al referente empírico de las capacidades, la que las trata como productos, y la que lo hace como procesos. Si se conciben como procesos, entonces la dimensión temporal es muy importante, ya que el Estado se vuelve capaz por una secuencia de eventos que se suceden a lo largo del tiempo. Este tipo de estudios *“apunta a entender la vida organizacional en la construcción de las capacidades, la adaptación de éstas a su entorno, y al cambio y a la innovación en el diseño del sector público”* (Rodríguez Gustá, 2007: 91).

objetivos y metas propuestas. Además es importante tener en cuenta la eficiencia, eficacia y la rendición de cuentas.

Para el estudio de las capacidades estatales no puede dejarse de lado la finalidad con la que el Estado o cualquiera de sus organismos se plantean objetivos y generan políticas. Los para qué de la capacidad estatal de acuerdo con Repetto (2007) son: por un lado la legitimidad, que refiere a los consensos generados en los actores relevantes y en la ciudadanía en general, pero principalmente en los beneficiarios sobre cómo se enfrentaron las problemáticas a tratar. Y por otro lado la equidad, que implica el logro de la igualdad de oportunidades, de accesos, así como de efectos de las decisiones instrumentadas.

Estas capacidades estatales, en definitiva, son un elemento fundamental para el análisis de las posibilidades de INJU, no solo respecto a la cantidad de recursos disponibles para cumplir con sus objetivos administrativos a nivel de políticas de juventud, sino, desde un aspecto más central para este trabajo que es el relacionamiento con los distintos sectores político- institucionales y sectores de la sociedad que trabajan en la misma arena de política. Cuáles son estas habilidades, cómo las desarrolla INJU, y cómo se posiciona respecto a los demás actores, es lo que se pretende observar, teniendo en cuenta que el área de políticas de juventud es fundamentalmente intersectorial, donde interactúan múltiples organizaciones con diversas capacidades.

La institucionalidad y los paradigmas detrás de las políticas públicas de juventud

Las capacidades que una institución tenga son conformadas en relación con el medio en el que se ésta se desarrolla, por eso se hace referencia a las capacidades como habilidades relacionales (Repetto, 2003). Se entiende que dichas características están vinculadas en gran parte a la estructura de prestaciones sociales preexistente, con los consiguientes paradigmas desde los que se abordan las políticas de juventud en el Estado. En este sentido, es importante tener en cuenta que se han desarrollado concepciones de juventud y de políticas de juventud que se corresponden con los distintos momentos de transformación de dicha estructura de prestaciones.

Las políticas que refieren a la juventud han existido siempre, pero en general no han estado específicamente orientadas hacia ella (Krauskopf, 2005). Esto ha sido así porque

desde la sociedad tradicional y desde el Estado, no había sido tomada en cuenta la especificidad de la persona joven y de sus problemáticas.

El primer enfoque es sobre las políticas que están orientadas a la juventud como etapa de preparación, es decir, ven a la juventud como una etapa de transición al mundo adulto. De acuerdo con Krauskopf (2005), estas políticas no reconocen un futuro incierto, en ellas la meta es ser un adulto, de acuerdo con los parámetros y estereotipos sociales. El ejemplo más claro de este tipo de oferta es la que propone el sistema educativo, que ya desde la década de 1950, cuando se comienza a utilizar el término “joven”, es la política de preparación por excelencia. A esta se le adicionan, fundamentalmente a comienzos de la década de 1980, políticas enfocadas en actividades deportivas, recreativas y culturales pero con escasa cobertura (CEPAL, 2000). Por lo tanto, este tipo de políticas, cubrían mayormente a personas jóvenes integradas –al sistema educativo fundamentalmente, dada la importante concurrencia que había logrado la educación secundaria y terciaria– pero dejaban de lado a personas marginadas de este sistema, generalmente personas de los estratos más bajos.

La segunda fase reconocida es la que define a la juventud como una etapa-problema. En esta continua negándoseles a los y las jóvenes el reconocimiento como sujetos sociales específicos, se los observa desde sus incompletitudes: “son invisibilizados en sus aportes y visibilizados cuando perturban el orden social” (Krauskopf, 2005: 145) Este cambio en el enfoque se dio a mediados de la década de 1980, cuando la pobreza comenzó a aumentar en América Latina, donde surgieron políticas sectoriales y compensatorias, muchas veces para tratar el riesgo y la transgresión juveniles. Este enfoque percibe a la juventud a partir de generalizaciones, de asuntos problemáticos como la deserción escolar, la delincuencia, las drogas, los embarazos adolescentes, entre otros, en donde el causante del problema es la misma persona joven, sin tener en cuenta el contexto en donde se desarrolla.

El siguiente es el enfoque de políticas avanzadas de juventud. Estas dejan de lado la perspectiva adulto-céntrica del período juvenil, y tienen como fin la creación de capital humano y social, así como la reducción de las brechas de desigualdad, teniendo por detrás la idea de que las juventudes son fundamentales para el desarrollo del país. Intentan trabajar desde los jóvenes y con ellos.

Es aquí donde se difunde la perspectiva de la juventud como portadora de derechos. En la década de 1990, es cuando surge la idea de incluir la perspectiva de derechos en las políticas públicas, y desde entonces se han establecido las bases para que se incluyera en las políticas de juventud. Una de las iniciativas más importantes y reconocidas a nivel latinoamericano es la Convención Latinoamericana de los Derechos de la Juventud, firmado por los responsables de juventud de algunos gobiernos de América Latina en octubre de 2005.

En síntesis, “(...) *las propuestas avanzadas de políticas de juventud buscan conjugar la acción del Estado y la sociedad civil, a fin de integrar plenamente a las mujeres y los hombres jóvenes a los procesos de transformación económica, social, política y cultural de cada país. Aspiran a la inclusión de las juventudes en el desarrollo nacional con el objeto de que disfruten de todos los derechos sociales, culturales, políticos, civiles y económicos.*” (Krauskopf, 2005: 152).

El caso uruguayo

El caso uruguayo no es la excepción a las diferentes concepciones de políticas de juventud, que además responden a una estructura de prestaciones históricamente concebida y a determinados paradigmas sobre la visión de la población objetivo que hacen definitivamente a las capacidades actuales de la institucionalidad de juventud, y en particular de INJU. Dicha estructura de provisión, a grandes rasgos, está determinada por los ministerios sectoriales, que se han apropiado del diseño de estas políticas, así como de su implementación y localización institucional, siendo a lo largo de las décadas prestaciones asociadas a algún ministerio

Pero esto proviene de una construcción histórica de la matriz de protección social en Uruguay, caracterizada en primera instancia por ser centralizada, universalista, y estatista, con la consolidación de un amplio aparato público (Midaglia, 2009; Filgueira, 2001). Este modelo se desarma a partir de un contexto de crisis financiera y económica profunda hacia fines de la década de 1980, conformándose lo que Franco (1996) denomina el modelo emergente. Dicho modelo fue consolidado luego de la restauración democrática, sustentado en las ideas del consenso de Washington que proponía la retracción del Estado en determinadas esferas, y la reducción del gasto público social. Es así que se llevaron adelante políticas descentralizadas, focalizadas,

integrales que intentaron generar espacios de participación ciudadana.

Es importante tener en cuenta que en este contexto surgen nuevas demandas sociales – juventud, infancia, y género-, que no estaban incluidas en el paradigma tradicional, pero que el nuevo modelo sí debió afrontar, sumado a los nuevos riesgos sociales impulsados por la desregulación del mercado laboral y la fuerte crisis. A pesar de este cambio de paradigma, principalmente desde la década de 1990, se concluye que por el tipo de orientación y forma de la matriz resultante se puede hablar de una estructura “híbrida”, que combina la innovación y la tradición respecto a distintas áreas de política pública social (Midaglia, 2009). Este cambio de paradigma crea entonces la nueva demanda de juventud como algo más incipiente, y se comienzan a formar estructuras para atender estas nuevas demandas, además de las ya existentes estructuras sectoriales.

Luego de una nueva crisis económica en el año 2002 que tuvo notables consecuencias en el ámbito social, aumentando los niveles de pobreza y deteriorando el nivel de vida de la población en su conjunto, es que asume por primera vez en 2005 un partido político progresista, el Frente Amplio, en el gobierno nacional. Esto trajo consigo intentos por modificar algunos aspectos de la matriz de protección social. El primer paso fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), institución que reagrupó a una serie de institutos sociales dispersos en el entramado público, para satisfacer las nuevas demandas sociales, entre ellas, las referidas a la niñez, la juventud y el género (Midaglia y Antía, 2007).

En Uruguay, el recorrido de las políticas de juventud y de su institucionalidad acompañan los cambios planteados anteriormente, y tal como lo describe Krauskopf, las políticas de juventud presentan características de los tres enfoques.

Luego del retorno a la democracia en la década de 1980, las políticas de juventud tuvieron un nuevo posicionamiento dentro de la matriz de bienestar, impulsando la creación de políticas específicas, además de las ya existentes políticas de “preparación” -como la educación-, ya que de acuerdo a los estudios referentes en el tema, la oferta de programas y planes para esta población era de escaso desarrollo (MIDES, OPP, 2009). Uno de los primeros esfuerzos se denominó Centro de Información a la Juventud, el primer ámbito en el que se impulsaban las políticas de juventud a nivel nacional. Lo sucedió, aunque con un mayor peso institucional, el Instituto Nacional de la Juventud

(INJU) creado en 1990, con la idea de *“formular, ejecutar y evaluar las políticas nacionales relativas a la juventud, en coordinación con otros organismos estatales”*⁵. El INJU se fundaba con la intención de atender a jóvenes entre 14 y 29 años (objetivo que mantienen hasta la actualidad) de todos los estratos socioeconómicos.

A pesar de la creación de un órgano referente como el INJU, no fue sino hasta finales de la década del 90, cuando la temática juvenil da un salto importante, con el sentido de construir toda una institucionalidad propia dentro del Estado en donde los distintos ministerios crearan planes y programas para atender a las necesidades específicas de las personas jóvenes. Se puede apreciar un crecimiento sostenido de la oferta de programas sociales orientados a la población joven (MIDES, OPP, 2009). A pesar de esta nueva preocupación, el INJU, así como los demás organismos encargados de generar políticas hacia las juventudes, tenían problemas para hacer “visible” a la juventud. En este sentido, la mayor parte de las políticas hasta los primeros años de la década del 2000 siguieron respondiendo a los criterios tradicionales en los que las diferentes áreas de política –educación, salud, trabajo, vivienda– eran o bien para niños y adolescentes, o bien para adultos. Se intentó incorporar la perspectiva de los derechos en las políticas públicas en Uruguay, pero en lo que hace a políticas referidas a los y las jóvenes específicamente no se logró concretar.

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional se puede resaltar la progresiva importancia de las políticas de juventud dentro del Estado. Cabe destacar, que de acuerdo con el estudio de MIDES y OPP (2009), más de un tercio de los programas fueron creados entre 2002 y 2008, coincidiendo con un periodo en el que el gasto social tuvo un aumento a nivel general.

Además, es importante tener en cuenta instancias como la primer Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud en 2008, y el proceso de creación del Plan Nacional de Juventudes en 2011 y su reedición en 2014. Su finalidad ha sido diagramar una estructura de políticas que incumba a toda la institucionalidad de juventud, con objetivos a mediano y largo plazo, que posicionan a INJU como un actor importante en el proceso. Pero no es solo el Instituto el que comienza a reposicionarse con el pasar de los años, sino que toda la institucionalidad de juventud, considerando una herramienta

⁵<http://200.40.229.134/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=16170&Anchor=>

fundamental la capacidad para elaborar políticas para las juventudes de forma más coordinada e intersectorial.

Capítulo II: Metodología

El trabajo pretende comprender cuál ha sido el proceso de construcción de capacidades estatales de INJU para mejorar la inter institucionalidad en las políticas de juventud, fundamentalmente a través del proceso de elaboración e implementación del Plan Nacional de Juventudes.

Se eligió el Plan Nacional de Juventudes porque es una iniciativa de política pública cuyo proceso de elaboración tuvo lugar en estos últimos dos períodos de gobierno, y que tiene detrás de sí un intento por posicionar al INJU como articulador de políticas de juventud, priorizando diferentes arenas de intervención.

En esta investigación se pone el foco en cómo la institución elaboró las propuestas, negociando con diferentes actores, y además cómo luego las ha ejecutado, teniendo en cuenta que muchas de las propuestas son llevadas adelante en coordinación con otros organismos estatales, con el aporte de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Por este motivo, considerando la importancia de los demás actores involucrados, es fundamental la visión que éstos tienen del proceso y de las capacidades del instituto para trabajar en forma transversal y articulada.

Respecto al tipo de diseño metodológico utilizado, el trabajo recurre a un diseño descriptivo, ya que se pretende caracterizar el proceso de formación y consolidación de capacidades estatales del Instituto, para trabajar de forma transversal con otros organismos, a través de la creación de categorías de análisis del marco teórico propuesto.

Se realizó un estudio de caso. Como afirma Rodríguez Gustá, *“Los estudios de caso con evidencia densa, histórica y sincrónica parecen hoy en día el medio más adecuado para una acumulación empírica y reflexión teórica”* (2007: 103). Entonces, la utilización del estudio de caso es altamente significativa para entender el proceso de formación de capacidades institucionales del INJU.

Respecto a las técnicas utilizadas en la investigación, se manejaron técnicas cualitativas, que permiten profundizar más en el objeto de estudio. En esta línea, se realizaron

catorce entrevistas⁶ a informantes calificados, distribuidas según los criterios que se exponen a continuación. Los perfiles de dichos informantes tienen diferentes características: por un lado, se realizaron entrevistas a cinco funcionarios o ex funcionarios de INJU que estuvieron involucrados directamente en los procesos de elaboración y seguimiento del PNJ, y en las actividades de coordinación en las que el instituto participó, fundamentalmente en este último período de gobierno.

El otro perfil de entrevistados es el que corresponde a las personas de otros organismos estatales, organizaciones internacionales y organizaciones sociales que hayan trabajado en conjunto con INJU en la formación y ejecución del PNJ. Son en su mayoría delegados técnico-políticos de los ministerios, de mando medio, con injerencia en temas de juventud dentro de su institución. El número de entrevistados con este segundo perfil fue de nueve personas, de diferente dependencia institucional. Esta selección se realizó de acuerdo a lo establecido en el documento del PNJ, donde enumera las diferentes instituciones participantes: MVOTMA, MTSS, MTD, MEC, MEF, MSP, INAU, ANEP (Compromiso Educativo), ANONG (ACJ, Sociedad Civil) y PNUD⁷.

Por último, se realizó un análisis de contenido de fuentes secundarias, para complementar la información de las entrevistas. Se utilizaron documentos provenientes de la institución, evaluaciones y consultorías internacionales y nacionales del proceso del PNJ. Todos hacen referencia a la situación del INJU en la elaboración e implementación del PNJ, fundamentalmente en su relación con otros organismos del Estado.

Dimensiones y variables del estudio

En lo que refiere a variables y dimensiones, se generaron categorías de análisis que se desprenden del marco teórico, para relevar y sistematizar la información. Esto con la intención de entender el proceso de construcción de las capacidades de INJU, particularmente en aquellas puestas en juego para la realización interinstitucional del PNJ durante las administraciones frenteamplistas.

Se toman como dimensiones fundamentales las capacidades políticas y las capacidades

⁶ De estas catorce entrevistas, una de ellas fue realizada de forma simultánea a dos entrevistados.

⁷ De todas estas instituciones con sus respectivos referentes, no pudo contactarse únicamente a la representante de MVOTMA, que no accedió a realizar la entrevista.

administrativas. Las primeras refieren –en concordancia con el marco teórico– a las capacidades para generar mecanismos de reciprocidad con otras instituciones y con la sociedad. Por otro lado, las capacidades administrativas abarcan el desempeño y organización de los recursos humanos, financieros y organizacionales que desde el INJU se han destinado a la construcción e implementación del PNJ.

En la dimensión de las capacidades políticas, se ponen en juego variables relacionadas con el componente político de la relación interinstitucional. Una de ellas es la negociación, es decir, cuáles son las habilidades para trabajar sobre acuerdos y desacuerdos que tiene el INJU en la elaboración e implementación del PNJ, cómo se procesan los acuerdos, sobre qué versan. Por otra parte, el liderazgo es una habilidad fundamental para llevar adelante políticas públicas en relación con otros organismos del Estado y la sociedad. En este sentido, poder observar cuál es la capacidad de INJU para marcar la agenda de discusiones sobre el PNJ es fundamental para observar la presencia de liderazgo. Otra característica refiere a la visión que tienen las demás organizaciones que participan de este proceso sobre el liderazgo de INJU, de sus capacidades para guiar la formulación y la elaboración del PNJ, que implica un esfuerzo de coordinación importante, teniendo en cuenta también la propia visión que tiene INJU sobre sí mismo en este proceso.

Asimismo, y ligado en parte a la variable anterior, está la relación con actores relevantes en esta "arena de política", ya que es importante observar cómo INJU interactúa con ellos, qué debilidades y fortalezas se ponen en juego desde la institución en estas relaciones. Esto es fundamental si se considera que en orden de liderar un proceso interinstitucional como es el PNJ, es necesaria una relación fluida, estable, y permanente con el resto de los actores.

También se consideran algunos aspectos institucionales, que reflejan la importancia de los procesos y mecanismos internos, es decir, cuáles son las habilidades de INJU, a nivel de organización para poder cumplir con los objetivos propuestos para trabajar de forma interinstitucional en el PNJ. Las sub dimensiones contempladas⁸ refieren en primer lugar la flexibilidad, es decir, la capacidad de adecuarse a los cambios en las circunstancias, de recursos materiales y de imposiciones gubernamentales; y la

⁸ Las sub dimensiones de análisis son retomadas del trabajo de Repetto (2003) utilizado en el marco teórico.

evaluabilidad, es decir, la capacidad de medir o evaluar los objetivos y las metas propuestas para el diseño y ejecución del PNJ.

Por otro lado, dentro de la dimensión capacidades administrativas se contempla la organización en RRHH destinados a este proceso de trabajo con otros organismos del Estado en el PNJ; se intenta indagar sobre la cantidad de funcionarios (políticos y administrativos), la distribución de funciones y las capacidades técnicas y destrezas de los mismos. Estas variables son un indicio para observar algunas de sus virtudes y debilidades en cuanto a la organización interna de la institución, es decir, cuántos recursos organizacionales, administrativos pone en juego para el trabajo interinstitucional.

Cuadro 1. Dimensiones, sub dimensiones, variables y técnicas utilizadas⁹

Dimensiones	Sub dimensiones	Variables	Técnicas
Capacidades Políticas	Negociación	Existencia de ámbitos de negociación	Documentos y Entrevistas
		Tipos de ámbitos de negociación	Documentos y Entrevistas
		Tipos de asuntos sobre los que se trabaja	Documentos y Entrevistas
		Tipos de aportes de INJU en la negociación	Documentos y Entrevistas
	Liderazgo	Percepción de los demás organismos sobre su habilidad de coordinar	Documentos y Entrevistas
		Percepción de sus propios funcionarios sobre su habilidad de coordinar	Entrevistas
		Grado de injerencia en agenda por parte de INJU	Documentos y Entrevistas
	Relación con actores	Relacionamiento con otros actores	Documentos y Entrevistas
	Aspectos institucionales	Grado de flexibilidad	Documentos y Entrevistas
		Grado de evaluabilidad	Documentos y Entrevistas
Capacidades Administrativas	Organización en RRHH	Cantidad de funcionarios	Documentos y Entrevistas
		Distribución de funciones dentro del Instituto	Documentos y Entrevistas
		Destrezas que exhiben los funcionarios	Documentos y Entrevistas

⁹ En la sección de Anexos, se puede observar la matriz análisis con las preguntas del relevamiento y los documentos correspondientes a cada variable.

Capítulo III: Las capacidades de INJU para la articulación interinstitucional

1. Capacidades políticas

Las capacidades políticas son las habilidades construidas por una institución para poder relacionarse con los demás actores involucrados en una determinada arena de política, poder comprender sus demandas y exigencias. En este sentido, se relevaron las capacidades de negociación, liderazgo, relacionamiento con actores, y los aspectos institucionales que el INJU ha ido generando para el trabajo transversal en el área de políticas de juventud, con el objetivo de convertirse en un coordinador, articulador y referente en esa temática.

Negociación

Una de las primeras dimensiones que se registró en la reconfiguración de las capacidades políticas fue la negociación, es decir, la habilidad política para trabajar sobre acuerdos y desacuerdos: cómo se procesaron, qué formato tenían, y qué es lo que aportó el INJU en ellos, en el marco de la elaboración e implementación del PNJ como estrategia global de políticas de juventud en Uruguay.

Respecto a estos espacios de negociación, tanto los documentos como los actores entrevistados, dieron cuenta de su existencia y funcionamiento. Los espacios privilegiados para trabajar de forma intersectorial por parte de INJU durante el período 2010-2014 fueron: la Comisión de Juventud, las comisiones programáticas y las instancias con las diferentes sectoriales (Alarcón y Erramuspe, 2012).

Si bien el Plan Nacional de Juventudes fue elaborado durante el año 2010 y aprobado en 2011, los procesos de negociación intersectorial comenzaron antes de su elaboración, con el objetivo de crear acuerdos de gobierno en materia de juventud. Los espacios de negociación durante el período 2005-2009 fueron la base para la creación del Plan y la generación de compromisos para el cuadro de gobierno entrante.

Estos ámbitos tuvieron una conformación técnico-política, con participación de las autoridades de los ministerios, y de la dirección de INJU, pero también de equipos técnicos. El resultado de estos acuerdos con cada sectorial -materializados en

documentos de trabajo- fue lo que se utilizó como insumo para la creación de las Bases Hacia un Plan de Juventudes.

Con el trabajo de negociación heredado del período 2005-2009, en 2010 se retomaron estos espacios y se convocó desde INJU a reflatar la discusión. Esto se hizo de forma simultánea con la creación del ámbito formal de negociación intersectorial por excelencia del período: la Comisión de Juventud.

Este fue el primer ámbito de negociación creado para trabajar temáticas de juventud a nivel transversal, en el marco del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud, del Consejo Nacional de Políticas Sociales. Dicha comisión surge a partir de uno de los primeros comunicados del presidente Mujica en 2010, en el que plantea que los temas de juventud son una prioridad para el gobierno, y convoca a crear la comisión. Esta fue una importante oportunidad política para INJU de establecer el tema como relevante en la agenda de los diferentes organismos públicos y de nuclear a aquellos que trabajaban la temática juvenil en un mismo ámbito.

Por otra parte, surgieron las comisiones programáticas como ámbitos de negociación, que representaron una línea institucional de INJU durante el periodo 2010-2014, de diseño y principalmente de implementación del PNJ. Consistieron en espacios de trabajo complementarios en programas o acciones como Más centro, Compromiso Educativo, la Ley de Empleo Juvenil y Jóvenes en Red¹⁰, que tenían el objetivo de discutir enfoques conceptuales, aspectos metodológicos, poblaciones objetivo, entre otros asuntos referentes a líneas específicas que estaban planteadas en el PNJ (Alarcón y Erramuspe, 2012). En última instancia y relacionado a la existencia de ámbitos de negociación, se encontraron los espacios de trabajo con cada sectorial, organización social u organismo internacional, cuyos antecedentes directos existían en el período 2005-2009, y se retomaron de forma inmediata al comienzo de 2010 con las nuevas autoridades. Fueron espacios no formales, en contraposición con la Comisión de Juventud, aunque fundamentales para sostener las iniciativas y programas planteados en el PNJ (Entrevistado N2).

Por lo tanto, durante el período de elaboración e implementación del PNJ se constató la

¹⁰ Los entrevistados: N1, N2, N4, N5, N6, N7, N13 mencionaron al menos uno de estos espacios, aunque los más reiterados fueron Compromiso Educativo y la discusión de la Ley de empleo Juvenil.

existencia de diversos ámbitos de negociación intersectorial: la Comisión de Juventud, reconocida como el ámbito formal de negociación del PNJ, pero también de otras políticas de juventud; las comisiones programáticas para atender puntualmente las especificidades de algunos programas o acciones comprendidas en el PNJ; y en tercer lugar, los espacios de negociación reconocidos en el trabajo con cada sectorial, organismo internacional u organización social.

Otra de las variables relacionada con los tipos de ámbitos, reflejó los diferentes formatos de los espacios de negociación. En este sentido, la Comisión de Juventud, planteada como el ámbito formal de negociación intersectorial por excelencia del período 2010-2014 fue un espacio multilateral. Estaba presidida por INJU, y tenía como principal objetivo: *"articular, coordinar, diseñar y complementar las políticas, programas y acciones para jóvenes"*(Entrevistado N5). En ella participaron: MEC, MTSS, MVOTMA, MSP, MINTUR, MEF, ANEP, CES, CETP, INAU, MIDES, OPP y la Secretaría Nacional de Drogas (INJU, 2011). En este espacio de negociación, INJU era el encargado de coordinar el espacio, de convocar a los diferentes actores, y de llevar una agenda y orden del día, que eran discutidos y validados entre todos los actores participantes.

Asimismo las comisiones programáticas-más específicamente espacios como el de Compromiso Educativo, la discusión sobre la Ley de Empleo Juvenil, el Programa Más Centro, y Jóvenes en Red- fueron ámbitos multilaterales de negociación derivados de las reuniones de la Comisión de Juventud. Esto surgió a partir de la necesidad de discutir de forma más específica el diseño y forma de implementación de cada uno de ellos, sin restarle el carácter transversal a la Comisión.

Pero a pesar de la existencia de estos espacios multilaterales de negociación y coordinación, fue reconocida por los actores entrevistados la importancia de los espacios bilaterales de trabajo de INJU con cada una de las sectoriales. Estas instancias que comenzaron antes de la elaboración del PNJ, en el período 2005-2009, presentaron una continuidad durante el período 2010-2014. Fue un trabajo sostenido y periódico realizado por INJU, al decir de uno de los entrevistados: *"Nunca pasó que entre marzo y junio-julio, seis meses que no se estuviera coordinando con una agenda, monitoreando una agenda con los distintos organismos, mas allá o más acá de que existiera la comisión eso se siguió con todos"* (Entrevistado N4).Entonces, los espacios bilaterales

fueron la forma de darle continuidad y profundidad a las negociaciones formales llevadas a cabo en la Comisión de Juventud.

En ellos se trabajó puntualmente sobre las temáticas que relacionaban a ambas partes, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos no se trataba de una co-ejecución, sino de una articulación en donde los espacios de negociación no eran obligatorios para ninguno de los organismos involucrados. Esto reflejó un acuerdo y un compromiso de ambas partes para el sostenimiento de los espacios de forma voluntaria. A pesar de ello, INJU logró llevarlos adelante, manteniendo los espacios de negociación y articulación con los diferentes organismos, a través de la secretaría técnica, que fue la encargada de habilitarlos.

Otra cuestión resaltada por varios de los entrevistados fue la elección del momento para comenzar las negociaciones bilaterales al inicio del período 2010-2014, clave en muchos casos para establecer el tema en la agenda de los demás organismos: *"no fue en cualquier momento, para mí fue clave y los actores lo visualizan así. Que hubiera un plan 2011-2015 es porque la dirección del INJU y el equipo llegó a esta negociación en marzo, cuando las autoridades se estaban sentando y no tenían su hoja de ruta completamente definida"* (Entrevistado N4).

Esta fue la tónica que se utilizó durante todo el período, y fue reconocida por todos los funcionarios de INJU: trabajar de forma proactiva en las negociaciones, buscando incidir en las prioridades de los demás organismos en el momento adecuado, siempre respetando los tiempos de la otra institución, y estableciendo de forma estratégica a la interna del equipo qué discusiones dar y cuáles no.

Si el tipo de ámbitos permitió relevar de qué forma se conformó la negociación intersectorial por parte de INJU, con los tipos de temáticas que tratan se pudieron registrar sus contenidos o especificidades.

De acuerdo a los datos obtenidos, se encontraron dos tipos de macro asuntos sobre los que se trabajaban. Por un lado, la planificación y diseño general de políticas transversales que estaban instalados en la Comisión de Juventud, y por otro las temáticas sectoriales específicas, que se asociaban más a los espacios de comisiones y a las instancias bilaterales.

Tanto en los documentos como en el discurso, se puede encontrar a nivel de contenido la clara división entre estos dos tipos de instancias de trabajo.

En primer lugar, las labores en la Comisión de Juventud, estuvieron desde el principio enfocadas en la coordinación general de políticas de juventud. Este espacio convocado y gestionado por INJU, tuvo como objetivo establecer una hoja de ruta en común entre todos los organismos del Estado competentes en esta arena de política, conocer a la población joven en sus múltiples dimensiones y acordar líneas de trabajo para darle un cierre a todo el proceso previo que traía consigo el PNJ, producto de las reuniones bilaterales con cada sectorial, la consulta a los jóvenes y a los partidos políticos. Todo esto teniendo en cuenta las especificidades de cada ministerio e instituto, y las diferentes concepciones de juventud que se tenía en cada una de ellas. En este sentido, la discusión sobre dichos asuntos fue fructífera, ya que se pudo concretar una estrategia común: el PNJ.

De forma posterior a este logro, la comisión se siguió reuniendo para trabajar en el seguimiento del PNJ y en la formulación de un nuevo Plan de Acción de Juventudes, con una visión más amplia, planteando una estrategia hacia 2025.

A su vez se generaron otros productos en la Comisión que continuaron la línea de planificación general de políticas de juventud. Algunos de los destacados por los entrevistados fueron: la discusión y redacción del Informe Nacional presentado de conformidad con el artículo 35.4 de la Convención Iberoamericana de derechos de los jóvenes del año 2013, y además la participación de los organismos integrantes de la Comisión en la generación de insumos para la rendición de cuentas realizada por INJU en el mes de las juventudes (Entrevistado N11).

Por otra parte, los espacios de negociación bilaterales y las comisiones programáticas presentan instancias mas enfocadas hacia temáticas específicas.

Asimismo, todos los representantes de organizaciones que fueron entrevistados tuvieron al menos un espacio de trabajo por fuera de la Comisión de Juventud, para generar insumos sobre la temática juvenil en los respectivos ministerios.

Con el MEC, se trabajó en educación con el programa Más Centro, y el apoyo a la feria educativa Expo Educa; también se entablaron negociaciones en el área de cultura,

aunque se avanzó menos que en educación, de acuerdo a uno de los entrevistados (Entrevistado N6).

Con otro organismo de la educación como ANEP, se negoció en el ámbito de la comisión del programa Compromiso Educativo, en el seguimiento y apoyo político-técnico del programa.

Con el MTSS, se trabajó en conjunto para impulsar la Ley de Empleo Juvenil, según un representante de INJU: *"ahí fuimos con la agenda vinculada a crear un marco legal y enviar el proyecto de ley al Parlamento de promoción de trabajo decente a nivel juvenil"* (Entrevistado N1). Además de la discusión, creación y seguimiento de la ley se generó un espacio negociación para el desarrollo de la campaña de promoción del trabajo decente joven, del programa Yo Estudio y Trabajo, y una agenda específica de espacios de intermediación laboral para jóvenes. Asimismo, en 2011 el INJU participó activamente del Diálogo Nacional por el empleo, cuyo primer eje de trabajo fue el empleo y la formación de los jóvenes, al decir de uno de los entrevistados: *"Hubo un trabajo bilateral muy fuerte"*(Entrevistado N13). Por lo tanto, se puede observar que en el ámbito del empleo y la formación profesional, el vínculo bilateral entre INJU y MTSS fue sostenido y estrecho durante el período 2010-2014.

Con el MINTUR se realizaron algunas acciones vinculadas al Turismo Social Joven, y los Juegos Nacionales de la Juventud, en donde INJU coordinó con la Dirección Nacional de Deporte las actividades recreativas y culturales, y la selección de voluntarios para los Juegos.

Con el MSP se trabajaron temas de salud mental y salud sexual y reproductiva de los jóvenes a través del Programa Nacional de Salud Adolescente y Juvenil. Y por último, con el MVOTMA se creó un espacio para pensar un piloto de vivienda joven.

En síntesis, el tratamiento de temáticas específicas, centralizadas en los espacios bilaterales o comisiones creadas *ad hoc* para el trabajo interinstitucional estuvo orientado a generar líneas de acción, articulación y/o co-ejecución en contraposición con la Comisión de Juventud que fue un espacio orientado a la planificación general.

Otra de las variables que contribuyen al conocimiento de las capacidades de negociación del INJU es la que refiere a los tipos de aporte, esto es, el valor diferencial

que el Instituto pone en la mesa a la hora de trabajar de forma transversal. En otras palabras, qué beneficios tiene para una instancia de negociación que el INJU sea parte de la misma.

Para ello, y teniendo en cuenta tanto las opiniones de los referentes de INJU como la de sus contrapartes, se podrán clasificar sus aportes en la negociación como: aportes en recursos (humanos o materiales), ideas o *know how* sobre las juventudes y las políticas de juventud, capacidad de mediación y articulación político-técnica, capacidad de gestionar los espacios de negociación (aportar materiales, establecer agenda, orientar a grandes rasgos la discusión, organizar convocatoria) y medios o canales de difusión de llegada más directa a los jóvenes.

En este sentido, algunos de los entrevistados (N9, N12 y N14) plantearon la importancia de los aportes de recursos, destinados fundamentalmente a la ejecución de políticas. Por un lado la contribución de recursos materiales: folletos, audiovisuales, e incluso el usufructo de Casa INJU para realizar talleres y capacitaciones. Asimismo, se hizo referencia a los recursos humanos aportados por el Instituto para la generación de actividades en conjunto de índole cultural y recreativa. Además se señaló por uno de los entrevistados la importancia de trabajar con INJU por su capacidad de movilizar a los jóvenes, ya que a la hora de convocar dispone de muchos medios de comunicación y llegada en todo el territorio nacional (Entrevistado N14).

Asimismo, tres de los entrevistados (N6, N10 y N12) hicieron referencia a la capacidad de gestión de INJU como una de sus más importantes contribuciones, en actividades concretas para los jóvenes y en las instancias de negociación. En este sentido, destacaron en primer lugar su habilidad de organizar encuentros y talleres, también resaltaron sus actuaciones en los encuentros de trabajo: llevar una agenda armada para discutir encuentro a encuentro, ordenar y sistematizar lo que se trabajó en ellos (fundamentalmente en la Comisión de Juventud), y el aporte de datos e información para comprender mejor la realidad de las juventudes en las diferentes instancias.

Recapitulando, esta capacidad de gestión reconocida por los actores refirió a la permanente convocatoria, la habilidad de insertar nuevos temas en agenda para la discusión, y de hacer que los ámbitos de negociación fueran siempre dinámicos y productivos.

Pero los aportes más reconocidos, principalmente por los propios referentes de INJU fueron: la capacidad de proponer ideas, el conocimiento sobre las juventudes uruguayas y la experiencia en políticas de juventud por un lado; y la habilidad de generar mediaciones y articulaciones políticas y técnicas entre los diferentes organismos, por otro.

En el primer aspecto, INJU es reconocido por los demás organismos como un instituto que es capaz de generar ideas, de aportar conocimiento sobre las juventudes y de poner todo su *know how* al servicio de la articulación interinstitucional:

"(..) mucha actitud de siempre estar proponiendo, siempre reflexionar sobre lo que se está haciendo y siempre tratando de proponer nuevos desafíos y nuevas actividades. (...) es el que aporta menos recursos económicos, sin embargo ha tenido una influencia en el programa muy importante y eso solo se gana con ideas y con actitud de estar siempre"(Entrevistado N7).

Esta habilidad fue reconocida también por los propios referentes de INJU, que encontraron en los ámbitos de negociación un espacio para plantear ideas, discutir y generar propuestas, todo desde el lugar de un instituto que piensa exclusivamente en los jóvenes, y ese consideran, es uno de sus grandes aportes. En palabras de un entrevistado: *"creo que había un aporte de mirada específica, en torno a los temas de juventud, en torno al estado de situación de los jóvenes, a ofrecer un diagnóstico, una mirada especializada"* (Entrevistado N1).

De todas formas, no se trató solamente de aportar ideas, visión estratégica y diagnóstico en los espacios de negociación, sino que construyó un rol de mediador y articulador técnico-político durante el período 2010-2014. Este es otro de los aspectos destacados tanto por los actores externos, como por los referentes internos del Instituto: la generación de un genuino diálogo entre actores de los diferentes ministerios e instituciones, siendo un factor de importancia el respeto político hacia los demás representantes. Al decir de uno de los entrevistados: *"creo que de verdad ellos fueron capaces de generar espacios de diálogo político institucional, que no se si otra gente habría sido capaz de instalarlos. Como lograron romper algunas barreras de temores, de prejuicios, de celos, de competencias, y crear unos buenos climas de trabajo (...)"* (Entrevistado N6).

Y reafirmando esta idea, los mismos funcionarios del Instituto vieron esta cualidad en su actuación: "*nosotros alimentamos ese diálogo, y tejimos y zurcimos políticamente, técnicamente, respetando mucho la sectorialidad*" (Entrevistado N1).

Estas afirmaciones entre otras cosas plantean un aporte de INJU a las negociaciones intersectoriales no menor dentro de la estructura estatal: la construcción de espacios de cooperación (y no de competencia), donde generó la habilidad de mediación para el mejor entendimiento entre los diferentes participantes, e impulsó el respeto político por los demás actores que trabajan en políticas de juventud.

En resumen, la capacidad de negociación de INJU fue una de las habilidades fortalecidas durante este período de elaboración e implementación del PNJ.

En primer lugar, porque todos los actores reconocen al menos una instancia de negociación, ya sea multilateral (Comisión de Juventud o comisiones programáticas) o bilateral (sectoriales) de negociación con INJU. Esto da la pauta que a lo largo de todo el período trabajó fuertemente en la negociación y articulación intersectorial.

En segundo lugar, el desarrollo del rol de articulador en los procesos de negociación intersectorial, y de un INJU generador de ideas en materia de juventud, que fue reconocido por todos los actores entrevistados.

Si bien estos aportes han sido sustanciales para el sostenimiento y la productividad de los espacios de negociación, es importante tener en cuenta que los aportes de INJU se ubicaron en un plano de articulación y no de co-ejecución. En otras palabras, los espacios de negociación funcionan la mayoría de las veces como espacios de puesta en común de las acciones ya estipuladas por los organismos ejecutores de las políticas o acciones en materia de juventud, y no de generación de estrategias comunes para la implementación del PNJ.

Liderazgo

Otra de las sub dimensiones que hacen a la capacidad política, es la referente al liderazgo. Esta habilidad es importante ya que la generación de sinergias para lograr políticas de juventud con un mismo horizonte, es posible si existe un organismo que le dé sentido y que sea capaz de generar diálogos y acuerdos entre todos los actores

implicados.

En este caso se intentó conocer cómo era visualizado INJU por sus propios referentes y por los demás organismos en esta arena de política, tanto estatales como organizaciones sociales u organismos internacionales, de qué forma evolucionó su liderazgo, o la ausencia de él, y en qué lugar se posicionó respecto a los otros durante el período 2010-2014.

La primera de las variables hace referencia a la percepción que tienen los demás organismos sobre su habilidad de coordinar. Esto puede permitir el acercamiento hacia un rol de liderazgo en esta arena de política, si la percepción de los actores es muy buena. En este sentido, se relevaron opiniones tanto de los actores político-institucionales, como también de la sociedad civil y de una organización internacional, para tener una visión más amplia de las relaciones intersectoriales de INJU.

De los nueve actores entrevistados, cuatro afirmaron que el INJU tuvo una muy buena habilidad para coordinar con otros. Entre ellos se encuentra el actor del organismo internacional entrevistado, que expresa un reconocimiento a la habilidad de entablar diálogos de INJU y de negociar. Además la comodidad de los otros organismos en el trabajo conjunto con el Instituto; *"Eso quiere decir que lo que circula es una visión de muy buena gestión, de un conjunto de logros y de un salto cualitativo (...)"* (Entrevistado 8). En otro de los testimonios se refuerza esta idea de construcción de diálogos:

"a mí me parece que fue excelente el trabajo que hicieron, la verdad que creo que fue excelente. Por varias razones, ellos creo que lograron sentar a conversar actores de muy distintos ámbitos, gente que estaba muy desconfiada, muy escéptica, muy cargada de prejuicios y no sé como hicieron pero lograron sentar a hablar un montón de gente" (Entrevistado N6)

Otro de los actores resaltó la importancia de INJU en esta arena de política: *"yo creo que es el actor en esa materia. Para el MEF nunca fue el punto número uno, tenemos millones de cosas, pero en ese tema yo creo que el INJU lidera (...)"* (Entrevistado N10).

Con una visión aún positiva del desempeño de INJU, aunque calificada como "buena", tres entrevistados -entre ellos el referente de la sociedad civil organizada- plantearon que lo que se avanzó en la construcción de habilidades de liderazgo y coordinación fue sustantivo, pero que INJU no logró convertirse hasta el momento en un verdadero coordinador de políticas de juventud. Uno de los entrevistados lo planteó de forma clara, haciendo alusión al importante crecimiento de las capacidades del Instituto en estos últimos dos períodos de gobierno (2005-2014) en el eje de juventud, pero también a las dificultades que plantea un posible liderazgo en políticas públicas si no hay recursos económicos fuertes:

"yo creo que el INJU actual ocupa el principal lugar de políticas de juventud, es el principal actor, lo que pasa que las políticas de juventud se cruzan en todos lados. Vos puedes decir, es el principal actor pero capaz que la política de juventud que se desarrolla en salud es económicamente diez veces mayor que las que el INJU desarrolla(...). Ahora, como articulador que trabaja el eje de juventud con los distintos organismos se ha ganado un lugar importante, creo que se lo ha ganado además, que no es algo que estaba dado, sobre todo en los últimos dos periodos. Antes era un lugar muy deprimido (...)" (Entrevistado N7).

En primera instancia dos de los entrevistados consideraron que su actuación no fue ni buena ni mala, alegando algunas dificultades de INJU en la relación con ellos y con otros, además de una heterogeneidad en sus diferentes actividades. Para uno de los entrevistados las habilidades de INJU a la hora de coordinar están ligadas a la presencia o ausencia del vínculo bilateral: *"me parecen buenas cuando están, pero no siempre están (...). Creo que ha crecido mucho, pero me parece que en algunas cosas que hay que mejorar, hay algunas cosas de lenguaje, de comunicación, de llegada a todos, de poder priorizar"*(Entrevistado N14).

Asimismo, otro de los entrevistados plantea que si bien las cosas se hacen, INJU no tiene el nivel de visibilidad ni de incidencia que requiere: *"No sé si tiene el nivel de visibilidad y de injerencia, o posibilidad de lograr todos los cometidos que podría lograr. Yo creo que se ha intentado, juntarse con todos los actores, articular. Si uno lo ve a nivel de la institucionalidad pública, yo no sé si tiene el peso que debería tener. Creo que debería tener más peso"* (Entrevistado N11).

En síntesis, a partir de estos testimonios, se pudo observar que la mayoría de los actores (siete en un total de nueve) visualizaron una muy buena o buena capacidad de INJU para coordinar. Lo presentaron como el actor principal en materia de políticas de juventud, como aquel que debe estar pendiente de que todos los demás organismos lo tomen como una prioridad; así como la importancia de seguir convocando y conduciendo instancias intersectoriales de trabajo en la materia. Surgieron también planteos interesantes, como el que refiere al presupuesto del INJU en el entramado público. Algunos sugirieron que, dado el espacio inferior que ocupa tanto en presupuesto como en jerarquía respecto a los ministerios, que no será fácil establecerse como un líder en esta arena de política, ya que siempre habrán actores que tengan más poder político e institucional.

Pero ninguno de ellos, consideró que su actuación haya sido mala o muy mala. Esto habla de los avances en la construcción de vínculos, diálogos que se tejieron a lo largo de los últimos períodos donde la articulación intersectorial fue uno de los objetivos a fortalecer por parte de INJU.

Otro aspecto interesante de la percepción de los actores sobre las habilidades de coordinación y liderazgo de INJU, fue la contraposición de los testimonios de los actores externos con la de los funcionarios del Instituto.

En este sentido, la opinión de los representantes técnicos y políticos de INJU acerca de su propia habilidad de articular es fundamental, pero también cómo los demás los perciben.

De acuerdo a la opinión de los cuatro funcionarios de INJU entrevistados, su habilidad de coordinar es muy buena. Dos de los elementos más destacados para lograr esta coordinación fueron el respeto a las otras autoridades, y la necesidad de construir confianza para poder generar espacios de negociación y discusión. Éstas, de acuerdo al Entrevistado N1, fueron dos condiciones necesarias para ofrecer una visión positiva de lo que el INJU realizó en estos períodos. Estas condiciones necesarias permitieron, según la visión de los funcionarios de INJU generar buenos productos: *“nos ha ido muy bien, porque logramos cosas concretas, con programas, con presupuestos y con coberturas significativas. Entonces(...) innovación, cierta visión estratégica, mas el diagnóstico, mas esto de alimentar la permanente la construcción de confianza y no*

dejar que los temas se caigan, esto de estar como trayéndolos, y zurciendo, invitando a la mesa, y construyendo escenarios plurales, es en lo que nosotros contribuimos"(Entrevistado N1)

Otro de los entrevistados destacó la importancia del Instituto para esta arena de política, rescatando la necesidad de un organismo como INJU para integrar visiones y hacer que la perspectiva más universal de prestaciones siga vigente en todo el entramado institucional: *"Somos un organismo especializado en juventud que quiere jugar en toda la cancha del Estado, no solamente en el ministerio donde está inserto, sino en todo, para todos los jóvenes"* (Entrevistado N5).

Esto se relaciona con el respeto y la confianza con los demás actores que planteaba el Entrevistado N1, es una de las tensiones que genera la política transversal en espacios sectoriales como los del Estado uruguayo: la disputa de poder, de visibilidad y del lugar que tiene cada institución participante en la estructura de provisiones, cuestión que no escapa de la percepción de los funcionarios de INJU: *"pueden haber algunos actores a los que no les cae en gracia que nosotros caigamos, estemos"* (Entrevistado N1).

Pero incluso teniendo en cuenta estas tensiones, valoran su rol de coordinador y lo evalúan de forma positiva, considerando el gran potencial que tiene para la transversalidad de políticas de juventud: *"nosotros pudimos mostrar que el INJU está para hacer esto. Puede hacer otra cantidad de cosas pero esto lo puede hacer, y lo puede hacer bien. Y si nos dieran mas cancha, podríamos hacer más cosas. (...) además jugando opinión fuerte, rompiendo con algunas lógicas, o queriendo romper con algunas lógicas, disputando espacios de poder, si con mucha franqueza, pero también, creo yo que con cierta inteligencia en términos de que no dábamos todas las peleas, o sea algunas había que dar, otras había que dejarlas correr"* (Entrevistado N1).

Como conclusión de las percepciones sobre la habilidad de coordinar se pudo observar que el INJU ha mejorado esta capacidad en el último período: tanto los documentos como los actores entrevistados refuerzan esta idea, y ninguno de los entrevistados considera que esta habilidad es mala o muy mala, sino que en general las percepciones son buenas, o muy buenas.

Sin embargo, se encontró una gran heterogeneidad en las relaciones y en los esfuerzos

de coordinación con las diferentes instituciones, no en todos los casos se puso el mismo énfasis para articular, cuestión que generó rendimientos dispares durante el período.

A pesar de ello, hay coincidencia entre los funcionarios de INJU, y los actores de otras instituciones, en que se ha convertido en un interlocutor válido y referente en temas de juventud.

Otra de las variables refiere al grado de predominio en la agenda de políticas de juventud por parte de INJU en los espacios de negociación y articulación. Esta también es una forma de observar si existió un liderazgo en la temática juvenil, ya que refleja la capacidad de generar e instalar tópicos en los diferentes sectores del Estado.

En este sentido, el predominio en la agenda varía según cada sector u organismo. En los lugares en los que INJU estuvo más presente con la propuesta de temas y el seguimiento de ellos fue en las áreas de trabajo y educación. Allí el predominio fue parcial pero compartido (Alarcón y Erramuspe, 2012), esto es, que el INJU en estas dos áreas supo articular y encaminar sus propuestas en forma conjunta, logrando una importante sintonía de agendas durante todo el período 2005-2014.

En educación, el trabajo estuvo centrado en Compromiso Educativo y en el programa Más Centro, de acuerdo con uno de los entrevistados: *"Ellos son muy exigentes en el trabajo, ellos te marcan una agenda, te exigen estar a tono con esa agenda (...) A mi me hubiese gustado que avanzáramos más en los temas de ciencia y tecnología, y como no era un tema fuerte en la agenda de ellos, no se trabajó"*(Entrevistado N6). Esto habla del fuerte trabajo en conjunto y el peso de la agenda de INJU en la del MEC, cómo se manejó el trabajo de acuerdo a los intereses comunes y se descartó en áreas que no eran prioridad para INJU.

Con el MTSS también el trabajo fue intenso durante todo el período, y la agenda fue creada conjuntamente por ambos organismos, aunque se destaca la preeminencia de INJU en algunas instancias, fundamentalmente en las etapas de diseño: *"Muchas veces eran ellos que lideraban porque tenían un proceso de acumulación previa más importante, y porque bueno, ellos como que están más en el diseño o en el inicio de las cosas"* (Entrevistado N13).

Pero no con todas las sectoriales o sectores la injerencia fue tan directa. Agendas

pertenecientes a organismos como el MEF, INAU, MINTUR, MSP no tuvieron una apertura tan incipiente como educación y trabajo. De acuerdo a uno de los entrevistados, con ellos: *"se trabajó en el diseño del plan y después la ejecución fue muy autónoma"*(Entrevistado 1), por lo que la apertura fue parcial.

Por último, con el organismo que no pudo establecer agenda durante todo el período fue con MVOTMA, por lo tanto el predominio fue nulo. Esto se vinculó directamente con la forma de relacionarse con el ministerio, que generó dificultades a la hora de establecer una agenda común de trabajo.

Otro de los aspectos interesantes en el predominio de la agenda, es el trabajo con la sociedad civil. Aquí la situación es muy heterogénea, dados los diferentes tipos y modalidades de relacionamiento con la sociedad civil que tiene el Instituto. A pesar de esto, y de acuerdo con un entrevistado, la injerencia en la agenda fue parcial, teniendo en cuenta que se trabajaba más en aspectos de implementación de programas o actividades. Sin embargo, fueron destacadas por el entrevistado las dificultades para compartir esta agenda, sin que predominara la visión de INJU: *"a veces tiene ciertas rispideces de bajar el lineazo que digan: vamos a hacer en todos lados así (...) está todo bien, pero a veces las circunstancias locales, diferencias culturales hay que tenerlas en cuenta (...) a veces tenemos discrepancias"* (Entrevistado N9).

En síntesis, el predominio de agenda por parte de INJU ha sido heterogéneo, respecto al nivel de trabajo y al relacionamiento con cada sectorial. No se puede concluir el nivel de injerencia de INJU sobre las demás agendas en materia de juventud, pero sí se puede rescatar el trabajo de INJU para plasmar la agenda de trabajo en los diferentes ámbitos de articulación intersectorial. Allí es el encargado de poner el tema sobre la mesa y es relevante si se entiende que cada ministerio o instituto tiene sus propias prioridades, que si bien están acompañadas con un plan de gobierno, atienden a las necesidades de los diferentes sectores o temáticas, y en esas instancias es donde INJU les *"recuerda la importancia de trabajar temáticas de juventud"* (Entrevistado N10), y por lo tanto de construir una agenda.

Al igual que en las capacidades para negociar, se observó un crecimiento en las habilidades de liderazgo de INJU. Todos los actores consultados, tanto internos como externos, lo visualizaron como un buen o muy buen coordinador en materia de juventud,

fundamentalmente en los espacios de trabajo intersectorial.

Sin embargo, coexistieron algunas falencias reconocidas por los actores que se relacionaron con el Instituto como la falta de visibilidad de lo que se hacía en INJU no solamente a nivel de población objetivo, sino a nivel de pares dentro del Estado, que muchas veces impedía el trabajo en conjunto; a su vez faltó injerencia en algunas políticas de juventud importantes en ese período de gobierno, como fue por ejemplo el caso de Jóvenes en Red, en el que INJU participó como uno más de los actores convocados en una comisión programática, a pesar de ser una política del ministerio en el que estaba inserto; y por último el presupuesto acotado para ser un organismo vinculante en materia de juventud, y la jerarquía institucional que muchas veces le jugó en contra en las negociaciones y articulaciones.

A pesar de ello, en los espacios de negociación relacionados a políticas de juventud, y sobre todo en las instancias de trabajo del PNJ, INJU fue un buen coordinador, con habilidades de diálogo, de diagnóstico, de convocatoria y de visión estratégica. Fue por tanto el actor referente en los temas de juventud dentro del Estado durante el período 2010-2014. En palabras de un entrevistado: *"Ya casi nadie hace algo de juventud hoy en día y no le consulta al INJU, y si lo hace es a conciencia"*(Entrevistado N8).

Entonces, se puede observar que a nivel de la gestión de los espacios de articulación relacionados al PNJ, el INJU se consolida como coordinador; pero no sucede lo mismo a nivel del área de políticas de juventud a nivel estatal, allí no existe un liderazgo claro. Por lo tanto, se lo puede considerar un referente en la temática, no así un líder.

Relación con otros actores

Una de las capacidades políticas fundamentales para generar transversalidad en materia de juventud es el relacionamiento de los actores involucrados en las diferentes negociaciones, es decir, sus vínculos a la hora de coordinar acciones pueden variar entre muy buenos, buenos, indiferentes, malos o muy malos, y así afectar el trabajo transversal.

Entonces, esta capacidad es un catalizador para varias otras, como la de acercar objetivos en materia de juventud de las distintas instituciones y actores, generar una agenda común de trabajo y promover ámbitos de negociación capaces de incidir en las

políticas públicas de juventud.

A partir de esto, se pudo observar la heterogeneidad de las relaciones, dependiendo de los niveles de responsabilidad y compromiso de los actores institucionales, como de las prioridades de la agenda del INJU de acuerdo a lo planteado en el PNJ (Alarcón y Erramuspe, 2012). En este sentido, no se encontró en todos los casos una reciprocidad entre lo que planteaban los funcionarios de INJU y lo que expresaban los demás entrevistados acerca de su relacionamiento bilateral.

En educación, la relación varió de acuerdo al organismo específico de referencia: con el MEC, el relacionamiento fue bueno en términos generales, tanto desde la visión de INJU como del propio ministerio: *"Nosotros tuvimos una relación buenísima. (...) En líneas generales el relacionamiento fue excelente, en algunas cosas y en algunos momentos mejor que en otros"* (Entrevistado N6). Con ANEP, desde ambas partes se consideró que la relación fue buena, sobre todo en lo que fue el diseño y los espacios de articulación de Compromiso Educativo. Pero la relación se complejizó cuando se hizo referencia a los subsistemas de la educación, que tuvo sus altibajos a lo largo del período 2005-2014. Los funcionarios de INJU declararon cierta dificultad para trabajar sobre todo en CODICEN, donde *"fue más complejo el avance de acciones concretas y la apertura del subsistema"* (Entrevistado N5), cuestión que según los entrevistados, se debió en parte a las diferentes lógicas y tiempos de los organismos descentralizados, respecto a los del Poder Ejecutivo (Entrevistado N3). En este mismo sentido realizaron el planteo los representantes de la educación: *"Si creo que al INJU le costó, no todo es rosas, les costó asumir lo que significa la autonomía de la educación y respetarla"* (Entrevistado N6), poniendo énfasis en las dificultades que tuvo INJU para comprender las lógicas de los diferentes sistemas, y encontrar un lugar desde el cual generar algún tipo de incidencia. Esto implica que el relacionamiento con el área de educación tiene dos partes: por un lado, la relación con los organismos centrales o dependientes del Poder Ejecutivo, como son ANEP y el MEC, respectivamente, que fue muy buena; y por otro lado las dificultades con los subsistemas como CODICEN y en menor escala con CETP, del que no se puede tener una visión más completa de la relación, ya que la visión de estos actores no fue tenida en cuenta en este trabajo¹¹.

¹¹ La selección de organismos entrevistados se hizo en base a su inclusión en el Plan Nacional de Juventudes (2011).

Otro de los actores con el que INJU tuvo una muy buena relación -y en donde la opinión es compartida- fue con el MTSS. El vínculo entre ambos fue estrecho desde el período 2005-2009, pero se intensificó a partir de 2010, con el cambio de actores en el gobierno, y con el consiguiente cambio de prioridades, en las que incluso estaba la creación de la Unidad de Empleo Juvenil en el MTSS, espacio con el que INJU se relacionó fuertemente hasta 2014. En palabras de un entrevistado: *"Yo creo que la relación fue buena, creo que el saldo es positivo, y creo que queda instalada una línea de trabajo"*(Entrevistado N13), esto se debió a la afinidad de prioridades y temáticas de una y otra parte, al previo conocimiento personal, y a la cercanía de edad, que según el entrevistado les permitió hablar y comunicarse de mejor forma (Entrevistado N13).

Con el área de salud, el relacionamiento no fue ni bueno ni malo, de acuerdo al referente del MSP: *"yo te diría que ha sido buena, pero esporádica. Nos hubiera gustado tener una relación más estrecha"* (Entrevistado N14). Esta dificultad se debió a la desvinculación de INJU del funcionario que se relacionaba con el área de salud juvenil del MSP: *"trabajábamos con mucha confianza y después de un tiempo uno ya tiene un diálogo común y todo(...) y después quedamos como huérfanos de ese lugar de intercambio"* (Entrevistado N14). Esto plantea una cierta disrupción del vínculo, que no fue suplantado de la misma forma por el siguiente referente de INJU en el área de salud, o al menos no lo percibieron de esa manera desde el MSP.

Con organismos como el MEF e INAU, el vínculo fue bueno, pero generado sobre todo en espacios como la Comisión de Juventud, ya que el trabajo bilateral fue escaso. Algo similar sucedió con MINTUR, aunque el trabajo fue más bilateral, a través de los Juegos Nacionales de la Juventud.

Sin embargo, INJU tuvo algunas dificultades de relacionamiento con el MVOTMA, donde la relación fue mala, y no logró consolidarla durante el período 2010-2014: *"con ellos veníamos llevando una cartera de temas que no salían, estaban trancos (...) Al final del período vivienda lanza un programa de vivienda joven. ¡Nosotros ni invitados al lanzamiento del programa y era vivienda joven!"* (Entrevistado N3). Si bien no lograron encontrar un motivo explícito desde INJU a esta dificultad en la relación, consideran que en parte se debió a los momentos y personas que se encontraban en la institución.

Otros organismos con los que INJU tenía relación por fuera del Estado, relevantes para fortalecer estas capacidades políticas, fueron los organismos de cooperación internacional y la sociedad civil. En el primer caso, se pudo relevar la opinión de PNUD, que fue un organismo fundamental para el fortalecimiento institucional de INJU y el diseño del PNJ, principalmente a través de la inyección de presupuesto para sostener el proceso. Con PNUD la relación fue muy buena de acuerdo a ambas partes. Con la sociedad civil, si bien es complejo, porque hay una gran diversidad de organizaciones, desde INJU se considera que la relación fue buena en términos generales: *"existe la Red de Juventudes, estamos nosotros ahí (...) para mí es un excelente vínculo, con lo que la sociedad civil nos interpela a nosotros como Estado pero es propio de la sociedad civil y es en general con todo el Estado"* (Entrevistado N3). A pesar de ello, no se puede generalizar esta información; ya que no se pudo entrevistar a una muestra significativa de organizaciones de la sociedad civil.

Resumiendo, las relaciones de INJU con otros organismos tuvo como principal característica la heterogeneidad, esto en parte se puede explicar por los diferentes niveles de compromiso de los actores involucrados con la temática juvenil, su responsabilidad funcional en el organismo de origen, y el respaldo de las autoridades políticas (Alarcón y Erramuspe, 2012). Pero además de estas características que impregnaron el relacionamiento con los demás actores, un elemento destacado por la mayoría de los entrevistados fue la importancia de las personas en la calidad de las relaciones. En este sentido, fueron mencionadas en varias oportunidades, las cualidades personales y políticas de los referentes de INJU, sobre todo de su dirección política, como uno de los determinantes de las buenas o malas relaciones.

Si bien las relaciones fueron en muchos casos fluctuantes, en términos generales fue un proceso fructífero, que tuvo una evolución positiva a lo largo del período 2005-2014, con sus avances y retrocesos, pero que fue necesario para establecerse como un verdadero interlocutor válido con los demás organismos.

Aspectos institucionales

La primera de las variables referida a los aspectos institucionales es el grado de flexibilidad, es decir, la habilidad que tiene la institución para adaptarse a las circunstancias es alta, media o baja.

En este caso se constató fundamentalmente en la adaptación a los temas emergentes que aparecieron en los espacios de negociación y discusión; pero además la flexibilidad que se generó en situaciones de reforma de la administración, como fue la Reforma del MIDES en 2011.

Respecto al primer punto, de acuerdo con los documentos y con las opiniones de los entrevistados, la flexibilidad de INJU fue media, pero de forma explícita y consciente. Si bien nuevos temas entraron en agenda, como seguridad vial, drogas, discapacidad, entre otros, INJU no sacó el foco durante todo el período 2010-2014 de los ejes prioritarios que fueron: trabajo, educación y participación.

Esto tuvo sus ventajas y desventajas. Para un organismo de las dimensiones de INJU, fue importante establecer un plan de acción acotado, con prioridades claras, que permitiera una adecuada aprehensión de los temas a trabajar. Pero concentrarse en las temáticas más importantes del PNJ pudo haber condicionado la falta de tratamiento de algún asunto emergente en la agenda de juventudes durante el período. Un claro ejemplo es el abordaje de los programas prioritarios del gobierno de Mujica, como Jóvenes en Red o el Plan Juntos, en dónde INJU estuvo presente pero con poca injerencia. De acuerdo a una de las entrevistadas, fueron múltiples las posibilidades que tuvo INJU de trabajar en otros temas que surgieron de la relación con otros organismos, pero de acuerdo a sus prioridades y sus capacidades el Instituto decidió no abordar (Entrevistado N4).

En el segundo caso, respecto a la reestructuración del MIDES¹², si bien INJU no perdió el lugar institucional dentro del organigrama del ministerio, sí debió delegar la ejecución (o co-ejecución) de algunos programas de cariz educativo y laboral como Compromiso Educativo y el Programa Nexa a la DINADES, que se convirtió en el nuevo organismo centralizado de ejecución inter institucional del MIDES.

Con este nuevo escenario de pérdida de ejecución directa, el INJU tuvo que reacomodarse a las nuevas circunstancias internas, para no perder espacios de trabajo,

¹²La reforma se llevo a cabo entre 2011 y 2012, y consistió en la reformulación de algunos objetivos, áreas y funciones dentro del Ministerio, ya que de los diagnósticos previos se desprendía una alta atomización de programas con objetivos comunes, y una escasa cobertura de los mismos, que redundaban en una alta ineficiencia de los recursos y esfuerzos ministeriales en el área social (MIDES, 2012).

pero sobre todo para no perder capacidad de gestión y de articulación con los demás actores.

Si bien existieron matices, de acuerdo a los entrevistados del Instituto, su percepción fue que a la hora de manejar la gestión de la coordinación esta reforma no modificó sustancialmente sus capacidades. En este sentido uno de los entrevistados aclaró: *"creo que sigue igual, la reestructura no aportó en nada la coordinación o el rol de rectoría supuesta, nada, nada de nada, porque en realidad la reestructura lo que hizo fue concentrar los programas hacia un lugar, y eso supuestamente liberaba de tiempo de gestión para dedicarse más a la rectoría"* (Entrevistado N1).

Esto implica que a nivel de capacidades de articulación política sus habilidades no cambiaron, pero sí lo hicieron en los ámbitos de ejecución y capacidades de gestión de los programas. De acuerdo a otro entrevistado, *"En empleo ahí sí nos trastocó, porque tener una pata de atención directa nos lleva mucha demanda específica de eso, de problemas que tienen que ver con la inserción"* (Entrevistado N2), esto fue reforzado por otro de los entrevistados con la perspectiva de educación: *"Después de la reforma queda en un lugar muy incómodo. (...)ellos pelearon por mantenerse adentro de Compromiso Educativo, pero no es lo mismo (...)No tienen ninguna persona trabajando en el equipo. Eso te separa mucho de las posibilidades de trabajo (...) bajaron mucho en la unidad de gestión."* (Entrevistado N7).

Teniendo en cuenta las opiniones de los entrevistados, se pudo constatar que a nivel de gestión de los espacios de articulación la situación cambió de forma parcial, ya que INJU perdió la co-ejecución de algunos programas de corte educativo-laboral, así como los recursos administrativos y financieros atados a ella.

A pesar de esto, el Instituto continuó gestionando y participando de los espacios de articulación con los demás organismos, en algunos casos con otras funciones, como el aporte de ideas y/o recursos, o el diseño de políticas. Por lo tanto, la flexibilidad del INJU ante la reforma de la administración fue media, ya que a pesar de las dificultades presentadas en términos de ejecución, es decir, la pérdida de recursos administrativos y de gestión hacia adentro, logró adaptar sus funciones de articulación a las nuevas circunstancias.

Entonces, en términos de flexibilidad INJU logró incluir nuevos temas en su agenda y trabajarlos, aunque sus prioridades temáticas siguieron encabezando su accionar durante el período. Y asimismo, logró adaptarse, aunque con pérdidas significativas a nivel de ejecución, a las nuevas circunstancias post-reforma administrativa del MIDES. Por ello, su grado de flexibilidad fue medio.

Tal como lo plantea Repetto (2003) la capacidad de evaluar en un organismo como INJU es fundamental, pues permite identificar el grado de avance, y de cumplimiento de metas y objetivos que tienen las diferentes acciones contempladas.

Para ello, se pudieron relevar diferentes grados de evaluabilidad: altos, cuando se realizaban evaluaciones y seguimientos de todas las acciones involucradas de forma sistemática; medios, cuando se realizaba algún tipo de evaluación o monitoreo pero no de forma sistemática; o bajos, cuando dichas actividades fueron escasas o nulas.

De acuerdo a la información recabada en los documentos, la única evaluación realizada al PNJ en su globalidad, fue la efectuada a mitad del período de implementación llamada: *Estado de avance parcial de la implementación del PNJ 2011-2015* (INJU, 2013), que evaluaba el grado de avance que tenían las acciones, con sus respectivos ejecutores o co-ejecutores en una especie de semáforo: rojo para las actividades que no se habían realizado hasta el momento, amarillo para aquellas que tenían cierto grado de avance pero no el esperado, y verde para las que iban ejecutándose según lo establecido (INJU, 2013).

Asimismo, de acuerdo con los entrevistados, existen otras evaluaciones realizadas por la Unidad de estudios y análisis fundamentalmente de los programas ejecutados por INJU en el marco del PNJ, con mayor o menor proximidad según el caso. De acuerdo con uno de los entrevistados: *"no todas se realizan con el mismo rigor o con la misma intensidad"* (Entrevistado N1). Esto se puede relacionar al hecho de que las evaluaciones fueron fundamentalmente cualitativas, intentaron medir procesos y no impactos: *"no nos planteamos objetivos de ese estilo, no los creemos. Es muy difícil, eso depende de otras cosas, no los planteamos tampoco como objetivos de esa manera."*(Entrevistado N2).

Esta situación cambió cuando se hizo referencia a programas que no fueron

implementados desde INJU, es decir, aquellos que si bien estaban contemplados en el PNJ no estaban a cargo del Instituto en su implementación. En dichos programas o acciones el seguimiento o la evaluación por parte de INJU fueron escasos o nulos. El mayor acercamiento fue el documento del Estado de avance parcial de implementación del PNJ, pero fue reconocida por los representantes de INJU la dificultad de evaluar estos programas que no son su responsabilidad directa.

A partir del relevamiento, se pudo concluir que el grado de evaluabilidad fue medio, ya que si bien existió una evaluación parcial de las actividades y programas contenidas en el PNJ, fundamentalmente las implementadas por INJU, no se logró construir ni consolidar un sistema de seguimiento y evaluación de los programas, que de forma transversal, es decir, con la participación y el consentimiento de todos los actores participantes, contemplara indicadores de objetivos y metas cumplidas a lo largo del período de ejecución del PNJ.

A modo de síntesis, las capacidades políticas de INJU para trabajar de forma transversal políticas públicas de juventud, de acuerdo a lo observado durante el período de elaboración y ejecución del PNJ, se vieron fortalecidas, en parte por la comprensión desde el Instituto, de que sin capacidades políticas fuertes, no es posible convertirse en un referente de la temática juvenil para las diferentes áreas del Estado implicadas en esta arena de política.

Por lo tanto, sus habilidades de negociación, liderazgo, relación con actores, y aspectos institucionales se fueron re significando durante el período. En primer lugar, porque las instancias de negociación existieron, y fueron espacios reconocidos y valorados por todos los actores participantes. En segundo lugar, porque si bien no logró consolidarse como un líder o rector en materia de juventud, se constituyó como referencia dentro del Estado, gestionó espacios de negociación intersectorial y aportó conocimiento, ideas y propuestas en los espacios que formó parte. Su relación con los actores, si bien fue heterogénea en intensidad, sostenibilidad y calidad, fue uno de los elementos que hizo posible que las demás capacidades se fortalecieran: sin una buena relación con la mayoría de los implicados, el crecimiento de sus habilidades no hubiera sido posible. Por último, los aspectos institucionales internos del Instituto para articular, en donde el grado de desarrollo tanto en la flexibilidad, como en la evaluabilidad fueron incipientes

Sin embargo, como en todo proceso, algunos aspectos quedaron relegados. Uno de ellos fue la falta de injerencia en los procesos de implementación y seguimiento en aquellos programas no ejecutados directamente por INJU, lo que de alguna forma debilitó su peso en algunas discusiones y en la imposición de una lógica transversal, ya que la implementación se realizó de forma autónoma en cada una de las sectoriales. En este mismo sentido, se constataron algunas dificultades para la adaptabilidad y la evaluabilidad del Instituto. En el primer caso lograron adaptarse a las circunstancias pero con algunas pérdidas de recursos, capacidad de gestión y de abordaje de algunas temáticas emergentes y prioritarias para el gobierno de turno; y en el segundo, a pesar de tener alguna evaluación a medio término, no existió una estrategia de seguimiento del PNJ en su globalidad, que fuera aceptada por todos los actores involucrados, ni una evaluación al final del período sobre la implementación del PNJ. Esto demuestra en parte las dificultades que aún tiene el Instituto para romper con la lógica sectorial de trabajo, a pesar de sus múltiples avances.

En detrimento de las dificultades encontradas en el proceso, el respeto político y el trabajo sostenido, fueron banderas de INJU durante el período de elaboración e implementación del PNJ, que supo salirse discursivamente del lugar de rector de políticas de juventud, y comenzó a construir un lugar de articulador.

2. Capacidades administrativas

Las capacidades administrativas, a diferencia de las políticas, refieren a aquellos aspectos que hacen a la propia organización del Instituto hacia adentro. En este caso se trata de las capacidades que le permitieron generar transversalidad, teniendo en cuenta la organización de recursos humanos, sobre todo aquellos que dentro del Instituto tienen la tarea de generar acciones transversales. En este sentido importa saber cuántos son, cómo se distribuyen las tareas, y cuáles son sus perfiles, capacidades técnicas o destrezas para el trabajo intersectorial.

Organización de recursos humanos

En términos de recursos humanos, fue importante en primer lugar conocer la cantidad de funcionarios de INJU en su totalidad, su composición y formación, y por último

cuántos de ellos realizaban el trabajo intersectorial.

De acuerdo a los documentos y a la información recabada, los funcionarios de INJU a diciembre de 2014 eran 58¹³, teniendo en cuenta al director, y a los trabajadores en diferentes regímenes de contratación: funcionarios profesionales, administrativos, contratados, provisoriatos, pases en comisión y becarios (INJU, 2014).

Así mismo se pudo relevar su composición y formación, ya que también es un asunto importante conocer la solvencia técnica de los trabajadores de una institución para su desempeño en los diferentes cargos y funciones. En INJU 18 funcionarios del total eran varones, y 40 eran mujeres al momento del relevamiento. En lo que referente a su formación, de los 50 funcionarios (exceptuando los 8 becarios), 7 habían obtenido la secundaria completa, 10 terciaria (no universitaria) completa, 2 terciaria incompleta, 28 habían logrado una formación universitaria completa, y 3 universitaria incompleta (INJU, 2014). Entonces, la mayoría de ellos (31 de 50) tenían una formación universitaria la mayoría de ellos ubicados en las áreas de articulación, diseño e implementación de políticas, y solamente un profesional universitario en el área administrativa (secretaría, contable).

De los 58 trabajadores, y según el testimonio de un entrevistado, al menos una decena de ellos ha trabajado en la articulación intersectorial, en diferentes áreas o divisiones del Instituto: *"está todo el equipo de la secretaría técnica involucrado asumiendo cada uno de ellos sectoriales específicas de sostenimiento del diálogo. Pero también (el referente del Área Desarrollo y Participación) se relaciona con el MEC para desarrollar acciones que también están dentro del Plan y eso es un diálogo aparte. (La referente del Área de Descentralización y Territorio) en el territorio, yo te diría que hay un involucramiento casi que global en esto de articular con otros, sólo que son en distintos niveles, en distintas dimensiones, unos lo hacen en el territorio, otros a nivel de programas y otros a nivel de acuerdos"* (Entrevistado N1).

En consonancia con la cantidad de funcionarios y sus tareas, otra de las variables refirió a la distribución de funciones dentro del Instituto. Aquí se pudieron observar varias dimensiones de la distribución: en primer lugar la división en áreas o secciones, y en segundo lugar, la repartición de tareas en los espacios que se dedicaban a la articulación

¹³ Datos de diciembre de 2014. Documento elaborado por la División de secretaría y personal de INJU.

intersectorial.

Como en toda institución, las tareas en INJU se dividieron en diferentes áreas o secciones. Ellas eran: secretaría y personal, área contable, comunicación, desarrollo y participación, descentralización y territorio, área de articulación y estudios, y el espacio de diseño y ejecución del programa Más Centro. En estas siete áreas se dividieron los recursos humanos de INJU con la intención de organizar el trabajo.

Si bien algunas de ellas realizaron articulación intersectorial, la encargada de generar una conexión sostenida y permanente fue el área de articulación y estudios, a través de su secretaría técnica. En ella trabajaron ocho funcionarios durante el período 2009-2014, todos profesionales de acuerdo al tipo de contratación, aunque con un grado de rotación de personal que fue relativamente alto en relación a la cantidad de funcionarios del área. De acuerdo con uno de los entrevistados: *"ha tenido bastante rotación el equipo, en general ha sido un equipo bastante trampolín hacia otros lugares, hemos tenido un equipo joven, incipiente que luego ha podido ir para otros lugares"* (Entrevistado N2).

La secretaría técnica fue la encargada específicamente de la articulación interinstitucional en esta nueva configuración al interior de INJU, teniendo un total de cinco funcionarios: un coordinador, que se encargaba de comenzar las articulaciones junto con la dirección política del Instituto, y que incluso muchas veces era la referencia de INJU en articulaciones sectoriales como la de juventud y educación (MEC, ANEP), un abogado que revisaba los asuntos legales y formales de los acuerdos, y tres funcionarios dedicados casi en exclusividad al diálogo con las sectoriales.

En este sentido, de acuerdo con los entrevistados, hubo cierta especificidad temática respecto a quién llevaba los diálogos con los demás organismos, es decir, existió una distribución de tareas al interior de la secretaría. De esta forma, así como el coordinador le dio seguimiento a los temas de educación, entre otros; uno de los funcionarios se encargó del área de trabajo y juventud con el MTSS, otro de ellos trabajó con UNASEV, MSP y JND, y otro de ellos en el área de deporte y juventud con la DND (MINTUR) (Entrevistados N2 y N3).

Entonces, puede decirse que la distribución de funciones para la articulación funcionó

durante el período, fundamentalmente a partir de 2010 cuando se creó la secretaría técnica dentro de la unidad de estudios y articulación, aunque con ciertas dificultades para mantener a los mismos funcionarios durante ese tiempo debido a los altos niveles rotación del personal. Esto, de acuerdo con algunos entrevistados, fue impulsado por la proyección e idoneidad técnica de las personas que ocupaban esos cargos, es decir, la calidad de los recursos humanos, cuestión que generó una especie de "trampolín" hacia otros lugares de la administración pública, generando una importante movilidad (Entrevistado N8). De todas formas, la distribución funcional se llevó a cabo y fue sostenida hasta 2014.

La última de las variables ligada a las habilidades internas de INJU, es la que refiere a las capacidades técnicas de los funcionarios encargados de las instancias de articulación. Esto teniendo en cuenta que dichas habilidades son relacionales, es decir, son las cualidades o destrezas que se ponen en juego desde la institución para trabajar con otros.

Una de las más mencionadas por los actores fue la capacidad de diálogo del equipo para trabajar de forma coordinada con otras instituciones (Entrevistados N1, N4, N7, N8, N10). Esta habilidad para conversar con otros, hacerlos dialogar entre sí y generar espacios abiertos de intercambio real entre actores, fue realmente una capacidad destacada. Uno de los entrevistados se refirió al diálogo, resaltando la importancia de los vínculos entre las personas: *"esto puede sonar muy vincular, pero es así. Las instituciones las hacen las personas, y las personas en definitiva, (...) los articuladores institucionales que van a articular, políticos y técnicos, tienen que tener capacidad para vincularse y para negociar, y cintura, capacidad para adelantarse un poco y conocer la lógica del otro"* (Entrevistado N1). Entonces, de acuerdo a este entrevistado, la capacidad de diálogo está atada a las personas, y por consiguiente a la lectura política de esas personas para entender las relaciones institucionales: poder conocer al otro y entenderlo fueron las claves para un diálogo exitoso.

Otra de las habilidades destacadas fue el trabajo en equipo de los integrantes de INJU. De acuerdo con varios entrevistados (Entrevistados N1, N3, N5, N8), la construcción de un equipo con propuesta, que pensara en cada alternativa, que propusiera una agenda fue clave. Al decir de uno de los entrevistados de INJU: *"al equipo le gusta trabajar en equipo"* en el entendido de que en la gestión pública *"nada se puede hacer solo"* tanto a

nivel político como administrativo (Entrevistado N3).

Otras cualidades destacadas de los integrantes del equipo de INJU durante este proceso fueron: la flexibilidad, pues el Instituto logró adaptar sus propuestas, y su forma de operar teniendo en cuenta las posibilidades de los demás (Entrevistados N1 y N10), el liderazgo político, encabezado por la Dirección que tuvo una visión clara de los objetivos del INJU en la política y la gestión (Entrevistados N8 y N4). Por otra parte, la proactividad en el trabajo fue mencionada, principalmente por los actores de INJU: llamadas, recordatorios, construcción de agenda, fueron herramientas fundamentales para sostener vínculo con los diferentes actores (Entrevistados N1, N3 y N5). En último lugar, a partir de los documentos relevados se puede destacar la juventud del equipo como un elemento facilitador para discutir sobre el plan y su implementación (Alarcón y Erramuspe, 2012).

También cabe destacar la solvencia técnica de los funcionarios, que si bien no fue una cualidad enfatizada por los actores entrevistados, resulta importante para comprender el funcionamiento de las actividades intersectoriales e interinstitucionales del INJU. La mayoría de los funcionarios -y en particular los encargados del trabajo de articulación- contaban con formación universitaria. Esta es una cualidad primordial para generar capacidades técnicas en los funcionarios, tanto en el trabajo interno como hacia afuera con otros organismos, como pueden ser: generación de metas y objetivos, manejo del trabajo en equipo, creatividad, proposición, innovación, evaluabilidad de las propuestas, comprensión y estudio de los contextos sociopolíticos, capacidad de diálogo, entre otras. Muchas veces estas cualidades técnicas que devienen con las formaciones universitarias son las que fortalecen y legitiman el trabajo de una Institución como INJU, sobre todo en materia de articulación intersectorial.

Por lo tanto, de acuerdo con los actores entrevistados y los documentos relevados, se observaron múltiples capacidades técnicas para el trabajo transversal: diálogo, trabajo en equipo, flexibilidad, proactividad, liderazgo político, solvencia técnica y la juventud de los funcionarios. La mayoría de las reconocidas por los actores, refieren a capacidades que se ponen en la gestión de las instancias de negociación, pero algunas - como el liderazgo político- hacen referencia a habilidades esencialmente políticas, que pueden incidir también en el éxito o fracaso del trabajo intersectorial. No obstante, la capacidad de diálogo de los funcionarios de INJU fue la destreza más referida por los

actores, situación que habla de la importancia que se le dio al diálogo desde el Instituto para las actividades transversales con otros organismos. Fue una cualidad fundamental que se impulsó y se buscó desde la dirección política en todos los funcionarios de la secretaría técnica.

Resumiendo, las capacidades administrativas analizadas sirvieron como soporte para el trabajo intersectorial, y para fortalecer las capacidades políticas, teniendo en cuenta que, si unas no se construyen, no es posible generar las otras. En este caso, y de acuerdo a lo relevado, dichas capacidades administrativas fueron desarrolladas por INJU: la distribución funcional se llevó a cabo durante todo el período, con una división encargada específicamente de las actividades de articulación, que aunque tuvo una alta rotación de sus funcionarios se sostuvo hasta el final del período de forma exitosa. Lo mismo con las destrezas técnicas de su equipo de trabajo, reconocidas tanto por sus propios funcionarios como por los demás organismos, destacando la capacidad de diálogo y el trabajo en equipo, entre otras, como las habilidades más importantes volcadas al trabajo de articulación.

A pesar de ello, surgen algunas interrogantes y planteos que serían pertinentes abordar en materia administrativa. A nivel recursos humanos, es útil preguntarse si es suficiente el número total de funcionarios en materia de articulación para un organismo que pretende establecerse como referente en el área de juventud dentro del Estado, teniendo en cuenta la lógica sectorial predominante; y asimismo si no sería necesario que en ese total existan funcionarios administrativos que puedan favorecer procesos burocráticos más ágiles y eficientes.

Asociado a este último punto, los procesos administrativos, sus características y funcionamiento, son aspectos importantes de las capacidades administrativas, ya que si no está instalada la habilidad para responder a dichos procedimientos con agilidad, eficacia y eficiencia, pueden generarse dificultades en la gestión de espacios de negociación. En otras palabras, los problemas en los procesos administrativos pueden erosionar la legitimidad de la Institución en su rol de articulador y referente en esta arena de política de juventud a los ojos de los actores con los que interactúa. A pesar de ello, esta investigación deja por fuera el estudio de estos procedimientos, ya que su tratamiento excede a las técnicas que fueron utilizadas.

Entonces, teniendo en cuenta las diferentes variables planteadas, se pudo constatar que a pesar de algunas falencias, INJU generó habilidades administrativas en materia de recursos humanos que le permitieron movilizar diferentes aspectos para el trabajo transversal. A pesar de ello, resulta indispensable abordar y cuestionar otras dimensiones administrativas para tener una visión más completa de estas capacidades.

Capítulo IV: Reflexiones finales

En términos generales, puede decirse que el INJU ha logrado construir y fortalecer durante el período 2010-2014 las capacidades para generar políticas articuladas e intersectoriales, utilizando como principal motor el proceso de elaboración e implementación del PNJ.

En relación a las capacidades políticas, INJU ha potenciado sustantivamente sus habilidades de negociación, generando ámbitos formales e informales de trabajo con gran parte de los actores pertenecientes a los diferentes espacios -estatales y no estatales- que trabajan en el área de juventud; ha reforzado su liderazgo, creando herramientas para la coordinación intersectorial, estableciendo temas en la agenda de los demás organismos, coordinando opiniones y acciones. Todo esto de la mano de una gran capacidad de la dirección política para hacer una buena lectura del contexto institucional y de los objetivos del gobierno de turno, propulsando un gran respeto político hacia sus contrapartes. En otras palabras, se ha convertido en un interlocutor válido para todos los demás actores de esta "arena de política", consolidándose como un referente en materia de juventud, fundamentalmente dentro del Estado.

En el período de estudio las capacidades administrativas para dichas tareas de articulación también se vieron fortalecidas en lo que refiere a los recursos humanos: generaron una distribución funcional para atender la interinstitucionalidad, con un grupo de funcionarios profesionalizados, con idoneidad y capacidades técnicas para realizar las actividades de articulación intersectorial. Todo con una estrecha comunicación y aval del cuadro político, situación que les permitió hacer legítimas las decisiones tomadas en los ámbitos de negociación.

Sin embargo, el INJU se encontró con algunas dificultades en el camino de fortalecer las capacidades tanto políticas como administrativas. Respecto a las primeras, si bien se convirtió en un referente en materia de juventud para muchos actores estatales y no estatales, no logró consolidarse como líder en el área, la fragmentación dentro del espacio estatal para la provisión de políticas de juventud no pudo romperse a pesar de los esfuerzos realizados en este sentido¹⁴: en la ejecución, seguimiento y evaluación de

¹⁴Los principales ejemplos en este sentido fueron el Plan Nacional de Juventudes 2011-2015, la

los programas o acciones de cada sector, INJU no fue partícipe. En lo referente a la negociación el Instituto no pudo sentarse a discutir las políticas más universales y de mayor cobertura: ni en educación secundaria ni en salud (sobre todo en el SNIS), ya que los actores encargados de estas políticas no participaron ni en la Comisión de Juventud, ni en los espacios sectoriales. Esto implica que si bien se trabajó con los organismos de la salud y de la educación se hizo a partir de programas o acciones más focalizadas y menos integrales, ya que las políticas más universales que tienen por objetivo a las juventudes no estuvieron en el tapete de las negociaciones con el Instituto. Lo mismo ocurrió con los programas prioritarios del gobierno en el período 2010-2014, como Jóvenes en Red, que si bien INJU formó parte en el espacio de trabajo, no tuvo un rol central y estratégico en su elaboración y ejecución.

En estos casos se pueden observar algunos determinantes de la estructura sectorial de prestaciones del Estado uruguayo, y la dificultad que INJU todavía tiene para romper con esa lógica. A pesar de que no son dimensiones analizadas en este trabajo, se puede deducir que muchas de las dificultades son dadas por variables más estructurales o contextuales, que tuvieron un peso importante en la elaboración del PNJ y de las habilidades para generar intersectorialidad de INJU como es el contexto institucional. La jerarquía de un Ministerio como el MIDES dentro del entramado institucional del Estado y el lugar que INJU ocupa en el mismo, siendo una Dirección Nacional, lo priva de recursos, presupuesto y jerarquía para imponer o al menos impulsar un plan con mayor grado de universalidad y cobertura.

Haciendo referencia al tema del presupuesto, es explicitado tanto por los entrevistados internos como externos a INJU, que la falta del mismo es determinante no solo en la co-ejecución de acciones con otros organismos, sino también en el establecimiento de condiciones de trabajo y capacidad de convocatoria a espacios intersectoriales. En otras palabras, es una realidad que la falta de presupuesto le genera a INJU serias dificultades para convertirse en un actor principal y estratégico en el establecimiento de una política transversal de juventud.

En este sentido, es pertinente preguntarse qué sería del presupuesto de INJU -y la

elaboración del Plan de Acción de juventudes 2015-2025, y la creación de la secretaría técnica dentro de la unidad de análisis y articulación.

sostenibilidad de los espacios de negociación y articulación, ni hablar de su fortalecimiento- sin la inyección presupuestal de los organismos internacionales, y cómo sería posible que desde el presupuesto nacional se tuviera en cuenta este rol de INJU para el mejor desempeño de estas capacidades.

En la dimensión administrativa, si bien son escasas las variables comprendidas en esta investigación, en materia de recursos humanos INJU podría cuestionarse tanto si la cantidad de funcionarios como sus capacidades técnicas son suficientes para dar un salto cualitativo, si el objetivo fuera convertirse en un organismo líder de políticas transversales de juventud dentro del Estado Uruguayo.

Este último aspecto, la discusión sobre el rol de rectoría por parte de INJU en la arena de políticas de juventud dentro del Estado, ha sido uno de los temas de conversación y reflexión profunda durante el período de estudio, no solamente a la interna del Instituto sino que también hacia afuera, con otros actores estratégicos -como PNUD y OPP-. A pesar de ello, todavía quedan pendientes las definiciones sobre ese rol, ya que no depende únicamente del Instituto, sino que entran en juego diversas variables políticas, institucionales y contextuales.

En resumen, INJU ha construido capacidades estatales, y ha desarrollado otras de forma exponencial durante el período de estudio. Sin embargo le falta recorrer un largo camino para constituirse en el actor encargado de generar una estrategia transversal de políticas públicas de juventud en Uruguay. Esto teniendo en cuenta tanto las categorías analizadas en esta investigación, como algunos determinantes institucionales que hacen al posicionamiento de INJU en la estructura pública y a la forma sectorial de provisión del Estado en Uruguay.

Finalmente, este trabajo intentó generar varios aportes a nivel académico: en primer lugar seguir contribuyendo a la discusión sobre las capacidades estatales en la construcción de categorías de análisis, enfocándolas al estudio de un caso en profundidad.

En segundo lugar, la mirada del proceso, más allá de los resultados obtenidos en materia de gestión pública, esta investigación intentó reconstruir a través de las entrevistas y los documentos las diversas opiniones sobre el proceso de construcción de las capacidades

de INJU para el trabajo interinstitucional, con sus fortalezas y debilidades.

Por último, a partir del estudio del caso, este trabajo permite observar una forma de hacer política, teniendo en cuenta que se trata de una temática que intrínsecamente es transversal: cómo se ha comportado el resto del Estado frente a un trabajo como el de INJU, cómo políticamente se puede llevar a cabo una estrategia transversal de políticas públicas, y la importancia de la gestión de recursos administrativos, humanos y políticos para estas actividades que involucran a varios actores.

Es un desafío tanto para INJU como para el resto de las instituciones implicadas continuar este proceso, así como para los investigadores seguir relevando, discutiendo y analizando dichas experiencias.

Bibliografía

Alarcón, A. y Erramuspe, A. (2012) Sistematización de la experiencia de construcción de un nuevo modelo de políticas de juventud. Informe final. Proyecto "Apoyo a la Estrategia Uruguaya de Cooperación Sur-Sur" INJU-MIDES, AUCI, PNUD.

Alonso, G. (2007) *Elementos para el análisis de Capacidades Estatales*. En, Alonso, G. (coord.): Capacidades estatales, instituciones y política social. Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

Bernazza, C., Comotto, S. y Longo, G. (2015) *Evaluando "en clave pública"*. Guía de indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. Documento de trabajo N°1. Área de Estado y Políticas Públicas, FLACSO Argentina, Buenos Aires. Disponible en: http://issuu.com/flacso1/docs/evaluando_en_clave_publica__final_d

Bombarolo, F. (2008) *El Estado y los jóvenes. Dilemas de la gestión pública Latinoamericana. Proceso de fortalecimiento del Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay*. Organización Iberoamericana de Juventud.

CEPAL (2000) *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos*. Naciones Unidas, CEPAL. Santiago de Chile.

Cunill, N. (2005) *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*.X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Duque Daza, J. (2011) *El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada*. En: Revista Uni-Pluri Universidad, Vol. 11 N°3, 2011. Versión digital. Facultad de Educación, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Disponible en: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/viewFile/12432/11261>

Evans, P. (1996) *El Estado como problema y como solución*. Revista Desarrollo Económico. Vol. 35, N° 140.

Evans, P. y Rueschemeyer, D.(1985) *The States and economic transformation: toward*

an analysis of conditions underlying effective intervention. En Skocpol, T. (coord.) *Bringing the state back in.* Cambridge University Press.

Fernández, A. (2010) *Construcción de capacidad estatal y procesos de modernización.* Presentación en IV Congreso Interamericano de Estudios Latinoamericanos. Mendoza

Filgueira, F. (2001) *Between a rock and a hard place. Construyendo ciudadanía social en América Latina,* en Laura Gioscia (coord.) *Ciudadanía en tránsito.* Colección Política Viva, Ed. Banda Oriental, Montevideo.

Franco, R. (1996) *Los paradigmas de la política social en América Latina* CEPAL. División Desarrollo Social. Santiago de Chile.

Grindle, M. (1997) *Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries.* Harvard Institute for International Development. Harvard University Press.

INJU (2014) *Datos generales de personal del Instituto Nacional de la Juventud. Documento elaborado por la División de secretaría y personal de INJU.*

INJU (2013) *Estado de avance parcial de implementación del Plan Nacional de Juventudes 2011-2015.*

INJU (2011) *Plan Nacional de Juventudes 2012-2015.*

INJU (2009) *Bases hacia un Plan Nacional de Juventudes.*

Isuani, F. (2010) *Los caminos de la debilidad estatal. Capacidades estatales y políticas públicas. Un mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas. El caso de la Política del agua en la Provincia de Buenos Aires (1992-2008).* Tesis de Doctorado, Argentina. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/2989>.

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

_____ (2003) *La construcción de políticas de Juventud en Centroamérica.* En:

Dávila, O. (coord.) *Políticas públicas de juventud en América Latina: Políticas Nacionales*. CIDPA Ediciones, Viña del Mar, Chile.

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

Midaglia, C. y Antía, F. (2007) *La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?* Revista Uruguaya de Ciencia Política n° 16. Montevideo, Uruguay.

MIDES (2012) *Informe de seguimiento y evaluación de planes y programas 2011-2012*. Disponible en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf.

MIDES-OPP (2009) *Juventudes uruguayas: programas sociales e impactos de las reformas implementadas: 2005-2009*. Hagamos un Plan. Cuadernos para el debate. MIDES-OPP.

Poder Legislativo (1990) Ley 16170. Disponible en: www.parlamento.gub.uy.

Repetto, F. (2007) *Capacidad Estatal, institucionalidad social y políticas públicas... O la búsqueda del tesoro perdido de la política social latinoamericana*, en Alonso, G. (coord.): *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

_____ (2003) *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

Rodríguez, E. (2010) *Jóvenes y cohesión social en el Uruguay: ¿de la invisibilidad al protagonismo?* Documento para la discusión en el seminario *Cohesión social en Uruguay: balance y perspectivas*, auspiciado por el CLAEH, SEGIB, OPP y AECID, 22 y 23 de marzo de 2011, Hotel Balmoral, Montevideo, Uruguay.

Rodríguez Gustá, A. (2007) *Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa*

de investigación. En Alonso, G. (coord.) Capacidades estatales, instituciones y política social. Prometeo Editorial, Buenos Aires, Argentina.

Serra, A. (2004) *La gestión transversal: expectativas y resultados*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

Skocpol, T. (1985) *Bringing the State back in: strategies of analysis in current research*. En Skocpol, T. (coord.) *Bringing the State Back in*. Cambridge University Press.

Solano Cornejo, F. (2007) *La transversalidad y transectorialidad en el sector público*. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, 2007.

ANEXOS

Siglas utilizadas

ACJ: Asociación Cristiana de Jóvenes

ANEP: Administración Nacional de Educación Pública

ANONG: Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales

CEIP: Consejo de Educación Inicial y Primaria

CETP: Consejo de Educación Técnico Profesional

CODICEN: Consejo Directivo Central (Educación)

DINADES: Dirección Nacional de Desarrollo Social

DND: Dirección Nacional de Deporte

INAU: Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay

INJU: Instituto Nacional de la Juventud

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

MINTUR: Ministerio de Turismo y Deporte

MSP: Ministerio de Salud Pública

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

PNJ: Plan Nacional de Juventudes

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SNIS: Sistema Nacional Integrado de Salud

Cuadro 2. Dimensiones, documentos y preguntas de relevamiento correspondientes.

Dimensiones	Sub dimensiones	Variables	Preguntas en la pauta de entrevista	Documentos
Capacidades Políticas	Negociación	Existencia de ámbitos de negociación	Durante la elaboración del PNJ, ¿existieron ámbitos de negociación con otros organismos estatales?	-INJU (2009) Bases hacia un Plan Nacional de Juventudes -Alarcón, A. y Erramuspe, A. (2012) Sistematización de la experiencia de construcción de un nuevo modelo de políticas de juventud. Informe final. Proyecto "Apoyo a la Estrategia Uruguaya de Cooperación Sur-Sur" INJU-MIDES, AUCI, PNUD.
		Tipos de ámbitos de negociación	¿Cuál es el formato de estos ámbitos de negociación? ¿Son bilaterales, multilaterales, de otro tipo?	-Alarcón, A. y Erramuspe, A. (2012) Sistematización de la experiencia de construcción de un nuevo modelo de políticas de juventud. Informe final. Proyecto "Apoyo a la Estrategia Uruguaya de Cooperación Sur-Sur" INJU-MIDES, AUCI, PNUD
		Tipos de asuntos sobre los que se trabaja	¿ Podría decirme sobre qué aspectos se trabaja en ellos? Es decir, ¿sobre qué se coordina/negocia?	-Alarcón, A. y Erramuspe, A. (2012) Sistematización de la experiencia de construcción de un nuevo modelo de políticas de juventud. Informe final. Proyecto "Apoyo a la Estrategia Uruguaya de Cooperación Sur-Sur"

			INJU-MIDES, AUCI, PNUD
	Tipos de aportes de INJU en la negociación	<p>-¿Cómo evalúa Ud. el desempeño del INJU en las actividades de coordinación y negociación con su institución? (Muy buena, buena, ni buena ni mala, mala, muy mala)</p> <p>¿Por qué?</p> <p>-En términos de negociación o coordinación, ¿qué productos se han obtenido en estos ámbitos?</p>	<p>-Alarcón, A. y Erramuspe, A. (2012)</p> <p>Sistematización de la experiencia de construcción de un nuevo modelo de políticas de juventud. Informe final. Proyecto "Apoyo a la Estrategia Uruguaya de Cooperación Sur-Sur"</p> <p>INJU-MIDES, AUCI, PNUD</p>
	Liderazgo	<p>Percepción de los demás organismos sobre su habilidad de coordinar</p> <p>-Según su consideración, ¿Qué lugar ocupa el Instituto Nacional de la Juventud en el área de políticas de juventud dentro del Estado?</p> <p>-¿Cuál es el rol que Ud. considera tiene INJU en la arena de política de juventud dentro del Estado, en especial a partir de la instalación del PNJ?</p>	<p>-Alarcón, A. y Erramuspe, A. (2012)</p> <p>Sistematización de la experiencia de construcción de un nuevo modelo de políticas de juventud. Informe final. Proyecto "Apoyo a la Estrategia Uruguaya de Cooperación Sur-Sur"</p> <p>INJU-MIDES, AUCI, PNUD</p>
		<p>Percepción de sus propios funcionarios</p> <p>-Según su opinión, ¿cómo es considerado INJU por las demás</p>	

		sobre su habilidad de coordinar	instituciones que trabajan temáticas de juventud? -¿Cuál es el rol que Ud. considera tiene INJU en la arena de política de juventud dentro del Estado, en especial a partir de la instalación del PNJ?	
		Grado de injerencia en agenda por parte de INJU	-En términos de negociación o coordinación, ¿qué productos se han obtenido en estos ámbitos?	-Alarcón, A. y Erramuspe, A. (2012) Sistematización de la experiencia de construcción de un nuevo modelo de políticas de juventud. Informe final. Proyecto "Apoyo a la Estrategia Uruguaya de Cooperación Sur-Sur" INJU-MIDES, AUCI, PNUD
	Relación con actores	Relacionamiento con otros actores	-En términos globales, ¿Cómo ha sido la relación con otros actores estatales (Con INJU) en el proceso de elaboración e implementación del PNJ? ¿y con la sociedad civil? -¿Qué saberes o destrezas considera Ud. que son importantes para la relación con otros actores estatales y sociales en una acción de política	-Alarcón, A. y Erramuspe, A. (2012) Sistematización de la experiencia de construcción de un nuevo modelo de políticas de juventud. Informe final. Proyecto "Apoyo a la Estrategia Uruguaya de Cooperación Sur-Sur" INJU-MIDES, AUCI, PNUD

			pública como es el PNJ?	
	Aspectos institucionales	Grado de flexibilidad	<p>-¿Las actividades y programas propuestos en el PNJ, se han sostenido en el tiempo?</p> <p>-Con la restructuración del MIDES como un hito en el cambio de funciones en INJU, ¿Cómo se ha manejado la coordinación con otros actores estatales a partir de ese momento en las acciones contempladas en el PNJ?</p>	<p>-Alarcón, A. y Erramuspe, A. (2012) Sistematización de la experiencia de construcción de un nuevo modelo de políticas de juventud. Informe final. Proyecto "Apoyo a la Estrategia Uruguaya de Cooperación Sur-Sur" INJU-MIDES, AUCI, PNUD</p>
		Grado de evaluabilidad	<p>-¿Se evalúa de forma global la consecución de metas y objetivos del PNJ?</p> <p>-¿ El INJU lleva un registro de ese cumplimiento?</p>	<p>-Alarcón, A. y Erramuspe, A. (2012) Sistematización de la experiencia de construcción de un nuevo modelo de políticas de juventud. Informe final. Proyecto "Apoyo a la Estrategia Uruguaya de Cooperación Sur-Sur" INJU-MIDES, AUCI, PNUD</p> <p>- INJU (2013) Estado de avance parcial de implementación del Plan Nacional de Juventudes 2011-2015.</p>
Capacidades	Organización en	Cantidad de funcionarios	-¿Cuántas personas trabajan en la	INJU (2014) Datos generales de personal del

Administrativas	RRHH		actualidad en las acciones o programas que están involucradas en el PNJ?	Instituto Nacional de la Juventud. Documento elaborado por la División de secretaría y personal de INJU
		Distribución de funciones dentro del Instituto	-¿Cuántas personas están encargadas de coordinar o negociar con otros actores estatales, y con OSCs? -¿Cuál es la distribución de funciones que hay dentro del Instituto para atender a las acciones o programas contemplados en el PNJ?	INJU (2014) Datos generales de personal del Instituto Nacional de la Juventud. Documento elaborado por la División de secretaría y personal de INJU
		Destrezas que exhiben los funcionarios	-Según su opinión, ¿cuáles son las cualidades técnicas que tienen las personas de INJU encargadas de coordinar con otros actores estatales/sociedad civil en el marco de las acciones o programas del PNJ?	Alarcón, A. y Erramuspe, A. (2012) Sistematización de la experiencia de construcción de un nuevo modelo de políticas de juventud. Informe final. Proyecto "Apoyo a la Estrategia Uruguaya de Cooperación Sur-Sur" INJU-MIDES, AUCI, PNUD.

Entrevistados: perfil y dependencia institucional

Número de Entrevistado	Nombre	Dependencia Institucional
Entrevistado 1	Autoridad	INJU-MIDES
Entrevistado 2	Técnico responsable de secretaría (Unidad de articulación y estudios)	INJU-MIDES
Entrevistado 3	Técnica (Unidad de articulación y estudios)	INJU-MIDES
Entrevistado 4	Consultora externa - ex integrante técnica del equipo de Unidad de articulación y estudios	Consultora
Entrevistado 5	Técnica (Unidad de articulación y estudios)	INJU-MIDES
Entrevistado 6	Asistente del Ministro	MEC
Entrevistado 7	Director de Programa Compromiso Educativo	ANEP - Compromiso Educativo
Entrevistado 8	Técnica -Oficial Analista de Programas	PNUD
Entrevistado 9	Presidente de ONG- Representante de ANONG	ACJ- ANONG
Entrevistado 10	Técnica de Asesoría Macroeconómica	MEF
Entrevistado 11	Secretario del Director	INAU
Entrevistado 12	Director Nacional de Deportes	DND- MINTUR
Entrevistado 13	Técnico - Unidad de empleo juvenil	MTSS
Entrevistado 14	Directora Programa de Salud Adolescente y Juvenil	MSP