

Rasgos de la Política Pública De Juventud

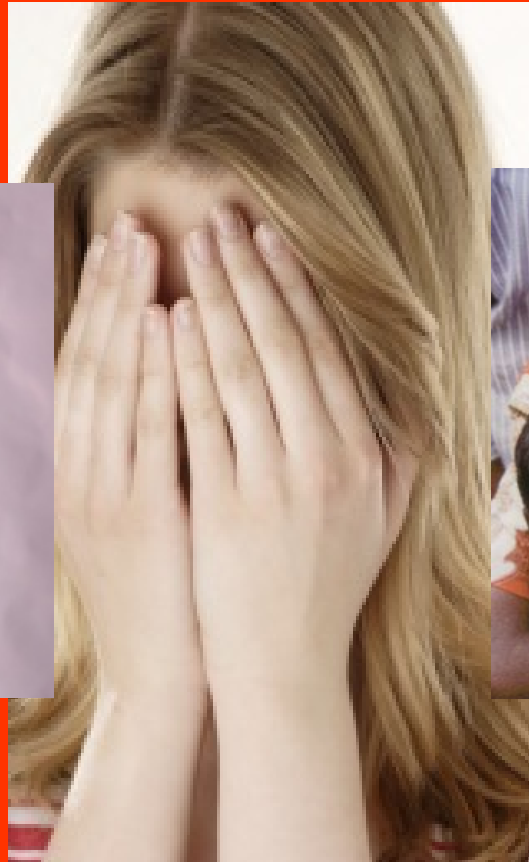
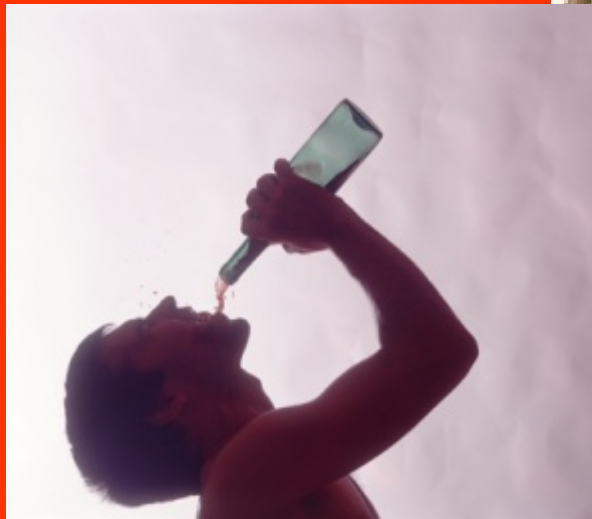
**Carlos A.
Victoria**

**Diplomado en Cultura
Política Democrática**

Sesión No.2
26 de agosto de 2006

















Juventud: ¿De qué estamos hablando?

1. Se refiere a una condición potencial y no real (no es lo mismo tener la edad mínima para casarse que casarse).
2. Precisa el límite superior pero no el inferior de la juventud.
3. Define el concepto de juventud con arreglo a criterios puramente formales y nacionales.
4. Las edades fijadas por ley no satisfacen a la mayoría de los analistas (por ser demasiado precoces -18 años para votar, por ejemplo- o tardías - 40 años para ser candidato a presidente de la República en algunos países, por ejemplo).

Juventud: ¿De qué estamos hablando?

ENFOQUES DISCIPLINARIOS PARA EL ESTUDIO DE LA JUVENTUD

Desde un punto de vista demográfico, los jóvenes están insertos en entorno *etario* definido y que varía según los contextos particulares, pero que generalmente se ubica entre los **15 y los 24 años**. En el caso de contextos rurales o de aguda pobreza, el entorno se desplaza hacia abajo e incluye el grupo de **10 a 14 años**; en varios casos, el contexto de estratos sociales medios y altos urbanizados se amplía hacia arriba e incluye al grupo de **25 a 29**. Los jóvenes —según circunstancias particulares— pueden identificarse como el conjunto de personas que tienen entre **10 y 29 años**.

Fuente: CEPAL/CELADE, 2000

Juventud: “definiciones”

- El criterio más simple, e intuitivamente el más adecuado, para identificar la población joven es la edad.
- El empleo de la edad como definición operacional no resuelve el problema de fondo sino que lo desplaza determinación de los límites *etarios* más apropiados para aprehender la “esencia” del fenómeno de la juventud.
- Hay un carácter crecientemente difuso de las
- fronteras entre el mundo juvenil y el mundo adulto.

Enfoques diferenciados (la pluralidad + diversidad)

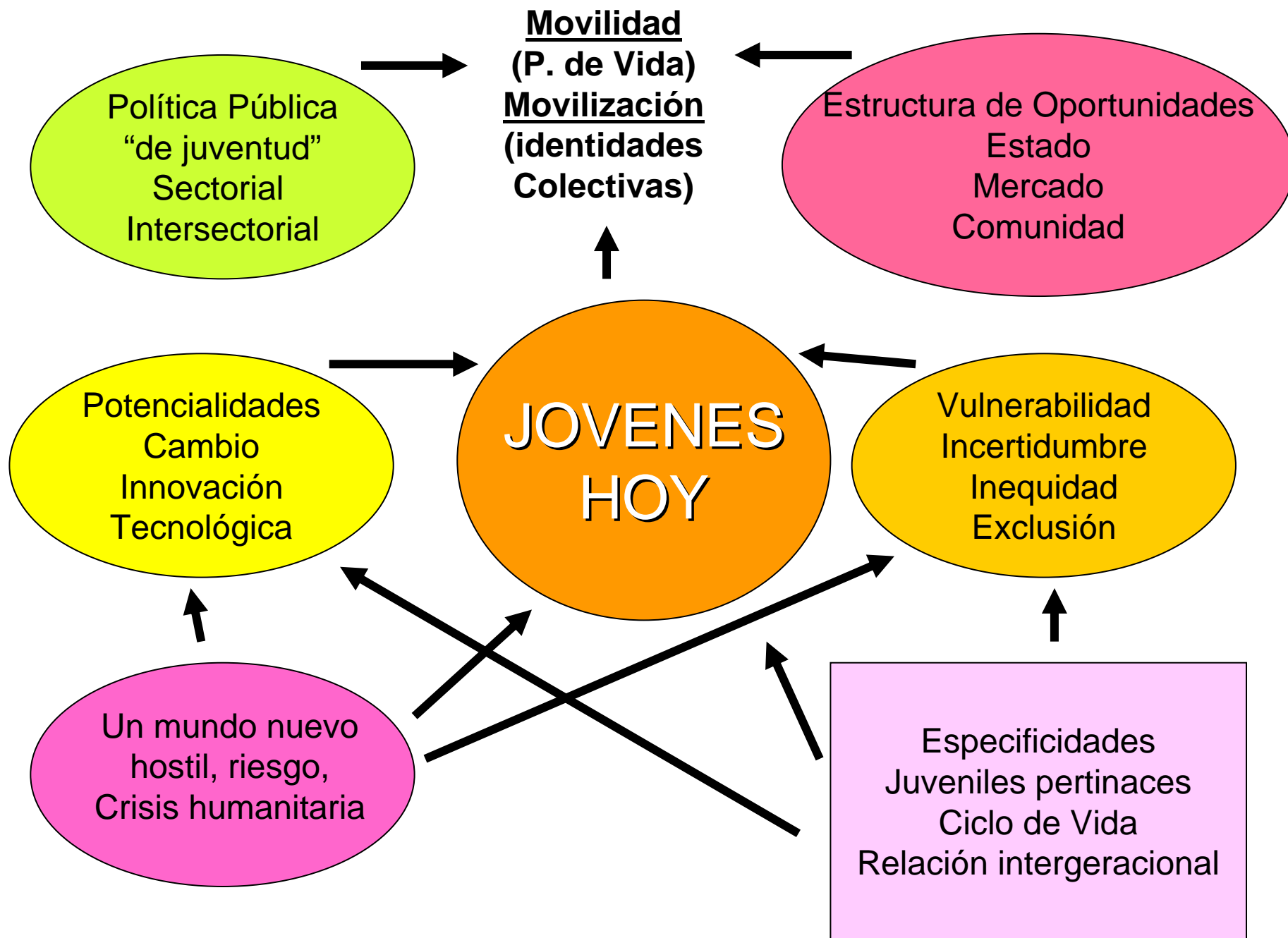
- **Más que una juventud o un movimiento juvenil**, existen *muchos y muy diversos sectores o grupos juveniles*, con características particulares y específicas, que los diferencian nítidamente (CEPAL/CELADE, 2000; Rodríguez y Dabesz, 1991).
- El tema es relevante, sobre todo desde la lógica de las **políticas públicas**, pues implica que no debe concebirse políticas homogéneas y uniformes para todos ellos, sino que deben adaptarse a esas especificidades.

Enfoques diferenciados (la pluralidad + diversidad)

- Rangos (estatus)
- Juventud universitaria (1968 y 80s).
- Juventud popular urbana (la esquina)
- Jóvenes rurales (la guerra).
- Mujeres jóvenes (excl. etaria y de género).
- Identidades juveniles (cultura + globalización). Objetos del mercado.

Concepto a partir de los impactos del modelo

- El **carácter brumoso de las fronteras entre el mundo juvenil y el mundo adulto** también se ve acentuado por el cambio de significado de los roles adultos que entrañan la creciente **incertidumbre laboral** y las transformaciones en la constitución de las familias. (Menor trabajador + “niñas-madres” + etc.
- La precariedad y la inestabilidad en el mercado de trabajo —y el debilitamiento de sus instituciones— afectan la hegemonía que tradicionalmente tuvo el mundo laboral como núcleo de formación de las identidades adultas, y contribuyen a una mayor ambigüedad del papel de adulto.
- Un efecto similar desencadenan la **desarticulación de la familia** tradicional y la emergencia de modelos de constitución de hogares que responden a uniones no formalizadas, haciendo menos evidente el tránsito a la adultez producto de la constitución de pareja.



Precariedad y vulnerabilidad

- La inexperiencia, la difícil y tortuosa socialización inicial al mercado de trabajo, la insuficiente preparación técnico-especializada, junto a todas las elecciones críticas a lo largo de su progresiva emancipación adulta, exponen a los jóvenes a condiciones más agudas de vulnerabilidad y a menudo pierden motivación y capacidad de previsión a largo plazo (Lasén Díaz, 2000; Santoro, 2002).

Juventud y exclusión social: pobreza y aislamiento

- Impactos desencadenantes:

Incapacidad del mercado de trabajo para incorporar personas con escasas calificaciones y garantizar la cobertura de prestaciones sociales tradicionalmente ligadas al desempeño de empleos estables. Esta situación afecta principalmente a los jóvenes en condición de pobreza.

Juventud y exclusión social: pobreza y aislamiento

- Impactos desencadenantes:

Dificultades de diversa índole que enfrenta el Estado para reformar la educación y los sistemas de capacitación a un ritmo ajustado a la velocidad de cambio de los requerimientos de nuevas aptitudes y destrezas. (¿Tercera Misión de la ES, por ejemplo?)

Juventud y exclusión social: pobreza y aislamiento

- Impactos desencadenantes:
- Transformaciones de la familia, especialmente en el caso de los jóvenes pobres urbanos. En los estratos de bajos ingresos son más frecuentes los problemas surgidos de familias incompletas e inestables.
- Escasa capacidad familiar para *invertir* en la educación de sus hijos (Mercantilización de la educación).

Juventud y exclusión social: pobreza y aislamiento

Las determinaciones anteriores alimentan el efecto del factor “empleo” sobre la pobreza ya que tanto las insuficiencias formativas como las rigideces del mercado de trabajo tienden a marginar a los jóvenes de las posiciones laborales mejor remuneradas. (“La educación no sirve pa’ nada...” Seriado de tv “*Sin tetas no hay paraíso*”).

Juventud y exclusión social: pobreza y aislamiento

Efecto “demográfico”, asociado a la emancipación temprana de jóvenes con niveles educativos relativamente bajos, lo que redundaría en tasas de fecundidad más altas que las de sus pares con niveles educativos superiores.

Este “efecto demográfico” contribuye a concentrar la pobreza en las primeras etapas del ciclo de vida familiar.

Procesos que incentivan la pobreza y aislamiento

Segregación residencial: creciente concentración espacial de hogares con similares niveles de vida y cuyo resultado es una composición social homogénea de los vecindarios.

Separación de los espacios públicos de sociabilidad informal y **privatización de espacios de socialización** (centros comerciales).

Segmentación de los servicios básicos, en donde se destaca —por su importancia en la formación ciudadana— la segmentación de la educación.

¿Qué metas y aspiraciones pueden plantearse los jóvenes bajo tales circunstancias?

?

Jóvenes: pobreza y exclusión

- La noción de exclusión social es amplia, articulada y multidimensional.
- En los últimos años la idea de exclusión social se ha formulado refiriéndose a situaciones diferentes, aunque muy interrelacionadas, como son la marginalidad, la precariedad económica, la privación cultural, la soledad, la estigmatización.
- La pobreza sólo es una dimensión, aunque importante, de la exclusión social: “a pesar de que la pobreza sea consecuencia y origen a la vez de situaciones de precariedad, la exclusión es un proceso complejo que no puede ser reducido a situaciones patrimoniales individuales o globales” (Gallino, 2001).
- Mientras la pobreza es una condición estática, identificable según estándares y criterios objetivos, la exclusión es un proceso dinámico cuya complejidad temporal y estructural hace siempre difícil su identificación y la medición empírica



**Quo Vadis
Joven...**

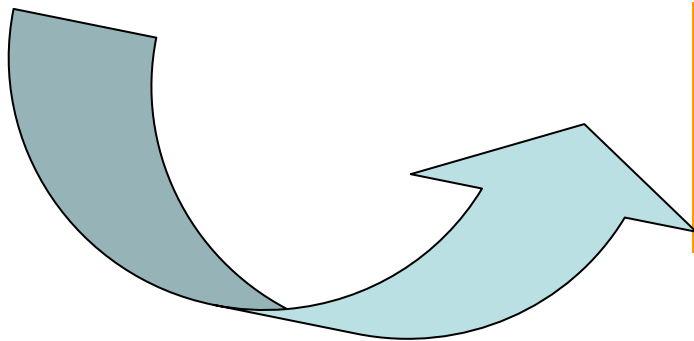
**¿..Para dónde
Vamos
Pelao.. ?**

**¿ Qué le preocupa a los
Jóvenes de Pereira y
Risaralda ?**



¿ El rol de la juventud en las PP?

- **Incrementar su participación.** El tema es tan complejo como relevante, dado que en el fondo se trata de la participación juvenil en la sociedad a la que pertenecen, y seguramente constituye la clave maestra de la dinámica juvenil y de las políticas públicas vinculadas al sector.
- Así como la palabra clave en las políticas de infancia es protección y en las políticas ligadas a la mujer la palabra clave es igualdad, en las políticas de juventud **la palabra clave es participación.**
- Sin embargo, existen dos tendencias igualmente peligrosas en estas materias, que dificultan enormemente la expansión y profundización de esa participación:



El temor de los sectores dominantes y la tendencia a idealizarla como la solución a todos los problemas existentes en la sociedad.

El caso de Bogotá

“ ...A pesar de los nuevos enfoques de las políticas de juventud que consideran a sus miembros como “sujetos de derechos”, “actores estratégicos del desarrollo” o ponen en relieve su “condición juvenil”, la práctica concreta de las acciones del Estado continúan estigmatizándolos, asumiéndolos como población peligrosa, en riesgo y necesitada del asistencialismo público o de la represión...”
Libardo Sarmiento Anzola, 2005.

La OFERTA de las políticas

- Educación y uso del tiempo libre (jornadas: hay que tenerlos ocupados + placas deportivas + academicismo).
- Control social de sectores juveniles movilizados.
- Sacarlos de la pobreza = insertarlos en el mercado (consumo).
- Salud sexual y reproductiva (embarazo temprano, VIH Sida, etc.)
- Activos del capital humano (conocimiento e inserción laboral).
- Prevención de la drogadicción y convivencia.

¿ Qué y Cuáles PP?

- Considerarlos no sólo receptores pasivos de servicios públicos sino también y fundamentalmente como actores estratégicos del desarrollo, canalizando el enorme potencial contributivo que dichos jóvenes pueden ofrecer a sus comunidades, colaborando con el desarrollo económico, social y político a todos los niveles.

Común denominador en América Latina:

- La EXCLUSION social – económica y política de amplios sectores y grupos de la población, entre los cuales se cuentan los JOVENES.
- Desde esa perspectiva, a lo sumo, las políticas tienen un norte: el Control social y político.
- Las APUESTAS: éxito escolar (calidad de la educación), inserción laboral, estilos de vida saludable, participación y liderazgo.

Características estereotipadas de las políticas.

- Dependen de la “voluntad” política del gobernante.
- Responden –en algunos casos- a las ambiciones de grupos (iniciativas de ONGs).
- Son espasmódicas y/o reactivas (responden a situaciones críticas).
- Focalizadoras y sectorizadas.
- Coyunturales e inconsistentes.
- Asistencialistas y residuales

Lo confuso no es lo complejo

- Interpretar lo juvenil, los procesos de identidad, y la asociación con fenómenos como la violencia, implica la comprensión de procesos intersubjetivos inscritos en relaciones sociales históricamente situadas en el contexto de lo individual, lo colectivo y las relaciones con lo no juvenil.
- Es pues el concepto de identidad juvenil, una opción de acercarse a procesos de representación, disputa y negociación entre el esquema socio-cultural de juventud y las autopercepciones sobre el asunto; presentándose de esta manera la primera forma de violencia: Mundo Adulto vs. Mundo Joven.

Las rupturas

- Clientelización de las políticas.
- Respuestas focalizadas e ineficientes.
- Desarticulación institucional (demasiadas ventanillas gubernamentales compitiendo entre si para atender a la “población juvenil”).
- Victimización y estigmatización de la juventud.
- Necesidad de impactos inmediatos y visibles.
- Dispersión de esfuerzos.
- Desconfianza y autonomía.

Modelos de políticas y gestión

- Diseño y evaluación con base en estudios e investigaciones.
- Implementación con base en gerencias sociales (articulación Estado – SC).
- Creación de instancias especializadas (Ministerios, Secretarías, etc.)
- Fortalecimiento de sociedad civil autónoma
- Institucionalización gubernamental y corporativa (privada) jerárquica.

**Desde el REINO DE LOS
DESEOS al
TERRENO DE LAS
FRUSTRACIONES**

¿ Cuáles son los imaginarios ?



¿ Es suficiente
esta oferta de
política ?

Conceptos de PP

- Las PP son lo que el Estado, a través de estructuras gubernamentales, dice o hace o deja de hacer.
- Son las metas (objetivos) de los programas de gobierno. Las PP reflejan decisión del más alto nivel de gobierno. Llegan a ser el principal foco de demanda que los miembros de una sociedad realizan para con dicho nivel de decisión.

Enfoque MIXTO de las PP

- Racionalidad Técnica y Racionalidad Política.
- RP. Búsqueda de consensos y legitimidad.
- RC. Argumentación y soporte

LAS POLITICAS PUBLICAS NO SURJEN
DEL AZAR

EXIGENCIAS de las PP

- Las políticas son públicas cuando tienen el propósito de cerrar las brechas de la desigualdad (Aguilar, 1996).
- Las PP expresan el lugar de encuentro entre la EFICIENCIA PUBLICA y el CONSENSO POLITICO.
- Se requiere cultivar la costumbre republicana y democrática de COMUNICAR AL PUBLICO, de DELIBERAR.

Algunas condiciones de las PP

- Participación PREDECISIONAL de los actores sociales en función de anticipar y prever las dificultades y complejidades de las posibles decisiones y no el enfrentamiento y desgaste POSDECISIONAL reactivo.
- El diseño de las políticas requieren del diálogo directo con los interesados o entre especialistas y representantes de las organizaciones civiles y políticas.

Relación de la política con las PP

- Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.
- Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Relación de la política con las PP

- La política en su sentido más amplio tiende a conformar, tanto las propuestas de políticas públicas, como aquellas que se concretan. Quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas.
- Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas.

Relevancia de las PP

- Las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la **agenda pública** por toda la sociedad, la elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición, los esfuerzos analíticos sobre estos temas.

Importancia de las PP

- Puede haber política sin propuestas de políticas públicas y entonces se tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. **La política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna.**
- Puede haber políticas públicas que desconsideren la política, lo que debilita la gobernabilidad social. Las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño.
- Dentro del gobierno no se puede olvidar la política y fuera del gobierno no se pueden olvidar las políticas públicas. Si no, se trata de actividades que emprenden una larga **marcha por el desierto.**

¿Qué es una buena PP?

- Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: **los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia el populismo inmediatista.**
- Una alternativa a la inclusión de las consideraciones políticas en las políticas públicas es la simple agregación de especialistas sobre algunos temas, o de soportes comunicacionales - incluyendo el uso de cuñas y de encuestas- a las actividades tradicionales del gobierno.

Características de las PP

- Fundamentación amplia y no sólo específica (**¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?**)
- Estimación de costos y de alternativas de financiamiento.
- Factores para una evaluación de costo-beneficio social.(o enfoque de capacidades)
- Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
- Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)
- De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
- Oportunidad política.
- Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
- Claridad de objetivos.
- Funcionalidad de los instrumentos.
- Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia).

Fuente: CIPE (1996)

Enfoques de las PP

- Según el óptimo de Pareto, el único criterio de mejoría social es que una situación alternativa sería mejor si el cambio aumentara la utilidad de algunos, sin disminuir la de otros. Las críticas al utilitarismo se canalizaron, sin embargo, hacia el hecho que las comparaciones interpersonales de utilidad no tienen bases científicas.
- Para Sen el bienestar no es la suma de las utilidades agregadas, sino las libertades de las que efectivamente dispone el individuo, utilizando los derechos y oportunidades que están a su alcance.
- No parece necesaria la existencia de comparaciones interpersonales muy refinadas para llegar a decisiones sociales. Una forma que estas comparaciones pueden tomar es la sensibilidad a las desigualdades en el bienestar y en las oportunidades.

Fuente: CIPE(1996)

Gobernabilidad, democracia y PP

- La gobernabilidad puede asegurarse de modo autoritario, por lo menos por un tiempo, pero es probable que lo sea de modo excluyente e inestable. La democracia, en cambio, es el sistema que posibilita una gobernabilidad incluyente y estable. Lo segundo, ya que por definición este sistema permite cambiar a los gobernantes sin crisis mayores.
- Un modo populista y conciliador de hacer política privilegia la viabilidad política por sobre la eficacia. Los enfoques neoliberales, por el contrario, han privilegiado la eficacia económica por sobre la viabilidad política y por eso muchas veces se han combinado bien con autoritarismos. Lo importante es que hay maneras de hacerlo en democracia y con eficiencia, mediante la adecuada utilización de las políticas públicas.

Rasgos de la crisis de las PP

- El lobby, la corrupción y la falta de transparencia en el financiamiento de la política son reglas de la desigualdad.
- La falta de representatividad de los medios de comunicación y el lobby indirecto, mediante la movilización de la opinión pública. Todos ellos pueden inhibir o sesgar la discusión social.
- En las propuestas que los partidos realizan suelen faltar una o más de las condiciones deseables de una política pública.
- La plataforma o programa de los partidos políticos en general no constituye una guía suficiente para las políticas que se seguirán en el gobierno,

Participación y PP

- ¿ Qué tan democráticas son las PP?.
- Hay un abismo entre políticos y ciudadanos: la toma arbitraria de decisiones bloquea las oportunidades de la ciudadanía.
- Se requiere una democracia disputable o contestataria que redefina el sistema político y representativo.
- La participación no puede subordinarse por las decisiones de la DR. Debe interpretarse como un modelo de DISPUTA/DISENSO, que dé PODER REAL a los ciudadanos.

Contexto político de la SC y las PP

- Creciente corporativismo que suplanta a la SC.
- Predominio del mercado el cual incrementa la desigualdad (dominación y privación de amplios sectores).
- Creciente individualismo. Bloquea la cooperación y rompe lazos comunitarios.
- Ruptura del capital social y las bases de la sociabilidad y la confianza (CS incívico)

Capital social y PP

- “El concepto de capital social se asocia, por lo tanto, al poder y a la política. Para Franco (2001), en la medida en que actitudes de autonomía se materialicen de forma no jerárquica de relación humana y que actitudes democráticas correspondan a modos no autocráticos de regulación de conflictos, a través de una perspectiva horizontal de las relaciones, el capital social puede encontrar un campo propicio para su producción, acumulación y reproducción”.

Rosa Helena Stein
Departamento de Trabajo Social
Universidad de Brasília

Para el caso: los hechos empíricos

“...Las galladas, en términos de comunicación, son espacios de horizontalidad, de iguales que construyen un camino conjuntamente. No existe el sometimiento ni a la autoridad, ni a la normas que no se comparten....”

A. Salazar – A.M.Jaramillo

Medellín: Las subculturas del narcotráfico.

Cinep, 1996.

¿ Por Qué?

...La política y las políticas públicas representa una modernización de la esfera pública...

**El problema de las políticas
públicas es un PROBLEMA DE
LA POLITICA Y SUS
INSTITUCIONES**

Restricciones

- La democracia (liberal) es asimilada a la democracia de los representantes: la democracia de los políticos o la democracia de los partidos, y no a la democracia del *demos*.
- Las visiones economicistas: la democracia funciona como un mercado. Hay unos productores de bienes y servicios (los políticos) que compiten por los votos. Para ello deben satisfacer las demandas de los consumidores. De lo contrario, serán sustituidos por otros.

Democracia delegataria

- Por otro lado, están los demandantes (los ciudadanos) que buscan maximizar su renta y utilidad, y por ello votan por aquellas opciones y plataformas que más satisfagan sus intereses.
- Resultado final: satisfacción/frustración de intereses y demandas de los **CS.**, por los políticos y los partidos, mediante negociación, y otros CS que se olvidan de la gestión pública la cual es DELEGADA A SUS REPRESENTANTES.

Democracia de élites

- La democracia funciona como un sistema de competencia que sirve para elegir a las personas más excelentes, más capaces de discernir los verdaderos intereses del país y/o la región (“le cave en la cabeza”).
- “El gobierno de los más virtuosos” garantizaría que los intereses públicos y las mejores políticas públicas se logren (¿?)

Los problemas de la representación en relación con las PP

- La DR no fueron concebidas como una forma de autogobierno ciudadano.
- El GR representativo se diseñó como una forma superior y diferente a la D.
- Las elecciones se establecieron para habilitar y legitimar el PODER, no para eliminar las diferencias entre gobernantes y gobernados.

Los problemas de la representación en relación con las PP

- La DR no logra representar todas las **voces e intereses**. No garantiza decisiones imparciales.
- No representa la voz de las personas más vulnerables o los grupos de población minoritarios.
- Tendencia a la burocratización y oligarquización de las formas legítimas de mediación política.

Democracia Disputatoria

- Un papel más protagónico de los ciudadanos en las decisiones públicas, desde nuevos argumentos éticos y políticos.
- Diseñar un sistema institucional que no sólo impida el ejercicio arbitrario del poder estatal, sino que cree las posibilidades y condiciones para que las personas puedan DISPUTAR las decisiones públicas, si creen que los afectan y que no recogen aspiraciones justas.

Democracia Disputatoria

- Se requiere establecer un sistema político que de VOZ A LOS CIUDADANOS, y PODER DE DECISION con el fin de frenar las ansias de dominación o de utilización arbitraria del poder por parte de los gobernantes.
- Conexión de los ciudadanos con las instituciones a través de un papel protagónico para controlar a los representantes.
- La amenaza no es la tiranía de las mayorías, sino el ejercicio del poder arbitrario (poder ejecutivo y judicial) y facciones que usan la **AE**.