

V Jornadas de Sociología de la UNLP
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región
en las últimas décadas. Desafíos para el conocimiento social”

La Plata, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008

MESA J4

Gobernancia y redes sociales orientadas a jóvenes en situación de vulnerabilidad social. El caso de Barrio Mitre

Ma. Margarita Zubizarreta margaritazubizarreta@yahoo.com.ar

UBA – UBACyT U406

(Trabajadora Social (UBA) 1986 - Magister en Ciencias Sociales (Flacso) – 2008)

Resumen:

En la presente ponencia nos interesa profundizar en dos aspectos relevantes. El concepto de gobernancia para un desarrollo integral, democrático y sustentable en el marco de la globalización y el rol de las Organizaciones No Gubernamentales y gubernamentales en redes sociales, su significación, en trayectorias juveniles de sectores populares.

En la actualidad el desarrollo de las políticas públicas asume, por un lado, la optimización de los recursos de los Estados, que hacen a la gestión y, por otro, el proceso de constitución de ciudadanía como expresión democrática. Esta doble dinámica conlleva la lógica de la administración eficiente de los recursos que surgen de la sociedad y, por otro, la eficacia de los resultados que se busca para consolidar la igualdad de posibilidades, oportunidades e iniciativa de los ciudadanos en distintos niveles territoriales.

Es propósito de este trabajo es profundizar en estos puntos de fortalecimiento político institucional y gobernancia en general, nos preguntamos qué tipo de gobernancia es la que consolida un desarrollo integral, sustentable, diverso y democrático, que de cuenta tanto de la igualdad como de la diferencia y la diversidad de nuestras sociedades y su impacto real y concreto en jóvenes de sectores populares a través de una experiencia local: jóvenes de Barrio Mitre y Red de instituciones Saavedra-Mitre.

PONENCIA

Gobernancia y redes sociales orientadas a jóvenes en situación de vulnerabilidad social. El caso de Barrio Mitre-

1 – Definición del concepto de juventud

2.- Problemáticas significativas que aquejan a los jóvenes:

a) Exclusión y violencia – b) Desempleo – c) Educación – d) Salud

3.- Gobernancia. De la fragmentación a la búsqueda de reinstitucionalización de las políticas públicas con participación de las ONG

a) La esfera de lo público, la esfera de lo privado

b) Complejización de lo público, democratización de la sociedad y eficacia institucional

c) Participación y articulación de las ONG en las estrategias de desarrollo integral

1.-Definición del concepto de juventud

El concepto de juventud es producto de una construcción histórica, social y cultural. Sus límites no son claramente distinguibles y se demarcan a través de un conjunto de actitudes y pautas de conducta relacionadas con un determinado lugar a ocupar en la sociedad. En consecuencia, no se trata de una noción biológica como lo es por ejemplo la pubertad. Si bien toda categoría de edad tiene asociaciones con distintos procesos biológicos -como por ejemplo la que corresponde a la definición de la niñez- son siempre categorías de origen y de uso histórico-social. En efecto, los procesos de socialización y aprendizaje en los distintos grupos sociales varían con el tiempo y de una sociedad a otra. Dichos procesos, generan en los sujetos un conjunto de percepciones y problemas parcialmente compartidos que al mismo tiempo contribuyen a la formación de una identidad común, moldean el papel o las funciones que estos desempeñaran en sus comunidades.

El concepto de juventud ha sido, generalmente, asociado a la adolescencia- franja etaria comprendida entre los 12 y los 18 años-, llegando, inclusive a ser usados ambos términos como sinónimos. Esta interpretación, a pesar de lo extendida, es errónea porque el término juventud, desde una consideración etaria, es más abarcador que el de adolescencia: según criterios internacionalmente establecidos, la juventud se extiende hasta los 30 años. “Desde el punto de vista demográfico, los jóvenes son ante todo un grupo de población que se corresponde con un determinado entorno etario 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 para incluir al grupo de 25 a 29 años. Desde esta perspectiva, los jóvenes –según diversas circunstancias particulares- pueden identificarse como el conjunto de personas que tienen entre 10 y 29 años.” (CEPAL/CELADE, 2000: 29)

Tanto la adolescencia como la juventud- cada una con sus particularidades- conforman una etapa de transición entre la niñez y la edad adulta.

Adolescencia y juventud son conceptos que aluden a realidades diferentes, cada uno por sí mismo es polisémico, y ambos se construyen socialmente, ya que adquieren sus

múltiples significaciones según los distintos contextos históricos, sociales y culturales en los que se analice.

Podemos definir el término juventud desde distintas referencias teóricas: biológica: para la cual, la juventud es una etapa en la vida de los seres humanos; sociológica: que considera a la juventud como un segmento de la población o franja etaria y se ocupa de determinar, entre otras cosas, qué cantidad de jóvenes constituyen la población actual, donde y cómo viven, etc. y cultural: que alude a las inquietudes, prácticas, intereses y valores de las juventudes.

Por lo tanto, al hablar de juventud, podemos hacer referencia a un grupo humano con características psicobiológicas específicas o trasladar el ángulo de observación al del status social, en virtud del cual se suele etiquetar a los jóvenes. Resulta bastante frecuente que el imaginario colectivo adjudique a un joven perteneciente a un sector de alta vulnerabilidad social, características propias del estereotipo que ya tiene conformado y en el que se suma la violencia, la marginalidad, la delincuencia y la exclusión; si, en cambio, se hace referencia a un joven de clase media, con acceso a estudios universitarios, el mismo imaginario lo presentara como un profesional promisorio.

Reguillo Cruz, investigando problemáticas similares en Latinoamérica, así lo describe cuando afirma: “El tratamiento informativo que se hace de la nota roja en general y en particular cuando se habla de los jóvenes, está lleno de calificaciones y estigmatizaciones, que fomentan-generan una opinión pública que tiende a justificar el clima de violencia policiaca y de constantes violaciones a los derechos humanos.” ... “Mediante estas operaciones, ser joven equivale a ser “peligroso”, “drogadicto o marihuana”, “violento”; se recurre también a la descripción de ciertos rasgos raciales o de apariencia para construir las notas. Entonces, ser un joven de los Barrios periféricos o de los sectores marginales se traduce en ser “violento”, “vago”, “ladrón”, “drogadicto”, “malviviente” y “asesino” en potencia o real. Se refuerza con esto un imaginario que atribuye a la juventud el rol de “enemigo interno” al que hay que reprimir por todos los medios.” (R. Reguillo Cruz, 2000: 155)

Desde otra perspectiva, se habla del status jurídico incompleto, ya que los jóvenes no pueden gozar de la totalidad de los derechos de los adultos. Se considera que la juventud es una etapa de moratoria en la responsabilidad social. Moratoria como una etapa entre la niñez y la adultez, que es necesaria para que el joven se desarrolle y viva como tal antes de ingresar al mundo adulto. En esta etapa se conjugan la potencialidad con la posibilidad efectiva de la conformación personal. En muchos casos esta moratoria se consume antes del tiempo previsto por la sociedad para la formación del joven dentro del sistema educativo. La moratoria, entonces, se interrumpe por la necesidad de inserción del joven en el mercado laboral o en otras actividades, conjugándose la responsabilidad creciente con los derechos y deberes del mundo adulto.

El concepto de juventud puede ser abordado, también, desde una perspectiva histórica ya que su significación depende del contexto temporal en que se lo incluya: a las distintas etapas de la historia corresponden distintas consideraciones del término “joven”. Por otra parte, podemos hablar de construcción cultural, ya que, en un determinado momento de la historia confluyen distintas modalidades de juventud en relación con las distintas culturas que conviven en una misma coordenada temporal.

En el marco de nuestra actual cultura occidental, aunque puede ser considerada un estado ambiguo que media entre la extrema dependencia de la infancia y la autonomía de la edad adulta, sin embargo, merece ser estudiada a partir de sus propias especificidades. La juventud es, en síntesis, una etapa de la vida humana que posee características y particularidades que la diferencian y definen.

Así, en definitiva, se considera a la juventud como el conjunto de individuos de la población de edades entre los 15 y los 30 años. (CEPAL/CELADE, 2000)

Este trabajo contemplará la franja de jóvenes entre los 18 y 30 años, es decir, aquellos jóvenes que tienen plena disposición de sus derechos políticos: los jóvenes en cuanto y en tanto son ciudadanos de una nación.

Para concluir es oportuno citar a la autora Reguillo Cruz: “Los jóvenes existen, mas allá de las estadísticas que los reducen a un rango de edad, o de los aparatos de vigilancia y control que los reducen a comportamiento. Existen a través de la relación múltiplemente mediada que una sociedad particular establece con sus miembros; a través de las representaciones que la sociedad elabora sobre los “buenos” y los “malos” jóvenes;

existen a través del sistema político-jurídico que les otorga un “lugar” y les demanda unas prácticas; existen, a través del discurso que el mercado elabora sobre y para ellos.”... “Por eso, tal vez, los jóvenes intenten con sus colectivos, con sus grupos de pertenencia, con sus comunidades de sentido, existir a través de ellos mismos. Al desmontar críticamente el sistema complejo que los construye como jóvenes, encontraríamos que bajo esa denominación o categoría no se oculta ninguna “esencia”, sino que, en todo caso, en ella habitan hombres y mujeres que intentan construirse a partir de su relación con los otros y afirmarse en el mundo.” (R. Reguillo Cruz, 2000:96).

2.- Problemáticas que aquejan a los jóvenes:

a) Exclusión y violencia – b) Desempleo – c) Educación – d) Salud

La crisis del Estado y los profundos cambios económicos y tecnológicos de fines de siglo, han ocasionado una fuerte ruptura del “mundo del trabajo” y de los mecanismos de reproducción social, tanto familiares como institucionales, que tradicionalmente permitían el acceso a bienes y servicios públicos, sociales o comunales, a partir de lo cual el Estado garantizaba en forma masiva oportunidades efectivas de integración social.

El aumento de la desigualdad social, la precarización de las condiciones de educación y empleo, la marginación de vastos sectores de la población, son componentes dominantes del malestar social actual. En ese contexto, los adolescentes y jóvenes desde los noventa constituyen una de las principales víctimas de la transformación estructural y de la crisis del mundo del trabajo y del Estado asistencial en todo el mundo, y particularmente en Argentina.

En este proceso de degradación nacional, la crisis de instancias mediadoras como la educación, la familia, el trabajo, dejaron a la población huérfana de anclajes centrales para la construcción identitaria. Todo ello impactó con particular fuerza en vastos sectores de la juventud. En un desgarrador documento titulado “Juventud ¿divino tesoro?”, el sociólogo Artemio López describe el escenario de marginación y frustración que desde hace más de una década padece una generación de adolescentes y jóvenes.

“Luego de más de dos años y medio de crecimiento económico superior al 9% anual, casi la mitad de los jóvenes y adolescentes de entre 14 y 24 años son pobres, el 17% es indigente y el 27 % se encuentra desocupado” (...) Son 830.000 menores de 24 años que buscan trabajo, pero no consiguen. Entre los 18 y 20 años la exclusión laboral es todavía más marcada: el desempleo ronda entre el 35 y el 40 %. 550.000 chicos de entre 14 y 18 años desertaron de la escuela secundaria. Hay más de 300 000 de entre 14 y 24 que no estudia ni trabaja. Entre los que tienen empleo, 7 de cada 10 están en negro; son 1,2 millón de trabajadores jóvenes en negro, con un salario promedio de \$300. 3,5 millones de jóvenes viven hoy en hogares pobres; de ellos, 1.3 millón son indigentes. La tasa de desocupación entre los jóvenes ha crecido desde comienzos de los '90 un 137%. Sin embargo, con la recuperación económica a partir de 2003, se observa un descenso del 11%; aún así todavía duplica la tasa de desocupación de principios de los '90, cuando era del 13%.(...) Estos jóvenes se han desarticulado del circuito educativo al mismo tiempo que no colaboran con las tareas del hogar: son inactivos absolutos. La falta de contención, ya sea por el mercado de trabajo, el circuito educativo, o las responsabilidades hogareñas, constituye a este grupo en un conjunto de extrema vulnerabilidad social”. (Montenegro, 2006)

Por ello, a continuación, detallaremos brevemente algunos de aquellos problemas que hoy sufren en carne propia los jóvenes, uno de los sectores más vulnerables de la población.

Este trabajo utilizará la noción de vulnerabilidad en el sentido más bien amplio y flexible usado por el CELADE. “Se trata de un conjunto de características no idiosincráticas que generan debilidad, desventaja o problemas para el desempeño y la movilidad social de los actores (sean estas personas, hogares o comunidades) y que actúan como frenos u obstáculos para la adaptación de los actores a los cambiantes escenarios sociales.” (Rodríguez Vignoli, 2001:18)

a) Exclusión y violencia

Durante varias décadas, la Argentina fue un país que sustentaba expectativas de movilidad social ascendente en vastos sectores de la población, especialmente entre los

sectores populares urbanos. La juventud, la educación y el empleo eran tres de los principales factores asociados con aquel fenómeno.

El paso por el sistema educativo, primero y la inserción laboral, luego, en un trabajo calificado –como camino para la integración a la sociedad y para un mejoramiento progresivo de las condiciones de vida- constituían un recorrido habitual o, por lo menos, posible; un camino emprendido por la mayoría de los jóvenes.

Pero todo ello ha pasado a ser historia. La crisis económica y social de los '80 y los cambios estructurales de los '90, junto con los nuevos panoramas culturales, han bloqueado estos tradicionales caminos hacia la integración social.

En efecto, toda una generación de jóvenes ha pasado a enfrentar un proceso de cancelación de expectativas de ascenso social frente al brusco bloqueo que experimentan los canales de integración tradicionales y el particular protagonismo que asumen las “fuerzas naturales del mercado”.

Ahora bien, no existen dudas de que este proceso de exclusión está produciendo efectos duraderos en la institucionalidad democrática. Además de la clientelización del sistema político se observan otra serie de impactos de suma importancia: en primer lugar, ante la constitución de un Estado ausente en materia de protección social y la centralidad del mercado para la reproducción de la vida social, la población se retira cada día más del escenario público para replegarse sobre la vida privada. Esto, es inseparable del sentimiento de que la acción política tiene una eficacia limitada en la transformación de las condiciones de vida frente a la potencia que muestra la acción de mercado. Así las democracias pierden sustancialidad asumiendo una mera formalidad de ejercicio del poder.

En segundo lugar, el retiro del Estado potencia la emergencia de poderes de hecho no legitimados democráticamente que proveen, en ocasiones, la seguridad social que antes estaba en manos de aquél, por ejemplo, el narcotráfico.

En tercer lugar, la combinación del primer efecto con el clientelismo permite el reforzamiento de las tendencias delegativas de las democracias. Es decir, la autonomización del Poder Ejecutivo por debilitamiento de la responsabilidad horizontal

frente a los otros poderes del Estado y por la falta de una responsabilidad vertical frente a una ciudadanía poco movilizad

Evidentemente, esta creciente polarización social lleva a la radicalización de los conflictos políticos y el incremento de la violencia urbana, particularmente entre los jóvenes.

Se contribuye, entonces, a la formación de subculturas marginales, de pandillas y barras que tienen códigos propios, subculturas que suelen incorporar y consolidar en el tiempo, los hábitos y comportamientos que surgen como correlatos socialmente disruptivos de las situaciones de marginalidad y exclusión social. La cristalización de las subculturas marginales, no solo impide que los jóvenes aporten al funcionamiento de la sociedad, sino que erosionan la trama social y las normas de convivencia, y en última instancia, motorizan un circuito vicioso de reforzamiento de la segregación y la segmentación.

Todo esto, naturalmente, genera problemas de gobernabilidad que son sobrellevados con crecientes dosis de represión, donde los jóvenes son generalmente tratados como delincuentes. En definitiva, estamos ante una explicación bastante razonable y transparente de uno de los fenómenos que más preocupa a nuestros gobernantes y a la opinión pública en nuestro país: la creciente violencia, en la que tanto en su calidad de víctimas como en su calidad de victimarios, los jóvenes son, lamentablemente, claros protagonistas.

Claudia Jacinto sostiene: “La juventud como grupo etario ha resultado ser la punta de lanza de una transformación profunda en la estructuración social y en los vínculos con el trabajo pero en el actual contexto, los jóvenes pobres constituyen sin duda uno de los grupos sociales más vulnerables, en mayor riesgo de exclusión social, al ser los más afectados por la escasez y precarización del empleo y por la fragilización de los vínculos sociales. Muchos estudios, esencialmente basados en las encuestas de hogares, muestran que los jóvenes pobres padecen un escaso acceso a bienes y servicios básicos y participan menos de la escolaridad formal que sus coetáneos de otros sectores sociales; acceden además a circuitos educativos de peor calidad. Para ellos las mayores credenciales educativas respecto a sus familias de origen no significan movilidad social ascendente porque en un contexto de crisis del empleo, la educación formal ya no

garantiza la inserción laboral ni el acceso ni la calidad del mismo”. (Jacinto, C. 2002: 121)

Respecto a la exclusión juvenil por la imposibilidad de acceso al trabajo y el aislamiento social podemos decir que la exclusión no debe ser concebida como un estado que resulta de los atributos de una persona o de un grupo sino como una construcción social que responde a un proceso de transformación de la sociedad que abarca todas sus instituciones. Este proceso es a la vez biográfico y estructural e incluye diversas formas de desafiliación, en primer lugar del trabajo, pero también de otras formas de sociabilidad que son asimismo mediaciones de reconocimiento social. No hay límites rígidos entre la situación de exclusión y la inclusión. Se trata de una amplia gama de situaciones en las que se evidencian diferentes formas según sean los vínculos con el trabajo más o menos seguro y de mayor o menor calidad, y de inscripción en las redes sociales sea más o menos sólida. Esta amplitud de situaciones configura una franja de vulnerabilidad en la que la exclusión sería la zona más periférica por una relación inexistente con el trabajo y por el aislamiento social. “Hablar de exclusión nos lleva a autonomizar situaciones límite que sólo adquieren sentido si se las vuelve a ubicar en un proceso. La exclusión se manifiesta, de hecho, en el estado de todos aquellos que se encuentran ubicados fuera de los circuitos activos de intercambios sociales.” (Castel, R., 2000: 249)

b) Desempleo

En la Argentina de la última década, las necesidades de recuperar la economía con parámetros de productividad y eficiencia impusieron criterios de cambio en las empresas en dos niveles: tecnológico y de gestión de recursos humanos. Los nuevos patrones de productividad afectaron las calificaciones laborales y la composición social del mercado de trabajo. Impactaron sobre el mercado laboral los procesos de apertura comercial y financiera, la reconversión industrial y la terciarización económica.

De esta forma, se acrecienta la contracción de la demanda de trabajo en los sectores primario e industrial al tiempo que se expanden los servicios cada vez más

diversificados. Se produce una rápida descalificación de muchos oficios o competencias laborales, y una vertiginosa recalificación que modifica tanto la oferta como la demanda de trabajo.

Evidentemente el deterioro del ingreso de los hogares por efecto de la precarización, impacta en un doble sentido sobre la situación juvenil. Por un lado, obliga a adelantar la salida laboral del joven aún antes de completar su ciclo de formación; por otro, modifica los roles en el hogar al transformar rápidamente el ingreso del joven en parte sustancial del ingreso de la familia. Asimismo, esto conlleva un rápido proceso de maduración que se expresa en una mayor cantidad de hogares con jefes en edad juvenil. Lo expuesto se ve potenciado a su vez por otro rasgo propio de los nuevos procesos productivos y tecnológicos. Es demostrable la fuerte tendencia que exhiben las firmas de punta de reducción en la edad laboral promedio. La decisión de demandar fuerza de trabajo en edad inferior a los treinta y cinco años se explica por la mayor permeabilidad que los jóvenes exhiben frente al cambio tecnológico y, también, por ser más flexibilizables en tanto carecen de historia laboral alguna. En este sentido, la ocupación estable, en blanco y por tanto, con aportes previsionales y cobertura social, que sigue siendo un paradigma histórico de los trabajadores de mayor edad, se ha “transformado más en la excepción que en la regla” como experiencia laboral cotidiana de los jóvenes argentinos.

Todo esto da lugar a la aparición de políticas sociales destinadas a los actores que están fuera del mercado laboral, cuyo principal fin es la formación o capacitación profesional y poder lograr algún tipo de pasantía laboral. Estos programas son ejecutados a través de diversas entidades públicas y privadas, en un marco de reglas de juego competitivas; los gobiernos participan en funciones del diseño, supervisión y evaluación, más alejadas de la ejecución, y lo que se procura es incorporar a los jóvenes a la modernización social y la transformación productiva que exigen los procesos de inserción internacional.

c) Educación.

En un contexto social caracterizado por la precarización laboral, las bajas condiciones de ingreso, la inseguridad social, la fragilidad de las redes de contención y el creciente predominio de reglas y pautas discriminantes, se inscribe y se alimenta el debilitamiento

de la escuela y la educación pública como espacio de socialización y distribución de capitales, saberes y calificaciones.

De esta manera, sin trabajo, sin redes de contención, sin habilidades educativas y sociales exigidas por el mercado, ni oportunidades para obtenerlas, estos jóvenes quedan afuera de la sociedad formal y se refugian en las estructuras no visibles de la pobreza y la marginalidad.

Todo esto se intensifica cuando hablamos de aquellos jóvenes con bajos recursos quienes muchas veces se sienten en la obligación de abandonar el sistema educativo para aportar ingresos a su familia.

Así, más allá de la importancia que tiene la educación en cuanto proceso de integración social, con el paso del tiempo las oportunidades de movilidad social ascendente brindadas por la educación se fueron reduciendo. La inversión en infraestructura, equipamiento y capacitación docente, fue relativamente insuficiente y condujo a un deterioro de su calidad y también, una parte importante de los sectores medios y altos desertó del sistema público, inclinándose por opciones privadas, dando lugar a una creciente segmentación del sistema.

“Respecto de la educación, los estudios conocidos coinciden en destacar los importantes logros alcanzados en la región en relación con su cobertura: universalización de la enseñanza primaria, ampliación sustantiva de la enseñanza media y masificación de la enseñanza superior, y también las considerables carencias que todavía se registran en casi todos nuestros países en términos de la equidad y calidad educativas (aprendizajes escasos y desligados de la realidad, deserción y desgranamiento escolar, entre otras)”. (CEPAL/CELADE, 2000: 39)

No obstante, y así lo destacan algunas investigaciones, al menos en algunos contextos específicos la escuela sigue siendo altamente valorada por lo jóvenes pobres y visualizada como una “frontera” entre la exclusión y la integración social (Duschatzky, 1999)

De tal forma que la escuela pública terminó siendo una instancia de contención y socialización para los sectores medios-bajos y bajos de la pirámide social.

“La escuela se presenta como la institución proveedora de derechos, del derecho a participar del “progreso” y a recibir la confianza del otro. La idea de progreso tiene aquí un sentido particular, no es el progreso entendido como ascenso social sino como posibilidad de despegue de la fatalidad de origen” (Duschatzky, 1999: 82)

d) Salud

Otro aspecto de gran importancia es el vinculado a la salud en el que los jóvenes enfrentan serias dificultades en varios planos simultáneos, visibles en términos de conductas de riesgo que deberían ser atendidas mediante la prevención y la promoción de estilos saludables de vida. Los accidentes de tránsito, las enfermedades de transmisión sexual, el consumo de drogas legales e ilegales, y el embarazo precoz en las adolescentes son algunos de los principales problemas, pero sólo unos pocos países y determinadas esferas específicas desarrollan, desde una perspectiva integral, respuestas consistentes con la dimensión y complejidad de dichos problemas.

Así, los gobiernos, procuraron brindar más y mejores oportunidades en el uso del denominado tiempo libre de los jóvenes. Esas iniciativas estaban dirigidas, de manera explícita o implícita, a evitar que los jóvenes incurrieran en conductas como el abuso de drogas, el consumo excesivo de alcohol, el ejercicio irresponsable de la sexualidad o cualquier otro tipo de comportamiento antisocial que, además de poner en riesgo su bienestar, pudiera tener consecuencias negativas sobre la salud del tejido social.

3.- Gobernancia. De la fragmentación a la búsqueda de reinstitucionalización de las políticas públicas con participación de las ONG.

a) La esfera de lo público, la esfera de lo privado

En nuestro continente, los cambios históricos que se experimentaron en los últimos años, con las reformas de primera y segunda generación (democratización política, emergencia de subjetividades diversas, liberalización económica y reinstitucionalización de políticas públicas) plantean una agenda de discusión académica, social y política con las siguientes preguntas: ¿en dónde debe apoyarse la expectativa de consolidación de las

democracias actuales? ¿Qué procesos políticos y sociales acompañan a los programas de reforma económica? ¿Son compatibles esas reformas con las exigencias de una ciudadanía plena y activa? ¿Qué diseños institucionales y regulaciones favorecen la estabilidad política, la participación ciudadana y cuáles la eficiencia económica? ¿Qué rol deben tener las políticas de estado en una dinámica de economía abierta que busca favorecer a toda la sociedad? A la vez ¿qué institucionalidad es pertinente a nuestras realidades y procesos?

El necesario cambio institucional exigido por la consolidación de las democracias, la integración en los mercados (regional y global) y las capacidades de gobernabilidad compartida en la producción de estos cambios, se ha transformado en el desafío actual para nuestra región, dado lo que ha implicado el pasaje de las reformas de primera a segunda generación que no muestran ser contenedoras de toda la sociedad y de las diversidades en ella llegándose hoy a fracturas sociales y culturales de las que no es fácil salir.

Los años del ajuste estructural en América Latina mostraron, entre muchas cosas, que hubo por un lado un crecimiento relativo que se ha ido deteniendo y por otro una profundización de la desigualdad que ha consolidado la pobreza estructural de la población mayoritaria de la región. La destrucción de los restos del Estado protector en muchos países no trajo un bienestar equitativo y desaparición de la corrupción, como se prometió en la década del ajuste; por el contrario se agudizó la brecha entre ricos y pobres y la corrupción se hizo más explícita, las lógicas del sistema financiero han mostrado ser una de las grandes causas de estos procesos que desembocan en sociedades destruidas en distintos planos. El optimismo de la primera hora, de los organismos internacionales; se trocó en un pesimismo e incertidumbre que no permite vislumbrar un futuro equitativo en la región sino se generan nuevas perspectivas culturales, políticas y económicas, donde las nuevas formas de gobernancia para el desarrollo son claves siempre y cuando se permita incidir a la gente en sus problemas concretos y también generales.

La relación público-privado ha generado una forma que reclama ser pensada desde una visión más compleja y abierta que no pretenda situar, en este caso, el interés público en un solo lugar institucional.

A partir de los '90, la dicotomía público-privado cambia de eje y el problema no está en todo mercado o todo Estado, sino en qué medida la cooperación público-privado – privado-público desarrolla integralmente a las sociedades, los países y las regiones, no generando problemas peores a los que existían antes.

Hay que tomar en cuenta que uno de los grandes problemas es que luego que se han producido ciertos quiebres (burocratización, autoritarismo, corrupción, etc.), no se puede reconstituir lo público exclusivamente en el Estado, ni a la vez pretender que la dinámica pública no estatal o privada en el mercado surja por generación espontánea.

Asimismo esta nueva realidad impone el desafío de coparticipar en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas, de tal forma que las OSC y las ONG no sean instrumentalizadas sino que logren procesos de negociación que habiliten a incidir a todos los actores lo que repercutirá en mayores grados de democracia.

b) Complejización de lo público, democratización de la sociedad y eficacia institucional.

Teniendo en cuenta que los procesos desencadenados en los últimos años llevan a interactuar a actores diversos en las políticas públicas, a nivel económico, social y ambiental, parece oportuno propulsar un nuevo marco que de cuenta de un proceso de gobernancia real y no ficticia, en el que se piensen y desarrollen las propuestas para un desarrollo integral y sustentable. En este aspecto es pertinente mencionar el aporte de E. H. Klijn sobre el concepto de red de políticas públicas. “Como un enfoque de la gobernanza, el enfoque de red de políticas públicas subraya la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos mientras destaca, al mismo tiempo, el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar. Los contextos institucionalizados se caracterizan por vínculos relativamente estables entre organizaciones que se sustentan por un continuo flujo de recursos entre estas organizaciones.” (Klijn, E. H , 2004: 38)

Como planteamos más arriba, lo público se ha complejizado y la dicotomía público-privado no explica totalmente el desarrollo al que se ha llegado en los '90, por lo que se podría establecer que lo público no queda agotado en el Estado y que la sociedad civil y el mercado adquieren función pública en la comunidad. Es decir que comprender y

analizar la complejización de lo público permitirá a la vez una mayor democratización de la sociedad y una mayor eficiencia y eficacia de las formas institucionales que gestionen los distintos niveles, tanto en el Estado como en la sociedad o el mercado.

Hoy se podría plantear que existen tres espacios de lo público, uno que tiene que ver propiamente con el Estado (derechos-igualdad, regulación, seguridad, territorio, etc.); un segundo espacio que tiene que ver con la sociedad (referido al mundo asociativo y organizacional de la comunidad); y un tercer espacio de lo público que tiene que ver con el mercado (relativo a la relación de productor y consumidor).

Estos tres espacios o esferas de lo público se entrecruzan y reclaman mutuamente, pero su distinción permite radicar en cada uno de ellos un rol y una misión en función de la comunidad, centro primero y último de la cuestión pública en distintos momentos de la historia. Esto implica plantearse formas de gobernabilidad y gobernanza que articulen estos procesos superando el extrañamiento de la gente a las estructuras que no dan cuenta de las nuevas realidades.

El proceso de reformas no puede limitarse a reducir o diluir la función y responsabilidad de los Estados, ni reinstituirlas desconociendo las desigualdades en las que se ha incurrido, dado que son los articuladores de la dinámica pública, a la vez debe fortalecerse la consolidación de formas activas de participación social y ciudadana que permitan incidir a las distintas poblaciones de la región, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas que los implican directa e indirectamente a los efectos de llegar a los resultados de control ciudadano local, regional y mundial de los organismos nacionales, regionales o multilaterales.

c) Participación y articulación de las ONG en las estrategias de desarrollo integral.

Los programas sociales, de economía local o regional y ambientales gestionados por organizaciones de la sociedad civil como un espacio público no estatal conlleva a un desarrollo institucional estable que plantea la necesidad de un nuevo marco de relacionamiento entre el Estado y estas organizaciones a fines de los '90 mirando hacia

el siglo XXI que no puede funcionar bajo el paradigma piramidal y meramente funcional.

El pasaje a un sistema de gobernanza que logre una subsidiariedad activa implica una discusión política no solo sobre los objetivos del desarrollo sino sobre los mecanismos que lo hacen viable, entre ellos las formas de articulación y fortalecimiento del poder de los ciudadanos sobre todas las estructuras.

Este posicionamiento reclama una clarificación tanto de la identidad como de los roles y objetivos que se pretende llevar adelante por parte de las ONG a los efectos de ser reconocidas y legitimadas desde las propuestas de las propias organizaciones y no desde el lugar que se les quiere dar desde afuera.

Una primera cuestión está en el lugar desde donde actúan y pretenden incidir, el que podemos definir como la comunidad o lo público no estatal, pero muchas veces se tiende a desplazar y se busca incidir como una empresa en el mercado o se actúa como si fuesen un apéndice de la organización estatal.

Otra cuestión es la viabilidad institucional y financiera de las ONG, que cada vez más reclama de mecanismos permanentes que les permita la subsistencia básica a los efectos de lograr desarrollar sus propuestas. La viabilidad institucional requiere estar apoyada no solo en los recursos financieros, sino en la participación ciudadana a los efectos de no sucumbir a los cambios de financiación. Asimismo la diversificación de las fuentes de financiación que van desde la cooperación internacional, pasando por el incipiente apoyo de las empresas y los colaboradores y donantes locales, hasta el sustantivo apoyo estatal y de organismos internacionales supone por un lado la construcción de instrumentos igualitarios al acceso de los recursos públicos y por otro el fortalecimiento de las ONG como actores claves tanto en dinamización de la vida ciudadana, en la cogestión de servicios y producción de conocimiento en la complejización de las sociedades actuales.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

Castel, R. (2000) "Las trampas de la exclusión" en "Pobres, pobreza y exclusión social" CEIL -CONICET. Buenos Aires

CEPAL/CELADE, (2000) "Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos". Santiago de Chile

Dato, J.R (2002) "Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas" VII Congreso del CLAD, Lisboa, unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044417.pdf

Durston, J. (2000) "¿Qué es el Capital Social Comunitario? *Serie políticas sociales*. Sgo. De Chile, julio 2000, n° 38 ILPES/CEPAL (Internet)

Duschatzky, S. (1999) "La Escuela como frontera." Paidós, Buenos Aires.

Hammersley M. y Atkinson P. (1994) "Etnografía. Métodos de investigación". Editorial Paidós, Barcelona.

Jacinto, C. – Bessega, C. (2002) "Un lugar en el mundo. Jóvenes vulnerables en búsqueda de espacios de inclusión social" (Cap.8) en "De la exclusión a la organización" Compilador Floreal Forni- Buenos Aires.

Klijn, E. H. (2004) “Redes de políticas públicas. Una visión general”. <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/complex.pdf> 27/04/04

Reguillo Cruz, R. (2000) “Emergencia de culturas juveniles, estrategias del desencanto”. Enciclopedia Latinamericana de sociocultura y comunicación. Colombia

Rodríguez Vignoli, J. (2001)- CEPAL/CELADE Serie Población y desarrollo. “Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes”. Chile.

Sabarots, H. (2002) “Redes institucionales formales e informales y la construcción de la identidad de jóvenes en situación de vulnerabilidad social”. Ponencia presentada a las VII Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales. Simposio sobre Procesos identitarios y redes sociales. Jujuy.

Sabarots, H. (2000)- “La construcción ‘delictiva’ de jóvenes de barrios pobres de Buenos Aires” VI Congreso Argentino de Antropología Social. Taller de Antropología urbana - Mar del Plata.

Svampa, M. (editora) (2000) "Desde Abajo. Las transformaciones de las identidades sociales." Biblos. Buenos Aires

Villarreal, J. y otros (1999) "Ser Joven en el Barrio Mitre". Investigación de FLACSO. Buenos Aires. Inédito

Zurbriggen, C. (2004) “Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica”. Versión en página web: <http://www.iigov.org/docuemntos/?p= 0116>