

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2013-2015

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Análisis de las políticas públicas de empleo juvenil en el Ecuador, en el contexto de la
Revolución Ciudadana

Carlos Ernesto Torres Chacha

Asesora: María Belén Albornoz
Lectores: Juan Diego Izquierdo y Daniel Oleas

Quito, diciembre de 2016

Dedicatoria

Dedico esta tesis a mis papás y hermanos, promotores de y compañeros en mi evolución. A mis profesores y asesora, por haberme sostenido y empujado a terminar este posgrado, a pesar de tantos obstáculos. A mi novia, por darme el empujón final. A Sachi y Shippo, por acompañarme en las madrugadas. A mis amigos y a todas esas personas que pusieron su granito de arena en la materialización de este sueño. Finalmente, ¡agradezco a la vida, por cada día estar más vivo!

Tabla de Contenido

Resumen	VII
Agradecimientos.....	IX
Introducción	1
Pregunta de investigación:.....	5
Hipótesis	6
Capítulo 1.....	7
Marco Teórico: introducción al análisis de las políticas públicas.....	7
Metodología:	23
Modelo Dialéctico	23
Levantamiento y procesamiento de la información.....	35
Capítulo 2.....	37
Contexto y Red de la Política de Empleo Juvenil	37
Contexto.....	37
Red de política pública de empleo juvenil.....	48
Red internacional de política pública de empleo juvenil-Énfasis en el Sector Privado (1996-2006):.....	54
Capítulo 3	62
Agencia y Estructura de la Red de Política de Empleo Juvenil	62
Aplicación del modelo de toma de decisiones en la red de política públicas de empleo juvenil	62
Red nacional de política pública de empleo juvenil, con énfasis en el sector público (2007-2013):.....	66
Capítulo 4.....	82
Resultados y Red de la Política de Empleo Juvenil	82
Conclusiones	93
Lista de Referencias	99

Índice de Gráficos

Contenido

1 Evolución de la ocupación en el Ecuador	2
2 El enfoque dialéctico de las redes de políticas	27
3 Políticas Públicas: Un enfoque ideacional	34
4 Red de Política Pública de Empleo Juvenil	53
5 Red de política pública de empleo juvenil-Énfasis en el Sector Privado	57
6 Red Nacional de empleo juvenil-énfasis en el sector público	79
7. Comparativo de las configuraciones entre las redes de política pública de empleo	83
8 Red de implementación de la política de empleo juvenil	92
9 Comparativo de las configuraciones entre las redes de política pública de empleo	95

Índice de tablas

Contenido

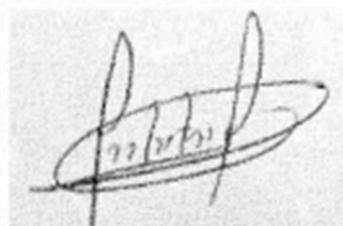
1 Ciclo de la Política Pública	11
2 Tipos de redes de política	14
3 Cuadro de ideas de las redes de política de empleo juvenil	48
4 Cuadro de actores/ideas/nodos de las redes de política de empleo juvenil	49
5 Cuadro de actores/ideas/nodos de la primera red de política de empleo juvenil	54
6 Cuadro de actores/ideas/nodos de la segunda red de política de empleo juvenil	69
7 Resumen de los principales logros alcanzados por los actores centrales en las redes de política pública de empleo juvenil.	77
8 Acuerdos Ministeriales Mi Primer Empleo	80
9 Presupuesto Mi Primer Empleo 2007-2015	81
10 Cuadro de actores/ideas/nodos de la tercera red de política de empleo juvenil	90
11 Cuadro de Reconfiguración de las redes la política de empleo juvenil	93

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Carlos Ernesto Torres Chacha, autor de la tesis titulada “Análisis de las políticas públicas de empleo juvenil en el Ecuador, en el contexto de la Revolución Ciudadana”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, diciembre de 2016



Carlos Ernesto Torres

Resumen

En la presente tesis se analiza a la política de empleo juvenil en el Ecuador, en el contexto de la *Revolución Ciudadana*, con el objetivo de explicar cómo la intervención directa del ejecutivo transforma las decisiones de los actores y la selección de los instrumentos dentro del periodo 1995-2015, enfocándose en el Gobierno del Presidente Eco. Rafael Correa Delgado. Para ello se propone enfatizar el rol de los actores en la formulación del problema y la selección de los instrumentos en el proceso de diseño de la política pública de empleo juvenil en el Ecuador en el periodo anteriormente mencionado.

En el primer capítulo, se desarrolla el marco teórico y metodología a analizar, desarrollando qué son las políticas públicas, las redes de política y el modelo de análisis a aplicar (modelo dialéctico y enfoque ideacional). En esta parte se explica los límites y bondades del modelo de Marsh y Smith, así como el enfoque de Kisby. De la misma manera se explica las estrategias metodológicas utilizadas en el levantamiento y procesamiento de la información, así como su estructuración.

En el segundo capítulo, se analiza la interrelación entre el contexto internacional y nacional y la red de política pública de empleo juvenil, en cuanto a la definición del problema, diagnóstico, soluciones y estrategias. En este apartado se muestra el cómo las agencias internacionales ingresan en la agenda pública la necesidad de los Estado de formular e implementar políticas de empleo juvenil.

En el tercer capítulo se examinan las interrelaciones entre la estructura de la red de política pública de empleo juvenil y los actores, en cuanto a la definición del problema de la política, selección de instrumentos y su implementación. Se muestra como la red internacional y nacional de actores no estatales logra que el Estado ecuatoriano adopte en la Constitución Política temas referentes empleo juvenil.

En el cuarto capítulo se determina y explica la incidencia de la autoridad externa en el producto de la política, y se analiza la capacidad de selección de instrumentos por parte de la red de actores estatales y no estatales y se observa quiénes quedan a cargo de los mismos. Aquí se demuestra nuestra hipótesis, en cuánto que el estilo de la política cambia, iniciando de una manera “bottom up” en la puesta en agenda, discusión y formulación, configurándose en “top down” para el momento de su definición e implementación, siendo el punto de

quiebre la intervención de la autoridad externa. En el cierre de la tesis se plasman las conclusiones generales identificando los hallazgos, acompañado del modelo teórico, el cumplimiento de los objetivos y qué temas no logran resolverse y quedan para posteriores investigaciones

Agradecimientos

Agradecido con la comunidad académica, administrativa y estudiantil de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, por haberme dado la oportunidad de crecer individualmente en todos los ámbitos de mi vida, y ser parte del desarrollo académico de la Facultad y por lo tanto, aportar con mis investigaciones al Ecuador.

Introducción

Históricamente en el Ecuador, el trabajo ha estado caracterizado por modalidades formales e informales. El Estado ecuatoriano ha puesto mayor énfasis en la generación de plazas de empleo en el sector formal y bajo relación de dependencia, sin lograr solucionar la problemática estructural del desempleo en el país. Esta situación se ve reflejada en las cifras del CENSO 2010: la desocupación en el Ecuador llegó al 5,9% de la población económicamente activa, mientras que el subempleo que alcanzó el 58,1%.

Las tasas nacionales promedio de desempleo y subempleo esconden una inequidad en su distribución a nivel étnico y de género. La desocupación en el Ecuador en el caso de las mujeres, alcanza tasas de desempleo del 8,2% frente al 4,3% de los hombres. En el caso de la población indígena presenta una tasa de desempleo del 1,8%; no obstante ejercen su ocupación en condiciones precarias, por lo tanto, repercute en salarios, en relación a lo que perciben los blanco-mestizos. El subempleo los afecta en mayor proporción, a nivel nacional el 84,6% de la población indígena económicamente activa se encuentra subempleada. Mientras que la población negra muestra una tasa de desempleo del 7,7%, cifra superior al promedio nacional. En cualquiera de los casos, las tasas de subempleo en las poblaciones mestiza, negra, mulata y blanca superan el 50%.

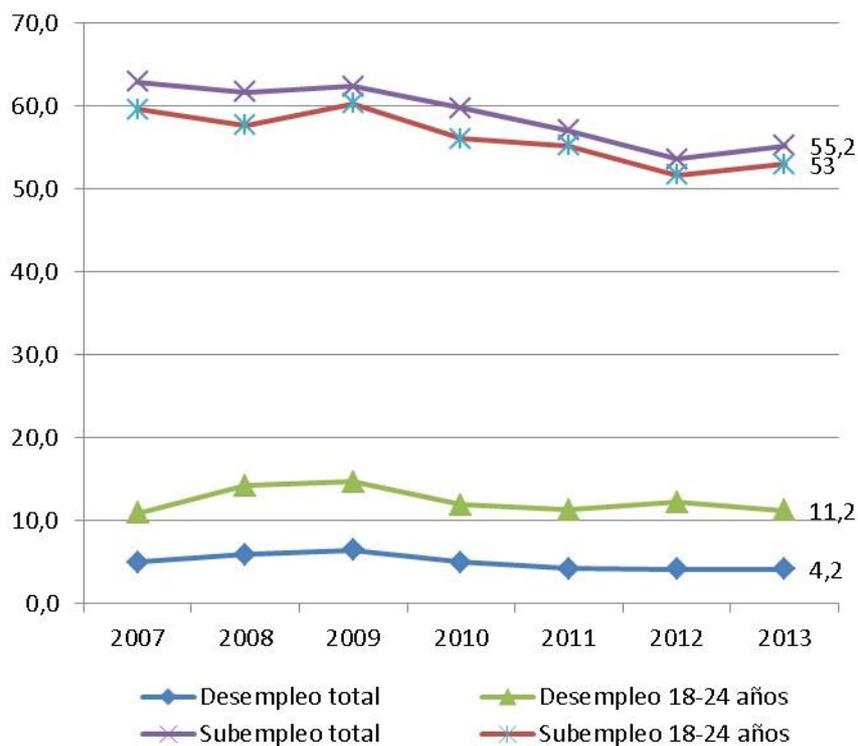
En este contexto, la problemática se agudiza notablemente en el rango etario juvenil. Las cifras revelan que en la población económicamente activa del Ecuador existe un porcentaje significativo de jóvenes desempleado que llega al 11,6% y el nivel de subempleo juvenil alcanza el 57,7%.

Las cifras citadas en los párrafos anteriores reflejan que uno de los segmentos sociales más afectados por el desempleo y subempleo son los jóvenes.

En la siguiente serie histórica se puede concluir que en etapas de depresión económica, los jóvenes son sectores especialmente vulnerables a dicho fenómeno, porque las tasas caen rápidamente, lo contrario ocurre en etapas de recuperación

Grafico N - 1

Título: *Evolución de la ocupación en el Ecuador.*



Nota: En el siguiente cuadro podemos observar que cuando existen “caídas” en el empleo nacional, en el segmento de jóvenes son más profundas, mientras que cuando existe recuperación, la misma es más demorada en el segmento juvenil.

Fuente: ENEMDU, 2007- 13, INEC

La educación permitía tradicionalmente una inserción exitosa en el mercado laboral, de apoco este concepción ha ido perdiendo efectividad. En las últimas décadas a medida que la tasa de escolaridad ha crecido significativamente, se observa un fenómeno de disminución sustancial de las tasas de desempleo juvenil.

Según Martínez, 2006:

De esta manera se constata la contradicción entre una población joven cada vez más educada y la disminución de las posibilidades de su inserción en el mercado laboral. Esta contradicción ha sido detectada en varios países a nivel de Latinoamérica, causando frustración social de un fragmento importante de la sociedad que al no encontrar cauces de inserción social busca otras alternativas que muestran las limitaciones y poca creatividad de la sociedad en la búsqueda de soluciones a los problemas de los jóvenes (p.11)

En el caso de Ecuador el desajuste en el mercado de trabajo para los jóvenes es un tema que debe ser considerado prioritariamente en las políticas públicas. A pesar de existir un marco institucional, esto no ha logrado resolver el problema de la precarización laboral en los jóvenes. El Estado ecuatoriano y la empresa privada han desarrollado esfuerzos dispersos en materia de política pública, por la carencia de una estrategia intersectorial, para atender este problema. Por citar un ejemplo: el programa desarrollado por el Gobierno Nacional que adquiere mayor fortaleza es la capacitación técnica desarrollados por el SECAP en 1998, consistió en despertar y desarrollar en los jóvenes habilidad y capacidades (blandas y técnicas) para lograr una mejor y eficaz inserción al mundo laboral, sin embargo se ha logrado determinar que esta formación no responden a las demandas laboral insatisfecha del mercado.

En los últimos años el Gobierno de la Revolución Ciudadana ha realizado grandes esfuerzos por mejorar la situación de los y las trabajadores, pero a pesar de ello, para sector joven las condiciones de trabajo aún no son óptimas. Las cifras indican que las y los jóvenes ecuatorianos enfrentan notorias dificultades para su inserción laboral.

De acuerdo a los datos del CENSO 2010, se logran identificar tres casos que deben ser analizadas de manera minuciosa, porque cada uno de tiene características propias que corresponden a un contexto social y económico, por lo tanto debe ser abordas desde una mirada intersectorial y territorial. La situación de desempleo en los jóvenes afecta de manera directa en el primer caso a quienes habitan en zonas rurales. En segundo lugar este fenómeno afecta a los jóvenes indígenas y afro-ecuatorianos. En tercer lugar se logra determinar que los habitantes de la Costa y la Amazonia son un sector joven afectado por el desempleo, esto en relación a los índices de desempleo con los jóvenes de la Sierra.

En la historia del Ecuador la ola de fuerte migración de desarrolló en la década de los 90 y entrado el siglo XXI, este fenómeno hizo que la mayor parte de los migrantes sean los jóvenes, quienes abandonaron el núcleo familiar, para salir en busca de mejores

oportunidades laborales, el sector joven encontró su oportunidad de salir de la pobreza en los países del primer mundo. Respecto a temas de acceso a empleo para jóvenes, cuando se trata de un rango etario de 18-29 la tasa de desempleo entre los y las jóvenes duplica la de los adultos, 14,45% de 15 a 29 años frente al 5,59% en los mayores 30 años. Como consecuencia de esto la población joven del país se ve expuesta al desempleo y la exclusión económica que repercute en débiles procesos de autonomía, libertad e independencia. Dentro de los y las jóvenes, las mujeres presentan las mayores proporciones de desempleadas en relación al de desempleados. El desempleo acentúa la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En el caso de los/las trabajadores/as del hogar y en las empresas del sector privado. Los hombres jóvenes triplican a las mujeres de su edad en el sector primario (agricultura, ganadería y minería), mientras que estas últimas duplican a aquellos en servicios comunales, tienen una presencia más equilibrada en el comercio y casi no figuran en la construcción (donde prácticamente el total de puestos de trabajo está en manos de hombres jóvenes).

La discriminación laboral –aunque no es exclusiva de la población joven - afecta la probabilidad de una persona de estar ocupada y generar espacios para su desarrollo integral. Por otro lado, el 51,7% de los y las jóvenes está en situación de subempleo.

Pregunta de investigación:

¿Cómo la autoridad externa tiene la capacidad de incidir en el diseño de la política pública de empleo juvenil en el Ecuador en el periodo 1995-2015 ?

Por tanto, el estudio se propone explicar cómo la intervención directa del ejecutivo transforma las decisiones de los actores y la selección de los instrumentos dentro del periodo 1995-2015, enfocándose en el Gobierno de la Revolución Ciudadana liderado por el Presidente Eco. Rafael Correa Delgado

Objetivo General:

Enfatizar el rol de los actores en la formulación del problema y la selección de los instrumentos en el proceso de diseño de la política pública de empleo juvenil en el Ecuador.

Objetivos Específicos:

- 1.- Analizar la interrelación entre el contexto internacional y nacional y la red de política pública de empleo juvenil, en cuanto a la definición del problema, diagnóstico, soluciones y estrategias.
2. Examinar las interrelaciones entre la estructura de la red de política pública de empleo juvenil y los actores, en cuanto a la definición del problema de la política, selección de instrumentos y su implementación.
3. Explicar la incidencia de la autoridad externa en el cambio de la política.

Hipótesis

La autoridad externa gubernamental del poder ejecutivo impone sus creencias programáticas e imprime un estilo “top down” en la definición y selección de instrumentos de la política pública de empleo juvenil, basándose en una estructura de burocracia centralizada, luego de haberse desarrollado un proceso de puesta en agenda y formulación de la política de tipo “bottom up” en el Ecuador.

Capítulo 1

Marco Teórico: introducción al análisis de políticas públicas

Las necesidades y demandas de la población, ingresan necesariamente en la esfera del debate sobre lo público y de cómo el Estado debe responder ante dichas necesidades. Por tanto, se requiere la intervención del Estado en un determinado tema sobre el cual hay un interés que sea atendido según lo deseado. De este modo a través de la acción de los actores el problema se hace visible y se define como un problema público y finalmente se incorpora al debate de la Agenda Pública.

Para Kisby (2007), menciona: es innegable reconocer que entre los actores no existe una coincidencia de intereses, sino más bien conflictos de todo tipo, de forma que las interacciones se pueden entender como procesos de regulación de dichos conflictos. Las interacciones son regidas en parte por las instituciones formales y no formales y, también vienen condicionadas por los intereses de los actores. (Pg. 1)

Las políticas públicas, en este contexto, también muestran el conflicto entre los temas de a Agenda y las prioridades en una determinada decisión. Las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuáles de esos valores reciben las mayores prioridades en una decisión. De hecho, David Easton captura esta idea al señalar que la política es “la distribución autoritativa de valores de la sociedad”.

Al entender a las políticas públicas como un ejercicio de autoridad y de poder, se reconoce a las mismas como decisiones de una autoridad legítima, adoptada en su área de competencia, conforme a los procedimientos establecidos y vinculado a los ciudadanos.

Por tanto, la dominación legítima combina mezcla, asimila y transforma estas expresiones de autoridad y gobierna a la comunidad con políticas públicas. Para esta aproximación la política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y realiza en el proceso de elaboración de políticas. De esta manera, el estudio de las políticas públicas muestra como surgen las demandas por intervenciones de la autoridad, a partir de los intereses de diversos grupos, y como estos suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas y endurecen o flexibilizan sus posiciones.

Existe una interacción entre actores, bajo estructuras institucionales que imperan en estas interacciones, y que tienen como resultado, a través de un proceso de negociación, la puesta en agenda de varias demandas y finalmente como resultado una política determinada para atender dicha demanda. Es posible entonces, analizar las políticas como producto de las interacciones entre los actores, partiré desde esta perspectiva en este análisis.

Generalmente, y en varios campos de estudio, existen por lo menos dos elementos básicos: un conjunto de variables independientes o causas, y un conjunto de variables dependientes o efectos (relación causa-efecto). Se plantea que una disciplina puede avanzar mucho más, conforme estén mejor definidas sus variables y más clara sea la correlación entre las variables dependientes y las variables independientes. Esto último hace de ambos tipos de variables elementos complementarios: si la escala de variación de una variable dependiente no está bien definida, no puede establecerse claramente su vinculación con una o más variables independientes, Todo esto es indispensable evitar, a fin de explicar su comportamiento.

A su vez, si un enfoque o una teoría no establecen con precisión su objeto de estudio es complicado conocer su propuesta. Con base a estas reflexiones anteriormente descritas, se considerará a las interacciones de los actores como variable independiente (culturales, ecológicas, sociológicas, etc.) y a las políticas públicas como la variable dependiente, en diversos niveles de correlación.

Se considerará a las políticas públicas como la variable dependiente:

Méndez, 2010 menciona que: Las vemos como variables, a fin de aprehender la mejor la variedad de casos o situaciones de una realidad social compleja. Más que en tipos ideales, probablemente lo que hay que hacer es comenzar a pensar en escalas ideales, Se trata básicamente de un listado de elementos que pueda servirnos mejor para desarrollar escalas de variación, dentro de las cuales podamos observar las políticas públicas como "variables" dependientes. (p.177)

Analizar las políticas desde esta teoría significa devolver la centralidad de análisis a los actores, en los niveles de claridad y legitimidad de las acciones tomadas por el Estado., según este enfoque la política desde el planteamiento heurístico traza una escala de políticas activas, semiactivas y pasivas. La legitimidad del problema para los actores, la definición del diagnóstico y su legitimidad para los actores, la claridad de las soluciones planteadas, la legitimidad para los actores de las estrategias, la agencia responsable, su legalidad y sus recursos y finalmente la cercanía de la ejecución con los planteamientos iniciales de la política. "el acercarse a un listado de los elementos básicos de una política pública implica considerar que la hace una "política" y que le da la categoría pública" (Mendez, 2010)

Méndez, 2010 manifiesta que: En cuanto al diagnóstico, habría que considerar la claridad y la legitimidad de los supuestos en los que se basa la definición de la naturaleza específica del problema, las soluciones encontradas, y la estrategia presentada. En cuanto a la solución, los aspectos por tomar en cuenta serían su claridad y legitimidad." y los conocimientos de los involucrados. Estos aspectos de la solución podrían considerarse asimismo para la estrategia. Sin embargo, esta también podría implicar la consideración del ámbito de acción y coordinación que prevé. Obviamente, las acciones estratégicas podrían ser de diferente tipo (desde presupuestarias hasta publicitarias).En cuanto a los recursos, habría que considerar su cantidad y tipo (de organización, presupuestarios y legales).Finalmente, la realización de las acciones "programadas" en una política pública tendría dos aspectos: a] su realización propiamente dicha y b] la evaluación de dicha realización. (p.127)

Por tanto, se indagará desde los actores, estos elementos para analizar y caracterizar las acciones y respuestas del Estado frente a las demandas laborales de los y las jóvenes en el Ecuador. En la delimitación de las etapas del ciclo de la política, para el análisis de compartimentar la formulación e implementación, se utilizará como referencia a la "Policy Cycle", propuesta por Lasswel.

El objeto de establecer un modelo secuencial de las políticas públicas, es estudiar el proceso de la decisión pública, considerando una perspectiva comparada, puesto que cada etapa representa una función diferenciada para analizar. También se utilizará las nociones teóricas de Jones en cuanto a su propuesta de modelo secuencial de políticas públicas, a fin de delimitar claramente sus etapas y el alcance de este análisis. Sin embargo, estas nociones

se utilizarán únicamente con fines referenciales, pues, parafraseando a Harold (1951), se señala "Las clasificaciones son útiles cuando son tentativas y no dogmáticas, y cuando guían a la actividad académica en direcciones que son actualmente aceptadas como valiosas" (p.57)

Las políticas públicas, a fin de analizarlas contienen cinco elementos básicos: las actividades funcionales, la categorización desde la perspectiva del gobierno o tomadores de decisión, la categorización desde la perspectiva del sistema, los "outputs" del sistema y finalmente el proceso mismo de las políticas públicas. (Jones, 2004).

Por tanto, Jones realiza un análisis de doble vía: por un lado, estático analizando las actividades funcionales y el sistema y, por otro, dinámico analizando el proceso de las políticas públicas. Para finalizar este ejercicio, plantea que la dinámica misma del modelo secuencial es la que pone el acento sobre los comportamientos, las funciones y los procesos.

Tabla 1. *Ciclo de la política pública*

Actividades Funcionales	Categorización para el Gobierno	Categorización para el sistema	Productos
Percepción, definición, agregación, organización, representación	El problema para el Gobierno	Identificación del problema	Demandas
Formulación	El accionar dentro del Gobierno	Formulación	Encadenamiento de acciones
Legitimación	El Gobierno hacia el problema.	Legitimación	Política Pública
Aplicación o administración	Implementación	Aplicación	Implementación o puesta en obra

Nota: El siguiente cuadro muestra el ciclo de la política pública desagregada por su aplicación funcional, categorización y productos.

Fuente: Jones, 2004

A pesar de su evidente complejidad, el modelo original de Jones finalmente se simplifica, para fines de análisis, en la siguiente secuencia: agenda, formulación, toma de decisiones, implementación y evaluación. Sin pretender ser reduccionistas, se entiende entonces a la etapa de la formulación como el curso de acción, u hoja de ruta para resolver un problema (se incluirá la puesta en agenda) y a la implementación como la aplicación y ejecución de la política (instrumentos). En la segunda parte, analizaremos sobre todo la implementación de las políticas desde los planteamientos de Hood, en cuanto a la información, organización, presupuesto y Normativa.

Según Hood, 2007: Las Herramientas de gobierno. El análisis se inició basado cibernéticamente en la categorización de los instrumentos de política, en los que se utilizan para la recolección de información y los que se utilizan para la modificación de la conducta (dos componentes básicos de cualquier sistema de control) y luego se identificaron cuatro básico recursos sociales que normalmente están disponibles para el gobierno para la recopilación de información de los ciudadanos y modificar su comportamiento. Aquellos recursos se denominan "nodalidad", "autoridad", "tesoro" y "organización". La nodalidad denota la capacidad del gobierno para operar como un nodo en las redes de

Información-un punto central de contacto. Denota la Autoridad del poder legal y otras fuentes de legitimidad del gobierno. Tesoro denota de gobierno activos o recursos fungibles, y la organización denota su capacidad de acción directa, por ejemplo, a través de los ejércitos, policía o burocracia. (p. 21)

Para Hood, una política pública, si quiere ser considerada como tal, debe tener estos elementos básicos. Y es que se la entiende como un conjunto de instrumentos con los cuales el Estado interviene ante una demanda en concreto.

Ampliando, se entiende a la “nodalidad” desde su núcleo fundamental, la información. Esta información es la que le dotará al gobierno la capacidad para operar. Es el canal que comunica a las instituciones del gobierno con la sociedad; es la confluencia entre los formuladores y tomadores de decisiones en el gobierno como nodo y a los ciudadanos, grupos de interés, asociaciones, etc. Esta nodalidad no solamente funciona como comunicación desde el gobierno a la sociedad, sino que también puede operar en sentido inverso, a fin de retroalimentar a los instrumentos de la política.

La “autoridad” es la facultad de las instituciones públicas de concebir y ejecutar medidas o políticas, con la anuencia y el respaldo de una normativa y su concerniente legalidad. El “tesoro” se refiere a los activos y patrimonio estatal, a los recursos fiscales de las instituciones públicas para la ejecución de las políticas públicas y sus respectivos instrumentos. Es por ello, que se convierte en el instrumento principal que restringe o hace viable su ejecución.

Finalmente, la “organización” se refiere a la agencia estatal o institución pública que posibilita la formulación y la implementación de las políticas, con sus respectivos factores secuenciales y ordenados. Todos estos elementos se cruzan y afectan entre sí, pero de alguna manera sintetizan la estructura sobre el que se asienta el bosquejo y desarrollo de las políticas públicas.

El analizar los instrumentos utilizados, según esta perspectiva, me permitirá determinar también los problemas, dificultades y alcances de la puesta en marcha de la política.

Introducción de las redes de la política

Antecedentes

En esta parte del marco teórico, se ubicará una serie de claves teóricas a fin de hilar una introducción a las redes de la política, para luego entrar al modelo a utilizar en esta tesis. Inicialmente el análisis de la política no buscaba teorizar ni indagar en los componentes del sistema de la política, y tan sólo se centraba en la investigación de del desarrollo de su ciclo. Es por ello que históricamente se empieza en la investigación de la implementación de la política. Sin embargo, el análisis es de carácter empírico, y comienza a encajarse en la dinámica de que los procesos de la política llevan al análisis de una sola organización. (Bogasson, 2006)

Luego Pressman y Wildawsky en 2011 introducen el concepto “decision path” en donde analizan cómo un actor relativamente autónomo puede afectar al progreso de una decisión. Posteriormente se desarrollan algunas nociones que evolucionaron hacia la teorización del enfoque de redes, como veremos a continuación. Triángulo de Hierro, Redes de asuntos y Comunidades Políticas

En este sentido, Freeman (1987) desarrolla nociones con respecto a los denominados “triángulos de hierro”. Este concepto nace para señalar una fuerte interrelación entre grupos de interés, el servicio civil que trabaja en áreas de política específicas y especialistas parlamentarios. El concepto de triángulos de hierro, enfatiza las relaciones íntimas entre comités o comisiones del poder legislativo, representantes de los grupos de interés y partes de la burocracia. También subraya la naturaleza herméticamente organizada y estable de las relaciones entre los actores.

Se propone analizar a los actores, las organizaciones en la cuales se agrupan y su interacción en las redes, en la cuáles se desenvuelve la política e Introduce algunos conceptos como los de redes temáticas y de comunidades de política (Hecló, 1978).

Marsh David & Rhodes, 1992 Proponen un modelo en el cual se diferencian dos tipos de redes (tales como comunidades de redes y redes de asuntos), que implican diversos resultados de políticas:

Tabla 2:Tipos de Redes de políticas

Tipos de redes de políticas		
Tipo de red	Policy community	Issue network
<i>Miembros</i>		
Número de participantes	Muy limitado, algunos grupos excluidos conscientemente	Grande
Tipo de interés	Dominio de intereses económicos o profesionales	Amplio abanico de intereses
<i>Integración</i>		
Frecuencia de interacción	Frecuente, de alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad
Continuidad	La pertenencia, los valores y los resultados persisten en el tiempo	El acceso varía de forma significativa
Consenso	Todos los participantes comparten los valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados	Existen algunos acuerdos, pero el conflicto está siempre presente
<i>Recursos</i>		
Distribución de recursos (en la red)	Todos los participantes disponen de recursos. La relación básica es una relación de intercambio	Algunos participantes pueden disponer de recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta
Distribución interna	Jerárquica, los líderes pueden deliberar con los miembros	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros
Poder	Existe un equilibrio de poder entre los miembros. aunque un grupo pueda dominar, debe tratarse de un juego de suma positiva para que la comunidad persista	Poderes desiguales, que reflejan recursos desiguales y acceso desigual, juego de suma cero.

Fuente: Marsh y Rhodes, 1992

A continuación podemos observar las características que existen para Marsh y Rhodes (1992), en una comparación realizada entre “redes de asuntos” y “comunidades políticas”.

Las comunidades de políticas son redes cerradas, con un número muy limitado de participantes, principalmente determinados por intereses predominantemente económicos.

El acceso a la comunidad es altamente restringido, existiendo una Exclusión consciente de otros grupos. En una comunidad política, la interacción es de alta calidad y frecuente entre sus participantes determina que sea fácil llegar a un consenso sobre las reglas, procedimientos y normas que preponderan en la elaboración de políticas. Todos los participantes poseen recursos que intercambian en el proceso de elaboración de políticas basado en la negociación, y presume en consecuencia, la capacidad de los grupos de asegurar que sus miembros se sujeten a lo decidido. Existe un balance de poder, pues si bien un grupo puede dominar, el tipo de relaciones que se desarrollan son de suma positiva, pues todos ganan si la comunidad persiste. Una comunidad política es una forma institucionalizada de relación, que favorece ciertos intereses y excluye otros. Una comunidad política puede involucrar instituciones formales (un comité consultivo) o informales (contacto informal día a día), así como un conjunto de creencias que albergan un acuerdo de las opciones políticas disponibles. De ahí que ciertos grupos y asuntos se excluyen a través de la estructura de la red (Marsh David & Rhodes, 1992).

En contra parte, las redes de asuntos carecen de contactos formalmente institucionalizados entre grupos y gobiernos. Son redes abiertas con un número amplio de participantes con contactos fluctuantes en cuanto a su intensidad y frecuencia, existiendo un consenso limitado en la naturaleza de los problemas y soluciones, así como poder desigual reflejado en la distribución y el acceso a los recursos. Las redes de asuntos se desarrollan generalmente en áreas nuevas donde ningún grupo tiene un dominio establecido o bien donde no existen instituciones establecidas que posibiliten la exclusión. (Hecklo, 1978).

Redes de política: de la elección racional hacia la complejidad. Y es que inicialmente la ciencia política se centró en el comportamiento de un actor que alcanza una decisión “racional” en una situación de información previa y completa.

En este enfoque de la elección racional, el tomador de decisiones aspira a una averiguación de todas las políticas posibles, de las consecuencias de cada alternativa posible, y la elección de una opción de política que sirva a las metas u objetivos establecidos. Por tanto, este

enfoque asume que los procesos de las políticas suceden en fases (formulación de la política, decisión e implementación), basado en una visión en la que el tomador de decisiones primero analiza el problema y las alternativas y luego toma una decisión racional acerca de cuál opción deberá escoger.

Sin embargo, varios años más tarde, y como preámbulo del enfoque de redes, se asume que lo fundamental está en la complejidad del proceso de política pública. Esta complejidad se debe a una gran cantidad de factores, y a los diferentes actores que intentan influir en el proceso y que no tienen fijadas sus preferencias, pues los procesos de política son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción estrategia y que las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo. Entonces nace el enfoque de redes como un ensayo de comprensión de estos factores.

Las redes de políticas públicas se pueden definir como patrones con cierta estabilidad de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y de las políticas. Por tanto, las redes de políticas públicas, forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político en el cual se encuentran involucrados los actores. Con el fin de analizar la relación entre el contexto y el proceso de formulación de las políticas, la ciencia política ensaya con este enfoque. (Klijn, 1998)

Las redes de políticas como herramienta analítica consideran a las mismas, como formas específicas de gobernación, según Wellmann (2008). De tal forma que se subraya que los gobiernos recurren a la movilización de recursos de los actores políticos fuera de su control político, ello favoreciendo la conformación de redes de políticas. Desde esta segunda perspectiva, se arguye que no es suficiente entender a las redes de políticas como escenarios de intermediación de intereses sino que las redes de políticas tienen características explicativas superiores a la mera descripción de las mismas y atributos personales de los actores involucrados.

Es por ello, que cobran relevancia los patrones de vinculación entre los participantes de la red y las cualidades estructurales que facilitan manejar a las redes de políticas como categorías explicativas. En contraposición se señala que las redes de la política metafóricamente caracterizan las relaciones de la sociedad con el gobierno, y las cuales son utilizadas a fin de analizar la elaboración de políticas públicas y su posterior desarrollo; las

considera como un concepto genérico-descriptivo que desarrolla los tipos y características generales de relaciones e intereses entre actores públicos y privados en torno a las políticas públicas. En esta misma línea Börzel considera que los intereses y recursos crean estados de interdependencia entre actores vinculándolos a una red de política en la cual pueden mediar sus intereses e intercambiar sus recursos. Sin embargo, los conceptos no tienen una capacidad explicativa en sí mismos. Más bien, los conceptos deben ser entendidos como una regularidad de eventos u objetos designados por la misma etiqueta. Los conceptos son conjuntos de significados, por ello diferentes conceptos de redes de política deben ser entendidos no más allá de su capacidad de designar regularidades de un flujo de actividades organizacionales que suceden en la formulación de las políticas. (Dowling, 1995)

Una vez que se ha recorrido estas nociones, retomamos el problema de toma de decisiones en el proceso político, no sin dejar de reconocer las condiciones de desigualdad y dominación. Y es en este sentido que para Knoke las relaciones sociales difícilmente son concebibles, sin algún tipo de hegemonía provisional, sin exclusiones y desigualdades, sin antagonismos, debates y polémicas, sin conflictos y tensiones entre los actores en cuestión. “Las redes se asemejan más a ámbitos de relaciones de poder y cuyas estructuras son jerárquicas debido al estado asimétrico de la dependencia de recursos” (Sandstrom & L. Carlsson, 2008)

Por tanto, el estudio de las redes de política pública, se asimilan como un conjunto de relaciones conflictivas y tensas. El denominador común de todas las manifestaciones de poder implica siempre la posibilidad para algunos individuos o grupos de actuar sobre otros. Con este punto de vista, se trata de dirigir la atención hacia la constitución del poder, que al modo de observar de estos autores es su carácter relacional ya que para actuar sobre un tercero es necesario entrar en relación con él. De ahí que lo esencial del poder es su carácter de relación y no sea un atributo de los actores. Además de que se trata de una relación situada, y por lo tanto contingente, tanto a los actores como a la estructura en la cual actúan. (Crozier & Friedberg , 1980)

El poder puede precisarse como una relación de intercambio y recíproca, pero en la que los términos del intercambio siempre favorecen más a una de las partes. Se trata de una relación donde un actor puede sacar más ventaja que el otro, donde existen equilibrios de poder por la preeminencia de una hegemonía, pero donde todo tiende a ser momentáneo si consideramos que el actor sometido no está totalmente desvalido frente al hegemónico. Sin

embargo, no necesariamente las relaciones de poder son estables, y de hecho, dependen mucho de las posiciones que los actores ocupan en el proceso político. Para (Crozier & Friedberg, 1980) implica considerar los recursos de que dispone cada actor que le permiten ampliar su margen de libertad y establecer los criterios que definen la pertinencia de esos recursos. Es por ello que tener en cuenta la diversidad de recursos hace posible introducir en el análisis la heterogeneidad y por ende las desigualdades entre actores.

Dicho esto, hay que tomar en cuenta que si muchos procesos de acción colectiva resultan contraproducentes a los objetivos de quienes los emprenden no se debe exclusivamente a las propiedades de los problemas, características de los individuos ni a sus estrategias no-cooperativas, sino que también tiene mucho que ver con las propiedades de la estructuración del campo de acción o de los constructos de acción colectiva mediante los cuales se trata de lograr la cooperación. Es decir, hay reconocimiento a las estructuras o composición de las redes de política pública como explicación o como variable clave para entender el proceso y los resultados de la política.

Redes de la política: el estructuralismo

Existen cuatro enfoques para el análisis de redes que sobresalen: la interacción grupal, la interacción personal, el análisis formal de redes y el enfoque integrador. (Evans 2001)

El enfoque de la interacción personal, tiene ante todo un carácter antropológico y se preocupa por la manera en que se utilizan las redes para transmitir valores a actores nuevos y la forma en la que se reproducen esos valores como formas de exclusión e inclusión. En este enfoque, el problema de estructura y agencia se refleja de manera clara sobre la interacción personal. El enfoque de la interacción grupal coloca en el centro del análisis al estudio de las relaciones interpersonales entre actores dentro de las redes de políticas públicas. Particularmente “las redes de políticas públicas son un proceso de unión entre el universo y la comunidad de políticas públicas” (Grant, Patterson y Whitson 1988)

El enfoque de análisis formal mantiene a su vez dos líneas: un estructuralismo fuerte y un estructuralismo débil. Para Evans, el estructuralismo débil muy representado en el modelo de Rhodes y se sustenta bajo algunas premisas: cualquier organización depende de otra organización en los recursos, los cuales, para garantizar sus metas, son intercambiados

permanentemente, luego si bien es cierto que la toma de decisiones dentro de una organización se ve limitada por otras organizaciones, la coalición dominante tiene cierta discrecionalidad y estos grados de discrecionalidad son productos de las metas y del poder potencial de las organizaciones (condicionado por los recursos).

En el caso del estructuralismo fuerte, se plantea que sus principales exponentes son Marsh, Smith y Knoke con sus respectivos modelos, y serán justamente desde estos autores y sus planteamientos que partiremos para el análisis de redes. Redes de la política: el modelo genérico de toma de decisiones. El análisis formal de redes las estudia como estructura, atribuyendo papeles, recursos y capacidades que afectan la manera en que se comportan los grupos así como los resultados de las políticas. En este sub-enfoque se considera más importante las posiciones de los actores y sus relaciones y conexiones, más que a los individuos propiamente dichos. “El principal foco analítico está en las conexiones relacionales como tales, los vínculos entre las posiciones y no en los atributos de los individuos titulares que las ocupan” (Knoke, 1990, 121). Finalmente, aquí se hará una mención especial al modelo genérico de toma de decisiones

Knoke (1990), manifiesta que: La propuesta básica del enfoque de red es que los actores de dominio la política intentan utilizar sus relaciones con otros actores para traer recursos suficientes de influencia y dominación sobre los públicos y autoridades encargadas de decidir un acontecimiento de la política, con la intención de aumentar la probabilidad de tener un resultado favorable a los intereses de los actores (p.121)

Knoke centra su atención, para el análisis de las políticas públicas, en los actores y sus relaciones. Lo hace entendiendo dichas relaciones dentro de una estructura social, que se convierte en el patrón de dichas relaciones. Por lo tanto, su perspectiva para entender las relaciones entre actores es estructural, y su ligazón con las políticas públicas también.

Al entender a los actores y sus relaciones dentro de una estructura, reconoce su carácter de “social” y los define como “unidades que pueden ser individuos, grupos, organizaciones formales, o las otras colectividades. Sin embargo, sólo seleccionados actores son generalmente relevantes para una determinada red.” (Knoke 1990)

En cuanto a las relaciones, las considera como el resultado de las interacciones entre los actores “en la cual algunos intercambian materia física o simbólica, o se lleva a cabo una actividad conjunta” (Knoke 1990)

Por lo tanto, al tener este tipo de consideraciones, conlleva a analizar las relaciones de poder dentro de un marco de la red, y al abordar su análisis de las redes desde las relaciones de poder, necesariamente se tiene que hablar de dominación, desde el ámbito coercitivo y persuasivo. Distingue y denomina a la coerción y persuasión como dominación e influencia, respectivamente. Define a la dominación “como una relación de poder en el que un actor controla el comportamiento de otro actor ofreciendo o reteniendo algún beneficio o daño, es decir, una sanción que puede ser un recompensa o un castigo” (Knoke 1990)

En cuanto a la influencia, opera a través de la persuasión: “por un intercambio de la información que cambia la percepción de un actor de la conexión entre la decisión y sus consecuencias.”

La dominación y la persuasión, por lo tanto son fundamentales para entender las relaciones de poder entre los actores sociales, quienes se ven sometidos a esta lógica. La sanción-estímulo se convierte en el dinamizador de las relaciones.

Una vez asentado en estos conceptos básicos procede a proponer un modelo para entender el comportamiento de los actores sociales, sus relaciones y comportamiento, y como estructuralmente se encaminan hacia la toma de decisiones. “El modelo genérico normativo propuesto en esta sección es aplicable a cualquier sistema social que consta de una pluralidad de actores sociales cuyas acciones se orientan hacia un sistema de encuadernación colectivamente decisiones”. (Knoke 1990)

Los conceptos de actores de la política, las relaciones de poder, las acciones políticas y los eventos de política, son suficientes para el autor para construir un modelo genérico de formulación de políticas para un dominio de la política. La propuesta básica del enfoque de red es que los actores de dominio la política intentan utilizar sus relaciones con otros actores para traer recursos suficientes de influencia y dominación sobre los públicos y autoridades encargadas de decidir un acontecimiento de la política, con la intención de aumentar la

probabilidad de que estas autoridades produzcan un resultado favorable a los intereses de los actores.

La posición de los actores en relación a los tomadores de decisiones y su acceso a recursos en la red, revela disparidades que son visibilizadas en el dominio de la política. Esta parte es fundamental recordarla para poder analizar el estudio de caso a analizar posteriormente. Existen acciones que los actores utilizan para poder mejorar su posición frente a los tomadores de decisiones y que frecuentemente son utilizadas con dicho fin: movilización, publicidad y cabildeo.

A la movilización Knoke la entiende como la adquisición de control sobre los recursos en manos de otros actores a los que están conectados, que se utilizará para perseguir objetivos de formulación de políticas, a la publicidad como el expresar preferencias a audiencias que incluyen a los funcionarios públicos y al cabildeo como los esfuerzos para convencer a las autoridades públicas a tomar decisiones favorables.

Finalmente, referiré conceptos trascendentales que van a contribuir en la descripción del modelo y que son: evento público, actor colectivo y acción definida. En el “Network as Political Glue”, un evento público es “el conjunto de todos los actores de dominio que tienen un interés en un evento...En el caso de los actores consiste en muchas personas, tales como corporaciones o grupos de interés, no todo el grupo o sus miembros necesitan expresar el interés. Un interés sostenido sólo por una organización liderazgo es suficiente para participar en el evento la participación de la colectividad”. (Knoke 1990)

Los eventos públicos entonces, son auditorios heterogéneos, y que tratan de ser orientados a los resultados de la política, que ciertos actores dentro de una red prefieren. En estos eventos, los partidarios, opositores y observadores que participan en un específico público. Por lo tanto un público es el conjunto más amplio posible de los actores, de los cuales el los participantes más intensamente comprometidos intentan ser reclutados. Nótese que los miembros de un evento público no están obligados a mantener directa o indirecta lazos de comunicación uno al otro.

“El actor colectivo está formado por tres o más organizaciones formales dentro de un evento público que directa o indirectamente se comunican entre sí sobre asuntos de política y defienden la misma preferencia en el resultado deseado” (Laumann y Marsden 1979, 56).

Para un evento subsecuente, otros subconjuntos del evento público constituyen los distintos actores colectivos. Los miembros de los colectivos para distintos eventos pueden sólo parcialmente solaparse uno con el otro. De hecho, el grado de coincidencia entre los actores colectivos a través de numerosos eventos es una prueba importante sobre la estructura imperante en un dominio de la política. El concepto de actor colectivo todavía no distingue entre las organizaciones que trabajan estrechamente juntos para influir en una decisión política concreta y aquellos son los autores de cualquier política pasiva. Finalmente, el concepto de acción definida restringe su ámbito de aplicación a los miembros de un actor colectivo que conscientemente coordinan sus actividades de influencia política. (Knoke 1990) Los miembros de un conjunto acción trabajan juntos para influir en el resultado de un evento de políticas específicas. La cohesión del grupo es la característica esencial: todos los miembros de un conjunto de acciones prefieren el mismo resultado de la política para el evento; en pocas palabras, están directa o indirectamente ligados en comunicación u otras redes y coordinan abiertamente su cabildeo y otras actividades de influencia política.

Recapitulando, el deber ser consiste en integrar el modelo de política de la red a través de niveles de análisis que van desde el votante individual a los movimientos sociales, grupos de interés y las autoridades de gobierno. En este contexto, es importante observar los intercambios de influencia y dominación. Esto nos permitirá en las aplicaciones rastrear su impacto en la formación alianzas en los eventos de política, y su evolución en el embudo desde el punto inicial hasta la toma de decisiones.

La distinción de actores, relaciones, acciones y eventos pretende permitirnos en esta parte, graficar como en la etapa de implementación, hay la participación de varios actores que se relacionan con los instrumentos de la política, y a pesar de esto, debido a elementos de dominación, influencia, movilización y posición, se van tamizando progresivamente hasta reducir el espacio de toma de decisiones.

Metodología:

A continuación, se proseguirá a desarrollar el modelo de análisis a utilizar. Partiremos del desarrollo del modelo dialéctico (Marsh y Smith, 2000) (Rhodes 1992) con sus distintos componentes: estructura de la red y actores, red y contexto, red y resultados. De la misma manera se recorrerá las nociones de ventanas de oportunidad (Kingdon 1995) y finalmente se complementará el modelo dialéctico con el modelo ideacional (Kisby 2007)

Modelo Dialéctico

En la crítica que realizaba (Dowling 1995) y que la notamos anteriormente, a los que estudian las redes, se centraba, en el hecho que se deben usar modelos formales para generar hipótesis sobre la relación entre los resultados de la red y de política.

Ante esta crítica, Marsh y Smith (1997) responden en tres puntos: los modelos formales son menos apropiadas en la ciencia social, porque la realidad social es compleja e involucra actores reflexivos; la mayoría de los modelos de elección racional formales son parciales porque suponen preferencias y un esquema de toma de decisiones y tienden a ignorar las preguntas cruciales acerca de los orígenes de ambos; y en las ciencias sociales los datos son de difícil acceso y disponibilidad para probar los modelos formales.

Marsh y Smith consideran que el análisis de formal de las redes necesita trascender de la simple diferencia entre estructura y agencia y entre redes y contexto, y para ello plantean el denominado modelo dialéctico:

Las redes son tanto la causa como el efecto. Afectan la manera en que se comportan ciertos actores y ayudan a moldear los resultados de las políticas públicas. Sin embargo, las maneras en que los actores construyen y deconstruyen razonablemente las redes, afectan la estructura de dichas redes. (Marsh y Smith, 1997; 14)

Parten desde la premisa que los cuatro enfoques fallan en la utilización de la noción de redes en cada una de sus dimensiones, por tanto sus intentos se enfocan hacia la combinación de algunas de sus fortalezas e integrarlos en un sistema analítico coherente. Se plantea entonces, que existe una relación interactiva entre dos variables en la cual cada una afecta a la otra en un proceso repetitivo y continuo. Se centra en la relación interactiva entre la estructura y la

agencia, a fin de dar un carácter explicativo al producto de las políticas y las configuraciones de las redes.

El modelo dialéctico integra niveles micro antropológicos y sociológicos de análisis con meso y macro niveles de análisis para producir una teoría multinivel e interactiva de la política. Combinan así macro, meso y micro niveles de análisis para examinar los efectos de red política sobre los resultados de la política. Por tanto, el resultado de la política es la variable dependiente, mientras que las redes de política son la variable independiente.

Es así, que se puede considerar a este modelo la correlación entre dos variables, en dónde las redes y sus interacciones son la variable independiente y el producto de las políticas públicas como la variable dependiente. Se utiliza a las redes de política como una variable explicativa de tres relaciones dialécticas entre red y contexto, estructura y actores y red y resultado.

Con esto, se pretende interpretar y reinterpretar los resultados de las políticas públicas y entender como los actores interpretan y limitan a la propia red, tanto a nivel micro como macro.

Se basa en una crítica de los enfoques existentes y hace énfasis en que la relación entre las redes y los resultados no es simple ni unidimensional. Por el contrario, sostiene que hay tres relaciones interactivas: la estructura de la red y los actores; la red y el contexto en el que opera; y la red y el resultado de políticas.

Marsh y Smith manifiestan que: En nuestro uso de una relación dialéctica es una relación interactiva entre dos variables en la que cada afecta a la otra en un proceso interactivo...El proceso se ilustra fácilmente si consideramos brevemente la relación entre estructura y agencia. Cualquier enfoque que haga hincapié exclusivamente en la estructura o agencia tiene serias limitaciones. Es más adecuado ver la relación como dialéctica...como un proceso de aprendizaje estratégico. Aquí, la acción es tomada por un actor dentro de un contexto estructurado. El actor trae conocimiento estratégico al contexto estructurado y tanto que el conocimiento estratégico y la estructura de ayuda contextual forma la acción del actor.(p.8)

Entonces, son los actores que interpretan estas estructuras y toman decisiones, por tanto es necesario un modelo que reconozca el papel de las estructuras y actores. El modelo pretende resolver estas necesidades.

Para ello, plantea la primera interacción: las redes como actores. (Marsh y Smith, 2000) dejan constancia en dos puntos: en primer lugar, las redes son estructuras que facilitan y restringen a los actores; y segundo, la cultura de una red actúa como una restricción o una oportunidad para sus miembros. Entonces, las redes de políticas son estructuras políticas, aunque por supuesto, estas estructuras no son inmutables. Las relaciones dentro de las redes son: la determinación de los asuntos que se tratan y cómo se tratan; los distintos conjuntos de reglas; y los imperativos de organización.

En este sentido, las redes implican la institucionalización de creencias, valores, culturas y formas particulares de comportamiento. Son el resultado de comportamientos repetidos y, en consecuencia, alivian a los tomadores de decisiones de tomar decisiones difíciles; problemas y soluciones. Definen los roles y las respuestas. Al hacerlo, no son neutrales, pero, al igual que otras instituciones políticas y el proceso, ambos reflejan distribuciones y conflictos de poder y sus respectivos resultados políticos.

La forma de la red también afecta a la diversidad de problemas y soluciones que se consideran; la red juega un rol de ajuste a la agenda. De hecho, las redes de políticas persisten, en gran parte, debido a que se caracterizan por un alto grado de consenso, no necesariamente en la política específica, sino más bien en la agenda política. Eso sí, las reglas del juego dentro de la red limitan quién está incluido en la red y determinan el cómo los participantes actúan. Y es que los actores se encuentran dentro de un contexto estructurado, que es proporcionado por la red y el contexto político-social-estructural en el que la red funciona y esos contextos afectan claramente los recursos de los actores. De hecho, los actores no controlan cualquier aspecto de ese contexto estructurado. Sin embargo, el rol de los actores en la misma estructura de la red es fundamental. Son los actores quienes interpretan y negocian limitaciones u oportunidades. Al mismo tiempo, interpretan ese contexto y es a través de esta interpretación que realizan sus cálculos estratégicos, para luego posibilitar en varios casos el cambio de estructura de la red. Así, los actores pueden negociar y renegociar las estructuras de red. Luego desarrolla las interacciones dentro de la relación de la red y el contexto. Plantea que hay una relación dialéctica entre la red y el contexto. “Las redes de

políticas reflejan estructuras exógenas; para estructuras de ejemplo, de clase y de género. Así, la estructura de las redes es probable que refleje el patrón más amplio de la desigualdad estructurada dentro de la sociedad” (Marsh y Smith, 2000, 6)

Los actores están situados en diferentes posiciones estructurales y, mientras que la pertenencia a una red de políticas les puede dar privilegio estructural, otras posiciones estructurales exógenas pueden ser las más importantes. En seguida, la estructura de red, el cambio de la red y el resultado de políticas pueden explicarse en parte por referencia a factores exógenos a la red, pero estos factores contextuales están dialécticamente relacionados con la estructura de la red y la interacción de la red.

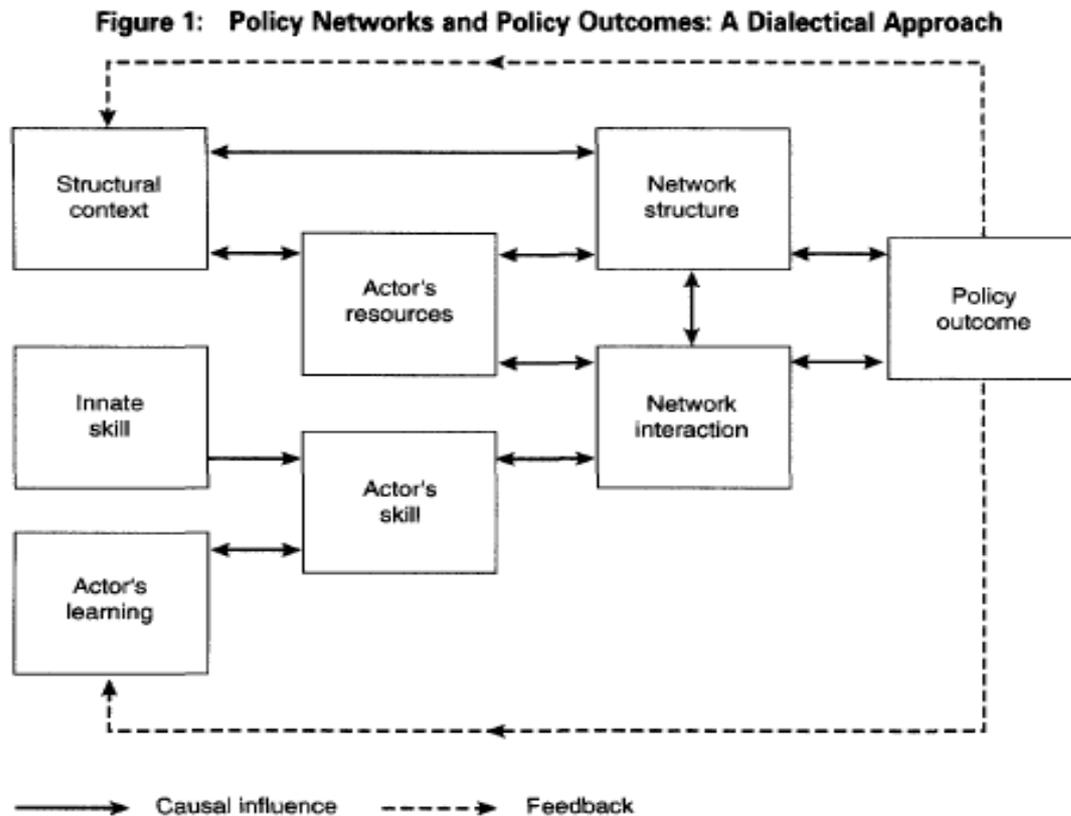
El cambio suele explicarse en términos de factores exógenos a la red; como el ambiente externo cambia, puede afectar a los recursos e intereses de los actores dentro de una red. Sin embargo, el alcance y la velocidad de cambio son influenciados por la capacidad de la red para mediar, y a menudo minimizar el efecto de dicho cambio. Plantean cinco categorías de factores de cambio: económicos, ideológicos, políticos, de conocimiento y de influencia de otras redes.

Finalmente, trata sobre la red y los resultados de la política. Inicia reconociendo que no existe una relación de causalidad unidireccional entre las redes y los resultados, sin embargo, si existe una relación dialéctica de doble vía entre estas dos variables.

Esbozan que los resultados de la política afectan a redes en al menos tres maneras: pueden llevar a un cambio en la composición de la red o para el equilibrio de los recursos dentro de ella, logran tener un efecto sobre la estructura social más amplia que debilita la posición de un interés particular en relación con una determinada red y un resultado y políticas pueden afectar actores y, considerando que los actores aprenden por experiencia, si ciertas acciones dentro de una red no llegan a un resultado beneficioso para un actor dentro de la red y la organización que representa, o a la red en su conjunto, es probable que busquen otras estrategias y acciones. Una vez desarrollados estos puntos, Marsh y Smith plantean un modelo dialéctico de las redes de políticas. En él se destacan las tres relaciones dialécticas identificados hasta la fecha.

Grafico 2

Tema: *El enfoque dialéctico de las redes de políticas*



Fuente : Marsh y Smith, 2000.

Nota de tabla: en la tabla. Se puede observar la interacción bidireccional entre las variables dependientes e independientes del modelo dialéctico.

Y desglosan algunos planteamientos en base al gráfico anterior:

- El contexto estructural más amplio afecta tanto a la estructura de la red y los recursos que los actores tienen que utilizar dentro de la red.
- La habilidad que un actor tiene que utilizar en la negociación es un producto de su habilidad innata y el proceso de aprendizaje.
- La interacción de la red y la negociación refleja una combinación de los recursos y las habilidades del actor, la estructura de red y la interacción política.

- La estructura de red es un reflejo del contexto estructural, los recursos del actor, la interacción de la red y el resultado de políticas.
- El resultado de política refleja la interacción entre la estructura de la red y la interacción de la red. (Marsh y Smith, 2000)

Casi todas las relaciones son interactivas o dialéctico. Esto se refleja en el hecho de que las flechas son de dos vías. Las limitaciones a este modelo, son planteadas desde Dowding al sostener que en el análisis de redes se deberían utilizar modelos formales para generar hipótesis sobre la relación entre la red y los resultados políticos, pero sobre todo que el análisis de redes ha demostrado ser insuficiente para proporcionar el análisis causal plenamente definitivo de las redes particulares en términos estructurales, el tan pretendido carácter explicativo. Luego Evans hace lo propio cuestionando el uso del término utilizado para el modelo, pues afirma que ni Marsh ni Smith aclaran o precisan lo que pretenden decir con “dialéctico” y esto llevaría a una falta de comprensión en general del modelo. También asevera que no delinear adecuadamente las pruebas empíricas que puedan sostener la existencia de dicha “dialéctica”.

Esto es problemático porque, si bien es cierto que puede existir una interrelación entre todos estos niveles, es cuestionable que lo “formal y lo informal”, “lo institucional y lo interpersonal” sean tan distintos como para estar totalmente opuestos. Las redes de políticas públicas pueden no constituirse al reunir intereses diametrales; con frecuencia se ajustan a la tipología de la comunidad de las mismas políticas, donde los intereses y las metas son similares... Si bien pueden existir la negociación y el conflicto, esta interacción o arbitraje no necesariamente constituye una dialéctica. (Evans, 1997, 255)

Continuando con el modelo de análisis, se utilizarán las nociones de Kingdom en cuanto a los planteamientos sobre las ventanas de oportunidades, como los momentos en donde los actores pueden impulsar sus planteamientos en cuanto a soluciones a problemas puntuales que deseen incorporar en la Agenda. La agenda de políticas públicas, según Kingdon (1995), no es más que una lista de problemas y temas que las autoridades prestan atención en un momento determinado. En este contexto, se puede llamar adecuadamente “formación de la agenda” al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de interés de la población se transforman en asuntos que pugnan por alcanzar la atención de las autoridades públicas y ser incluidas en la Agenda Pública.

El que una demanda, problema o necesidad sea considerado como un tema de la agenda, amerita atención y que exista la elaboración de la definición del tema, luego se procede a identificar a los actores involucrados, así como la selección de una alternativa de solución, y la magnitud del problema. En este contexto, se induce que se abrió una “ventana de oportunidad” en las políticas públicas, que básicamente son las oportunidades favorables que permiten colocar un tema en la agenda pública y ser tomada en cuenta para formular una alternativa de solución. Sin embargo estas ventanas se abren y se cierran constantemente, según coyunturas generalmente políticas. Es por ello que no todas las demandas y problemas, logran llamar la atención de los tomadores de decisiones y ser incluidas en la agenda.

La lucha de intereses se ve reflejada con mucha mayor claridad en esta etapa de las políticas públicas. Por tanto, no todos los temas pueden ser parte de la agenda, y los que lo logran, en palabras de Kingdon necesitan cumplir tres requisitos elementales: que sea objeto de conocimiento público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

Sobre todo, esta relación mencionada anteriormente, entre los actores y los tomadores de decisiones, es interesante analizarla en los momentos en donde se propician “cambios de timón” en la corriente política dominante y en los cuales actores marginales en sus momento, pueden tomar protagonismo y ser incluidos en este proceso.

Básicamente, se abre una ventana a causa del cambio en el corriente política (por ejemplo, un cambio de administración, un cambio en la ideología partidista o distribución lógica de los escaños en el Congreso, o un cambio en el estado de ánimo nacional); o porque abre un nuevo problema capta la atención de los funcionarios gubernamentales y las personas cercanas a ellos. (Kingdon, 1995,192)

Finalmente, la influencia de la autoridad gubernamental (en este caso entendiéndola desde las nociones de autoridad externa) en la toma de decisiones en el ciclo de las políticas públicas, ha sido un tema de investigación de varios autores. Si las características de la red son la cohesión y las interacciones, la influencia de uno puede depender de su posición y/o

autoridad. Por lo tanto, se puede denotar un patrón de relación entre una autoridad gubernamental (como un ministerio, por ejemplo) y el conjunto de actores (el grupo objetivo).

Hecho y Widalvsky, plantean en su obra *Private Government of Public Money* (1974) tres conclusiones frente a su estudio: que la toma de decisiones de políticas públicas se caracteriza por una comunidad gubernamental cerrada compuesta de élites privilegiadas, que los resultados de las políticas son el producto de la compleja interacción entre los actores de la élite y sus ambientes, y que el comportamiento de estos actores es el producto del ambiente y de su red. De hecho, la influencia de la autoridad gubernamental, puede ser tan determinante, que por sí sola puede cambiar el contexto en una red o comunidad de políticas.

Marsh y Smith, 2002 mencionan: La autoridad política es quizás es la restricción externa más importante. Si un ministro, o particularmente el Primer Ministro, está preparado para asumir los costes de la ruptura de una comunidad política, él o ella tiene los recursos y la autoridad, aunque el costo de hacerlo puede ser alto. Ciertamente, a menudo se argumenta que el gobierno de Thatcher desafió con éxito las redes de políticas existentes, aunque a costa de importantes problemas (p, 5).

Los enfoques neoinstitucionalistas, consideran a las instituciones (incluyendo a las gubernamentales), en la palabras de Cabellero y Arias, 2013, como una “regularidad de comportamiento o una regla que es generalmente aceptada por los miembros de un grupo social”, y que son impuestas y/o sostenidas por una autoridad externa. De esta manera, la autoridad externa (en este caso, gubernamental), no solo son capaces de imponer las reglas de juego dentro un grupo social, sino que incluso pueden moldear el comportamiento de los individuos y organizaciones a través de instituciones formales y no formales. En la siguiente parte del modelo, se desarrollará la influencia que tienen las ideas sobre las redes y las políticas públicas. Para ello partiremos con una pequeña introducción de esta propuesta.

En este sentido, las nociones de Berman son de gran utilidad, Plantea que el problema central en la determinación del impacto de las ideas en acciones es su causalidad. Y distingue para ello tres variables: ideas, intereses y acciones. (Berman 1988)

Para ella, las ideas pueden influir en la acciones en lugar de razones guiadas por el interés, lo que conduce a actuar con más fuerza en la búsqueda de los deseos.

Y para reforzar esta afirmación, realiza la siguiente reflexión: la gente tiene intereses materiales o físicos que reforzar o justificar con las ideas, esta combinación es la que produce acciones. Las ideas crean intereses y por lo tanto llevan a acciones, Cualquier acción y el concepto mismo de la acción surge de las ideas. Las acciones de una persona son dirigidas por un entendimiento de sus intereses, que se derivan de las ideas o concepciones del yo en un contexto en específico. Por tanto, las ideas influyen en las acciones, la afirmación de que las ideas pueden conducir a una nueva comprensión de los intereses y, por tanto, a las nuevas acciones puede tener múltiples connotaciones políticas. Para nuestros fines, estas acciones se la extrapolarán a las políticas públicas, y su notable influencia que pueden mantener las ideas. Varios teóricos han insistido en la importancia de las ideas y su incidencia e influencia en la toma de decisiones y sus resultados en las políticas.

Berman (1998), propone para un nivel de análisis de las ideas políticas denominada “ideas programáticas”, las mismas que tienen el carácter de “abstractas, sistemáticas y coordinadas; marcadas por afirmaciones integradas, teorías y objetivos. Proporcionan el marco ideacional dentro del cual los programas de acción se formulan. La cuenta ideacional de Berman sostiene que los actores persiguen los fines particulares que postulan, así como las ideas más importante que poseen”. (Berman 1988)

De esta manera es que las ideas pueden ejercer una influencia independiente sobre las decisiones de política y sólo actores motivados con creencias programáticas pueden influir en la política. Para Berman, esto permite ver si hay coherencia entre el comportamiento de los actores y sus ideas. Se plantea un enfoque ideacional de las políticas públicas, pretendiendo complementar algunos vacíos que detecta en el modelo dialéctico. Por tanto, podemos entenderla como la variante ideacional del modelo de Marsh y Smith. (Kisby 2007)

Inicia su planteamiento resaltando el salto cualitativo de los modelos de redes aunque desde Marsh y Rhodes hacia Marsh y Smith, al centrar su atención en la estructura, pero también en el rol de los actores para la introducción de una política. Sin embargo, critica la falta de atención que Marsh y Rhodes prestan al papel de las ideas,

Kisby manifiesta que: El más importante de ellos es la falta de atención prestada por Marsh y Smith al papel de las ideas en la explicación de la elaboración de políticas... siguiendo a Berman (1998), hay circunstancias en las que ciertos tipos de ideas, que las etiqueta como “creencias” programáticas, razonablemente pueden ser tratados como variables

independientes, y se requiere un enfoque que no vaya en detrimento de instituciones... sino que en su lugar se examine el impacto en los resultados de los efectos de las ideas sobre el papel desempeñado por los expertos en política... o políticas de las propias ideas... Establece un marco teórico para el análisis de la formulación de políticas que se basa en la fortalezas del modelo de Marsh y Smith (2000), pero que trata a las creencias programáticas como motivador de los miembros de la red de políticas, que constituyen la variable independiente, la red de políticas como la variable intermedia y el resultado de políticas como la variable dependiente. (p.19)

Y es que se critica a los autores funcionalistas que parten de otras dimensiones o variables para explicar las motivaciones de los actores en sus interacciones sociales. Para Kisby, tales enfoques y análisis de las políticas públicas, pretenden minimizar o ignorar por completo el papel independiente de las ideas en sus explicaciones de la formulación de políticas, haciendo énfasis en otras variables, el poder, los intereses, instituciones, etc.

La dificultad académica de medir, o por lo menos examinar el impacto de las ideas, quizá sea la razón más fuerte para ignorar el papel de las ideas. Sin embargo, es importante destacar que las ideas proporcionan una parte más grande de los antecedentes de las políticas. Por tanto, el cambio de la política se lo puede entender necesariamente desde el papel de las ideas en los actores. Sin embargo, es ineludible, hacer un análisis de la influencia de las ideas sobre la política gubernamental, un examen del por qué y cómo las ideas específicas han jugado en el convencimiento de los actores clave en momentos concretos y así influir en el proceso de toma de decisiones, en lugar de simplemente plantear lo ideacional como una parte importante del contexto general.

Por ello, se recurre a Hass (1992) y a su concepto de "comunidades epistémicas". Se definen como una red de profesionales con experiencia y reconocida competencia en un dominio particular, autoridad para las políticas relevantes y conocimiento amplio dentro de ese dominio. "La difusión de las nuevas ideas y la información puede conducir a nuevos patrones de comportamiento y han demostrado ser una determinante importante en la coordinación de la política internacional". (Haas 2007)

Argumenta, que una comunidad epistémica es capaz de dirigir políticas nacionales e internacionales. Y es la reconocida experiencia de los miembros de las comunidades

epistémicas comunidades lo que da soporte a dicha influencia. De ello se deduce, que un análisis de las acciones de los miembros de las comunidades epistémicas y su influencia en la política es lo que se requiere, más que un examen empírico de la influencia de las propias ideas. Es claro entonces, el argumento de que las ideas pueden ser vistas como variables independientes. De hecho, las ideas son capaces de aplicar una influencia independiente en las decisiones de la política. Sin embargo, plantea que para que un analista de políticas pueda considerar a las ideas como variables independientes, debe ser capaz de demostrar que en un período de tiempo, dado una idea, haya tomado una dinámica propia, separada del contexto en el que nació. Por tanto, para demostrar la influencia de estas ideas es necesario examinar los mecanismos que hayan influido en los resultados políticos. Para ello, un enfoque ideal lo ofrece el realismo crítico, que se preocupa de analizar tanto ideacional y materialmente las influencias sobre la formulación de políticas.

Finalmente (Kisby 2007) posiciona dos elementos para analizar a los factores ideacionales: el contexto ideacional dentro del cual operan los actores clave y la influencia de las creencias programáticas en las acciones de los actores que forman parte de una red de políticas y a través de la cual, las creencias programáticas pueden tener un impacto en el resultado de las políticas. Además plantea que las relaciones interactivas que existen en el desarrollo del contexto socio-económico, la estructura de la red, los actores dentro de la red y los resultados de la política, la influencia de las ideas sobre la red puede ser visto como parte constituyente de una relación interactiva con los actores de la red.

Grafico 3

Tema: *Políticas Públicas: Un enfoque ideacional*

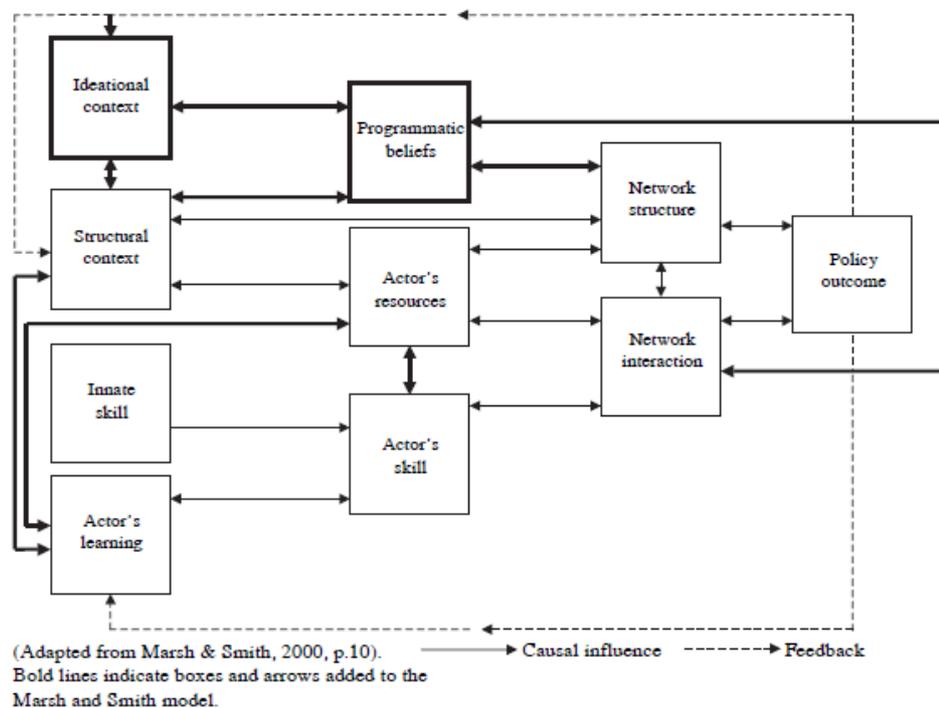


FIGURE 2
Policy networks and policy outcomes: An ideational approach

Nota: en el modelo dialéctico, las redes son las variables independientes y los productos de las políticas, son las variables dependientes.

Fuente: Marsh y Smith (2000)

Sin embargo, las redes difieren en su apertura a las nuevas ideas y los miembros de estas redes serán más o menos capaces de modificar las ideas y desarrollar nuevas ideas. Por ejemplo, una "comunidad política" en el que un número relativamente pequeño de actores comparten creencias programáticas similares, no es muy probable que se abra a influencias exógenas ideacionales, mientras que una red temática, con una membresía más numerosa e ideológicamente diversa, será más abierta a la influencia ideacional externa.

Concluyendo, el modelo de Marsh y Smith, (2000) trata a las redes de política como variables independientes y a los resultados de las políticas como variables dependientes, entonces, el enfoque ideacional en el análisis de redes se constituye como variables intermedias. Este análisis explora las interacciones entre las creencias programáticas, redes de políticas y resultados de las políticas, así como entre las otras influencias relevantes en el desarrollo de la

política. Para ello, es necesario identificar a los miembros clave de la red política, la determinación de las creencias programáticas que los motivan, demostrando que los miembros de esta red comparten estas ideas y que muestran cuándo y cómo las ideas que motivan a los miembros influyeron en el proceso de formulación de políticas. Luego se requiere un examen de los requisitos de forma y contenido normativo de la política una vez implementada, para observar que sea consistente con las creencias programáticas que aparentemente motivaron a los miembros de la red. El análisis discursivo nos puede otorgar pistas sobre los intereses estructurales y utilizados para justificar una política y su implementación. Así, el análisis debe centrarse en examinar en detalle el papel de las creencias programáticas en la conducción de los actores clave, el examen de los mecanismos mediante los cuales particularmente, la creencia programática influencia a la política y situar este análisis en el contexto estructural en el que se tomaron las decisiones de las políticas.

Levantamiento y procesamiento de la información

La estrategia empleada en esta investigación es el estudio de caso de tipo cualitativo, y en la cual se pretende realizar levantamientos de información cualitativos, para luego darle la validez de un modelo formal, a través de un modelo de análisis de redes.

Para ello, se ha recabado información a través de revisiones documentales provenientes de fuentes oficiales nacionales e internacionales, sitios web y periódicos nacionales. De la misma manera se han realizado entrevistas a actores claves y grupos focales, a fin de entender las dinámicas de la red de política pública de empleo juvenil.

Al realizar el análisis mediante el enfoque de redes, se vuelve indispensable la identificación y categorización de los nodos de la red, lo cual se lo efectuará a través de revisiones documentales a informes y estudios claves, como: la “Convención Iberoamericana Derechos Jóvenes”, 2005; “20 Buenas Prácticas en Políticas Públicas de Juventud”. 2012, “Apoyo a la implementación del Plan de Acción para el Empleo de Personas Jóvenes en El Salvador”, 2013, “Informe Trabajo Decente Juventud América Latina, de los años 2007, 2010 y 2013; “Pacto Mundial para el Empleo” 2009; “Crisis del Empleo Juvenil: un llamado a la acción”, 2012; “Programa de Acción Mundial para Jóvenes”, 1995; “Declaración de Lisboa sobre la Juventud”, 1998; “Plan de Acción para la Juventud Braga” 1998; “Plan Nacional del Buen Vivir” 2013; el “Mandato Juvenil Constituyente”, 2007; la “Constitución Política del

Ecuador”, 2008; así como la revisión de los archivos de la Asamblea Nacional en los años 2007 y 2008, por citar los más importantes. En el caso de las entrevistas y grupos focales, se las ha realizado a ex funcionarios de la administración pública, ex asambleístas constituyentes, ex funcionarios de OIT y OIJ, académicos ecuatorianos y dirigentes de movimientos juveniles. Finalmente, se ha analizado los discursos del Presidente Rafael Correa en la campaña electoral del 2006, así como varios de sus enlaces ciudadanos sabatinos.

Luego del levantamiento de información, se ha procedido a su codificación, categorización e identificación de actores y creencias programáticas como nodos, así como sus respectivas interacciones (aristas) en modo de grafos, a fin de estructurar la red de política y sus distintos momentos. Se ha hecho distinción en los nodos entre actores estatales y no estatales, nacionales e internacionales y creencias programáticas. En el caso de pesos por nodo, solo se le ha otorgado un peso mayor al Presidente de la República del Ecuador, por la influencia de autoridad externa. Para procesar, estructurar y graficar las redes, se ha utilizado la herramienta informática Gephi, con la cual se logra mostrar visualmente las interacciones de los actores, su posición e influencia.

Al utilizar métodos cualitativos, se ha escogido mostrar el proceso de la red desde la puesta en agenda, formulación, definición e implementación de la política de forma narrativa, acompañándolo de las configuraciones de la misma en cada momento y organizándola según el modelo de análisis mencionado anteriormente (contexto, agencia y resultados).

Capítulo 2

Contexto y Red de la Política de Empleo Juvenil

En el presente capítulo analizaremos la interrelación entre el contexto internacional y nacional y la red de política pública de empleo juvenil, en cuanto a la definición del problema, diagnóstico, soluciones y estrategias, en el periodo comprendido entre 1995-2006.

Para ello, en la primera parte de este capítulo, se mostrará el contexto, así como los actores que intervienen en estos escenarios y marcan la agenda pública y la política en América Latina y en el Ecuador. En la segunda parte, se exhibirá el cómo se organizan los actores en redes, para la puesta en agenda y formulación de la política.

Marsh y Smith, en 2002 manifiestan: Dowding sugiere que cualquier cambio de política será el resultado de un cambio en el patrón de las dependencias de recursos dentro de la red. Por el contrario, Marsh y Rhodes argumentan que la mayoría de los resultados de cambio de la red de factores exógenos; se centran en cuatro, económica, ideológica, política y basada en el conocimiento. (p,4).

Contexto

Inicialmente, es importante recordar que en las décadas de los 80's y 90's en Latinoamérica se ponen en práctica políticas que tienden hacia el libre mercado y su autorregulación, en detrimento del tamaño del Estado y su capacidad de intervención en la economía. Y es que la estructura de gobierno jerárquica burocrática ya no era suficiente, puesto que fue seriamente cuestionada, por ser excesiva en sus gastos de funcionamiento, atribuyéndosele las crisis fiscales de los Estados. So pretexto de lo anteriormente mencionado, se incorpora al mercado como estructura de gobierno, apelando a las cualidades de "asignador eficaz y eficiente" de recursos. Sin embargo, los límites de este modelo no tardaron en mostrarse; la crematística se sobrepuso a los intereses sociales en la prestación de servicios. La crisis financiera mundial puso en entredicho los preceptos del "dejar hacer, dejar pasar", permitiendo el regreso del proyecto Estado-Nación en el nuevo milenio.

Y justamente una de las lecciones más importantes que han dejado estas crisis mundiales, es que los jóvenes son particularmente vulnerables en etapas de crisis financieras y económicas y que su recuperación es mucho más difícil y demorada que la de los otros rangos etarios. De

esta manera, la crisis ha agudizado la discrepancia entre las aspiraciones y el potencial de los jóvenes y las oportunidades que les ofrecen el mercado laboral y la sociedad. El precepto del *laisse faire*, de la disminución y/o no intervención del Estado en el mercado, aplicados sobre todo en los 90's, agravaron particularmente esta tendencia.

En este contexto, las características sociales y económicas de la crisis del empleo juvenil han variado considerablemente, en dimensión y en naturaleza, entre los distintos países y regiones y dentro de cada uno de ellos. Sin embargo, en todos los casos se posicionó en la agenda pública internacional la necesidad de los gobiernos de trabajar arduamente en la promoción, generación y mantenimiento de los empleos. Desde 1995, Naciones Unidas inicia sendas declaraciones sobre el empleo en los jóvenes a través de tres cuerpos notables: el Programa Acción Mundial Jóvenes, la Declaración Lisboa sobre Juventud y el Plan de Acción para la Juventud Braga.

En el 2005, la Organización Internacional del Trabajo marca la agenda. Mediante resolución de Conferencia Ordinaria, definió un conjunto amplio de políticas y programas para hacer frente al problema del empleo de los jóvenes, las cuales se agrupan en cinco esferas: las políticas de empleo y económicas para promover el empleo juvenil; las políticas de mercado de trabajo; las que apuntan a mejorar la empleabilidad (educación, formación y competencias, y transición de la escuela al trabajo); las de promoción de la iniciativa empresarial y empleo por cuenta propia de los jóvenes; y las de cumplimiento de los derechos laborales de los jóvenes.

En este contexto, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) adoptó en su 93ª. Reunión del 2005 una resolución relativa al empleo de los jóvenes que enmarca el accionar de la organización en materia de empleo juvenil en los años subsiguientes. A partir de esto, se podemos rememorar otros hitos destacados:

La agenda hemisférica 2006-2015 adoptada por la región de América Latina y el Caribe (ALC) en la XVI Reunión Regional en mayo de 2006, a partir de la resolución de la 93ª. Reunión de la CIT, establece entre sus objetivos “promover una mayor formación y una mejor inserción laboral de la juventud”.

En el 2007, la Oficina Regional para ALC y el Caribe publicó el primer Informe Trabajo Decente y Juventud en América Latina, mostrando la situación del empleo de los jóvenes de

la región, así como las principales líneas de acción a tomar para su abordaje. Un nuevo informe fue publicado en el 2010.

En el 2009, el Pacto Mundial para el Empleo incluye un conjunto de medidas para dar respuesta a la crisis financiera mundial; específicamente se pide a los países que amplíen la ayuda destinada a los hombres y mujeres vulnerables que se han visto gravemente afectados por ésta, incluidos los jóvenes en situación de riesgo.

En el 2011, tras la culminación del proyecto regional de la OIT “Promoción del Empleo Juvenil en América Latina” (PREJAL), se elabora un documento de proyecto para una nueva intervención en empleo juvenil a nivel regional.

En el 2012, se conforma un grupo de trabajo temático en el ámbito de empleo juvenil en la Oficina Regional para ALC, incluyendo a especialistas vinculados al tema en las diversas oficinas de la región.

En el 2012, en su 101ª reunión, la CIT adoptó la Resolución “La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción” que complementa la adoptada por la CIT en su 93ª. Reunión del 2005.

La Comisión sobre el Empleo de los Jóvenes, establecida en el marco de esta 101ª. Reunión, señala en las conclusiones de su Informe que la OIT “debería reforzar su labor relativa al desarrollo de conocimientos y a la difusión de información sobre el empleo juvenil”.

Reunión del Consejo de Administración (Noviembre 2012) un Documento y Plan de Acción de Seguimiento de la Adopción de la Resolución “La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción”.

Cabe mencionar, que como consecuencia del posicionamiento del empleo juvenil en la agenda pública internacional, la demanda de asistencia de la OIT en materia de empleo juvenil aumentó significativamente desde el 2005, llegando a su pico durante el bienio 2010-2011, ya que en total 47 Estados Miembros solicitaron su apoyo.

Asimismo, tomando en cuenta el marco de políticas de evaluación de la OIT, en el 2012 se llevaron a cabo varias evaluaciones las cuales recopilaron, clasificaron, analizaron y sintetizaron las conclusiones recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas extraídas de los informes de revisiones, evaluaciones y meta evaluaciones de programas de

fomento del empleo juvenil apoyados por la OIT y otras agencias de cooperación y organismos multilaterales en América Latina en el período 2005 – 2012.

Por tanto, es la OIT quién posiciona, en base a las lecciones de la crisis financiera mundial, en la agenda pública la necesidad de políticas e instrumentos de políticas públicas para el empleo juvenil. A partir de esto, en Latinoamérica varios países crean instrumentos de políticas públicas para abordar esta temática.

En el caso del Perú, en la década anterior, inicia una serie de reformas laborales, dentro de una estrategia de dinamización de su mercado, sin embargo, y nos es sino hasta el 2005, que Perú presta atención especial al empleo juvenil

La reforma laboral peruana ha sido considerada como una de las más profundas de América Latina (Vega, 2005) pero, a pesar de ello, los procesos posteriores se realizan enmarcados en las recomendaciones de la Declaración de la OIT y en el conjunto de observaciones y recomendaciones contenidas en los convenios ratificados. (OIT, 2006: 18)

Y es en base a esto, que Perú basó sus posteriores esfuerzos enmarcados en el denominado Proyecto “Promoción del Empleo Juvenil en América Latina” (PREJAL) y sus directrices y recomendaciones a través del Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU) y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El Proyecto PREJAL inicia su operación en el 2005 y se inscribe dentro de los esfuerzos de la Red de Empleo de los jóvenes (REJ) del Secretario General de la Naciones Unidas (ONU) y del Programa Global de Empleo y el Programa de Empleo de los Jóvenes de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). El Proyecto se ejecuta a través de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Oficina Internacional del Trabajo y es financiado con recursos del Gobierno de España y de un grupo de empresas españolas bajo la coordinación de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (Fundación Telefónica, Fundación Adecco, Fundación del Real Madrid, Endesa Internacional, Santander y Prosegur.) (Prejal 2006)

Este proyecto incluyó para el caso de Latinoamérica, asesoría técnica para la empleabilidad juvenil a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Perú y República Dominicana en el periodo 2005-2009. En el caso de Colombia, el PREJAL desembocó en dos programas de índole público-privado para empleo juvenil, ambos iniciados desde el 2006.

El primero de ellos es financiado por la empresa española Endesa Internacional y se dirigió hacia la Capacitación de jóvenes de los estratos I, II y III en tecnología eléctrica en la ciudad de Bogotá.

El segundo programa fue financiado por Fundación Telefónica y se denominó como Programa de promoción del empleo juvenil en Colombia “Red de egresados Proniño”. El programa tiene por objetivo la atención de jóvenes entre los 15 y 24 años, egresados o cursando los últimos grados de educación, vinculados al programa Proniño, para lograr fortalecer sus habilidades y las competencias necesarias para salir de la marginalidad y el desarrollo de un proyecto de vida en diferentes entornos. Se desarrolló en las ciudades de Bogotá, Cali, Cartagena, Cúcuta, Medellín, Barranquilla, Montería, Muzo y Valledupar. Estos dos programas iniciaron desde el 2006 hasta el 2010. (Prejal 2006)

En el caso de Argentina, la implementación de instrumentos de política pública para la empleabilidad juvenil fue de manera más inmediata. Desde el 2005 se comenzaron a armar iniciativas en este sentido, la mayoría de las cuales fueron dirigidas por el Ministerio de Desarrollo Social y la Dirección Nacional de la Juventud (DINAJU).

En este año, y en coordinación con otras agencias estatales, promueven la aprobación del proyecto de ley para la "Creación de Programas de Crédito para Microemprendimientos juveniles", que luego se convertiría en el paraguas para las siguientes iniciativas de empleo juvenil.

La finalidad de este instrumento declara el promover la creación y desarrollo de microempresas integradas por jóvenes menores de 30 años. A su vez para ello, se orienta a la concesión de créditos para el financiamiento de diversos programas. Entre los programas indicados: industriales, artesanales, agrícolas, ganaderos, avícolas, pesqueros, mineros, de transporte, telecomunicaciones, turismo, informática o de servicios. (Martinez 2006)

Otro país que reaccionó inmediatamente a la agenda internacional de empleo juvenil fue Brasil. El Presidente de Brasil en el 2005 instituyó la Política Nacional de Juventud, cuyos marcos fueron la creación de la Secretaría Nacional de Juventud (SNJ), responsable de integrar los programas nacionales enfocados en juventud implementados por los diferentes Ministerios, y del Consejo Nacional de Juventud (CONJUVE), encargado de formular y proponer directrices para la promoción de políticas públicas para la juventud e investigar

sobre su realidad socio-económica. Los enfoques son comprender a la juventud como segmento social específico, y al joven como sujeto portador de derechos.

También el Gobierno Federal se comprometió con el empleo juvenil al incluirlo en la Agenda Nacional de Trabajo Decente. Se trató de una iniciativa gubernamental, en consulta con organizaciones de empleadores y de trabajadores, y con el apoyo de la OIT. El documento fue lanzado en Mayo de 2006 y, dentro de sus líneas de acción, está previsto el “fortalecimiento de políticas y programas de promoción del empleo de jóvenes, en consonancia con las recomendaciones de la Red por el Empleo de los Jóvenes”. (Prejal 2006)

El PREJAL también marcó significativamente a la agenda chilena, desde el 2006 ha logrado introducir la prioridad sobre las políticas y programas de empleo joven en la agenda política nacional. A partir del PREJAL, el proyecto propició y dio soporte técnico a la conformación y seguimiento de una Mesa Interministerial creada por el gobierno, sobre empleo juvenil que ha tenido como propósito principal el diálogo de las instancias públicas vinculadas al tema.

También se contempló que dicha mesa sea quién impulse acuerdos tripartitos entre Gobierno, empleadores y trabajadores chilenos en el ámbito del empleo de los jóvenes. (Prejal 2006)

PREJAL contó con una línea de trabajo de programas empresariales para la mejora de la empleabilidad de jóvenes de escasos recursos. En Chile actuaron, en una situación muy parecida a la experiencia colombiana, CAM y Chilectra de Endesa Internacional, Prosegur, Santander y Fundación Real Madrid.

CAM desarrolló el Programa de prácticas profesionales para alumnos egresados de Escuelas Técnico Industrial de Santiago de Chile, que consiste en la formación en el puesto de trabajo y abarca al menos dos ámbitos de aprendizaje vinculado al desarrollo de capacidades para enfrentar situaciones conflictivas y otras técnicas específicas. Todo el proceso de formación ha sido conducido por profesionales con amplia experiencia de la misma compañía.

Chilectra por su parte implementó el Programa de formación dual de jóvenes de escuelas industriales y comerciales en el negocio de la distribución eléctrica, que consiste en la ejercitación y aplicación de los conocimientos adquiridos en su carrera en un proceso de aprendizaje dual, el cual consideró todas las formalidades de la estadía del alumno en la empresa: jornada laboral, días pactados, deberes, derechos y obligaciones

Prosegur Compañía de Seguridad S.A. desarrolló un programa de selección, capacitación e inserción laboral de jóvenes en actividades del sector seguridad, específicamente en las áreas de seguridad física y conteo de dinero. Esta estrategia permite a los jóvenes un entrenamiento para el trabajo y diversas formas de acceder a un empleo en la empresa.

Santander ejecutó en Chile el programa de capacitación para la reinserción de jóvenes adictos, que tiene por finalidad el realizar acciones formativas y de capacitación enfocadas a facilitar la reinserción social de jóvenes con problemas de adicción mediante la incorporación al mercado laboral.

Fundación Real Madrid ejecutó el programa Formación juvenil para la inserción laboral, que tiene como objetivo la capacitación de jóvenes que se integran en un futuro cercano al mundo laboral, disminuyendo el fracaso que experimentan por motivos de escasa formación para el trabajo. (Países Prejal, 2015)

Para el caso de México, el posicionamiento en su agenda pública local del empleo juvenil, tardó un poco más y vino acompañado de la agenda de Naciones Unidas para el tema. En el 2006 los jefes de las delegaciones de los países que participaron del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, se comprometieron a “elaborar y poner en práctica estrategias que brinden a los jóvenes de todo el mundo una oportunidad real e igual de lograr el empleo pleno y productivo y trabajo decente” (ECOSOC, 2006: 2). El empleo juvenil se convirtió en una meta importante de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en este sentido.

Luego, en el 2008 el Instituto Mexicano de la Juventud dio a conocer el Programa Nacional de Juventud 2008/2012, documento que aborda temas sobre democracia y participación ciudadana; desarrollo económico e inserción laboral; educación, cultura y tecnología; derechos humanos; conciencia cívica; desarrollo social y valores, y crecimiento regional.

El principal objetivo del Programa Nacional de Juventud es el de atender a la población cuya edad comprenda entre los 12 y los 29 años y que, por su importancia estratégica para el desarrollo del país, sea objeto de los programas, servicios y acciones que el Instituto Mexicano de la Juventud lleve a cabo de manera conjunta con las agencias estatales mexicanas. Por tanto, el PRONAJUVE determina el marco de construcción de iniciativas sectoriales, entre ellas las de empleo.

Entre los objetivos estratégicos del PRONAJUVE, se encuentra el tema del Trabajo Digno, muy alineado a las nociones de Trabajo Decente de la OIT. Define sus acciones de trabajo hacia la salvaguarda del derecho de las y los jóvenes al trabajo, mediante su integración laboral en condiciones de trabajo decente. (PREJAL, 2010)

Una vez recorrido las experiencias de estos países, podemos visibilizar como la agenda posicionada por la OIT marcó la agenda a nivel interno de varias naciones, con mayor o menor influencia. En este contexto, el caso del Ecuador, no fue la excepción. En el año 2005, luego de las resoluciones de la OIT, el gobierno del Ecuador encarga al Ministerio del Trabajo tratar estos asuntos, para lo cual el entonces Ministro Galo Chiriboga plantea públicamente una Agenda Nacional de Empleo, en donde se hace énfasis en el empleo juvenil.

Para esto, plantea la creación, al interior del Consejo Nacional del Trabajo, de una comisión que se encargue del análisis y problemática de la situación laboral de los/las jóvenes que proponga soluciones de corto y mediano plazo a esta situación.

Luego la instrumentación de programas y actividades de formación y capacitación laboral para el acceso de los/las jóvenes al mercado de trabajo y para mejorar las condiciones de empleabilidad en líneas curriculares que demande el mercado y los sectores productivos, así como un programa para promover el empleo a través de microempresas y finalmente un programa para la promoción del empleo en sectores intensivos en mano de obra. (MTE, 2005)

Se compromete además a impulsar un plan y políticas de empleo de emergencia, con el apoyo de la Secretaría Técnica del Frente Social, la Organización Internacional del Trabajo, el Ministerio de Trabajo del Perú y los gobiernos locales y provinciales del Ecuador, con el propósito de reducir los niveles de pobreza y desempleo coyuntural especialmente en la población juvenil, en actividades de mantenimiento, mejoramiento, construcción y rehabilitación de infraestructura urbana y rural en ejecución programa de mantenimiento de caminos con microempresas. (MTE, 2005)

Con estas acciones, en el 2006, el Ministerio de Trabajo y Empleo lideró la formulación del Plan Nacional de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil en Ecuador, con Enfoque de Género. Este plan se proyectó para una duración 2006-2008. El objetivo declarado fue "mejorar e incrementar la inserción laboral y los micro-emprendimientos de los y las jóvenes,

tanto en las ciudades como en las áreas rurales, mejorando el funcionamiento del mercado de trabajo para jóvenes, con el fin de reducir la tasa y duración del desempleo juvenil urbano."

En este mismo año, para la ejecución de este proyecto y relacionados, se crea la Unidad de Género y Juventud adscrita al despacho ministerial, producto del "boom" marcado por las agencias internacionales en estos temas.

En el 2007, Rafael Correa Delgado asume la presidencia de la República del Ecuador, y abre la puerta hacia la denominada "Refundación del Ecuador", a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para la formulación de una nueva Constitución para el país.

Con esto, se abre una ventana de oportunidad en la política nacional, y varios actores estatales y no estatales ingresan en la palestra pública de discusión sobre el rumbo que debía tomar el país. Al ser los antecedentes de este nuevo proceso constituyente, momentos de movilización social que exigían, entre otras cosas, la participación de los actores no estatales en los procesos de toma de decisiones del país, el primer paradigma a construirse fue el de la "participación ciudadana".

Por tanto, se convocaron a elecciones, en la cuales se eligieron a 130 asambleístas: cien provinciales, veinte y cuatro nacionales y seis por los migrantes de América Latina, Estados Unidos de América, Europa.

En ese entonces se les encomendó la formulación de la nueva Constitución Política del Ecuador, en el plazo de 180 días, prorrogables hasta 60 días más. Para ello se constituyeron diez mesas de discusión, compuestas por asambleístas, pero abiertas permanentemente a los aportes de la sociedad civil, generando procesos de interacción, que permitió a varias organizaciones sociales y políticas, y sus respectivos temas de interés, ser incluidas en la agenda pública. Las mesas conformadas fueron las siguientes:

- Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales
- Organización, Participación Social y Ciudadana
- Estructura e Instituciones del Estado
- Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias
- Recursos Naturales y Biodiversidad

- Trabajo, Producción e Inclusión Social
- Mesa de Régimen de Desarrollo
- Justicia y Lucha contra la Corrupción
- Soberanía, Relaciones Internacionales e Integración
- Legislación y Fiscalización

En general, los temas relacionados a la juventud fueron abordados por las mesas de Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales, Organización, Participación Social y Ciudadana y Trabajo, Producción e Inclusión Social, sin embargo, específicamente el empleo juvenil fue tratado en la última mesa mencionada.

Los asambleístas presentes en la Mesa de Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales fueron:

- María Molina (PAIS) - Presidenta de mesa
- Carlos Pilamunga (PK) - Vicepresidente de mesa
- Aminta Buenaño (PAIS)
- Jaime Abril (PAIS)
- María Soledad Vela (PAIS)
- Guido Rivas (PAIS)
- Iván Rodríguez (PAIS)
- María del Rosario Palacios (PAIS)
- María José de Luca (PAIS)
- María Cristina Kronfle (PSC)
- Sergio Chacón (SP)
- Romel Rivera (SP)
- Jorge Escala (MPD)

Fuente: Asamblea Nacional, Archivo.

Para este momento, las reivindicaciones de los actores no estatales, estaban muy sintonizadas con la agenda de las agencias internacionales, como fue el caso de los derechos sexuales y reproductivos, muy promocionados desde UNFPA, y como lo vimos anteriormente, en el caso del empleo juvenil, por la OIT.

Sin embargo, el catálogo de reivindicaciones de los actores estatales fue bastante amplio, abarcando varios aspectos y dimensiones. Lo que debemos notar aquí es que el hecho que haya una agenda internacional marcada, ayudó mucho a que el tema del empleo juvenil sea consensuado entre los actores estatales y no estatales, fruto de lo cual fue reconocido y plasmado en la Constitución de la República del Ecuador, en su Artículo 39 establece que:

- “El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará educación, salud, vivienda (...)”.
- “El Estado fomentará la incorporación de los jóvenes al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al PRIMER EMPLEO, y la promoción de sus habilidades de emprendimiento”.

Luego, en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013, este artículo se lo vuelve ejecutable al ser incluido en:

- Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.

Política 9.2: Promover el trabajo juvenil en condiciones dignas y emancipadoras que potencie sus capacidades y conocimientos.

Lineamientos:

a. Fortalecer los programas enfocados en la incorporación de jóvenes al mercado laboral, ya sea a través de un primer empleo o de forma remunerada, a través de pasantías, las mismas que requieren de validación como experiencia profesional.

El Plan Nacional de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil en Ecuador, con Enfoque de Género, continuó operando, sin mayor impacto en la población objetivo planteada.

En el año 2007, el ministro del entonces Ministerio de Relaciones Laborales, Antonio Gagliardo, por solicitud del Presidente, inicia la formulación de una política pública para la promoción del empleo juvenil en el Ecuador, que parta de un diagnóstico situacional objetivo, tenga su propia agencia, legislación habilitante y presupuesto.

Todo esto, en sintonía con las reivindicaciones de los actores que fueron parte de la construcción de la agenda pública. De esta manera, nace la política "Mi primer Empleo".

Red de política pública de empleo juvenil

En la segunda parte del capítulo, luego de mostrar el contexto bajo el cual surgen actores e ideas programáticas, se procede a estructurar la red, a fin de mostrar su interacción con el contexto. En el modelo propuesto en el marco teórico, se expuso la necesidad de complementar el modelo dialéctico con el enfoque ideacional, por lo cual, en la configuración de las redes toman peso propio las ideas:

Kisby, (2007) manifiesta que “Las creencias programáticas como motivador de los miembros de la red de políticas, que constituyen la variable independiente, la red de políticas como la variable intermedia y el resultado de políticas como la variable dependiente.” (p. 19)

Con base a lo expuesto en la primera parte del capítulo, se puede concluir que el motivador de la red de política, en este caso son las necesidades de los Estados en implementar políticas públicas de empleo juvenil, promovido por ONU y OIT.

Tabla 3: *Cuadro de ideas de las redes de política de empleo juvenil*

IDENTIFICADOR	IDEA	NIVEL
NPEJ	Necesidad Políticas Empleo Juvenil	Internacional
PREJAL	Promoción Empleo Juvenil América Latina	Internacional
NPEJ	Necesidad Políticas Empleo Juvenil	Internacional
PAMJ	Programa Acción Mundial Jóvenes	Internacional
DL	Declaración Lisboa	Internacional
CIDJ	Convención Iberoamericana Derechos Jóvenes	Internacional
PABJ	Plan Acción Braga Juventud	Internacional
CIT93	Conferencia Internacional Trabajo#93	Internacional

ITDJ	Informe Trabajo Decente Juventud América Latina	Internacional
PME	Pacto Mundial Empleo	internacional
CEJ	Crisis Empleo Juvenil: un llamado a la acción	internacional
PRE	Pasantías Remuneradas	internacional
A39	ART39 Constitución Ecuador	Nacional
MJC	Mandato Juvenil Constituyente	Nacional

Fuente: ONU, 1995, 1998. OIT, 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013. ANC, 2007,2008. OIJ, 2005. PREJAL (web). SENPLADES, 2013. MRL (web). MIES (web).

Luego de la identificación de las principales ideas que motivan la configuración de la red, se procede a unirlos a los actores a fin de visualizarla. Es por esto, como nota metodológica en la configuración de las redes, los nodos se componen por: actores estatales, no estatales y creencias programáticas, ordenadas en niveles internacional y nacional.

A continuación, se indican los actores e ideas programáticas que intervienen en las redes (en sus distintos momentos) y sus distintas interacciones:

Tabla 4: Cuadro de actores/ideas/nodos de las redes de política de empleo juvenil

IDENTIFICADOR	ACTOR	TIPO	NIVEL
ONU	Naciones Unidas	No estatal	Internacional
OIT	Organización Internacional Trabajo	No estatal	Internacional
OIJ	Organización Iberoamericana Juventud	No estatal	Internacional
ORALC	Oficina Regional ALC OIT	No Estatal	Internacional

CONAJU	Consejo Nacional Juventud Perú	No Estatal	Internacional
REJ	Red Empleo Juvenil	No Estatal	Internacional
EPE	Empresas Privadas Españolas	No Estatal	Internacional
EPL	Empresas Privadas Locales	No estatal	Internacional
SNJ	Secretaría Nacional Juventud Brasil	Estatal	Internacional
IMJ	Instituto Mexicano Juventud	Estatal	Internacional
DNJCh	Dirección Nacional Juventud Chile	Estatal	Internacional
MTP Perú	Ministerio Trabajo Perú	Estatal	Internacional
DINAJU	Dirección Nacional Juventud Argentina	Estatal	Internacional
GTZ	Cooperación Alemana	no estatal	Internacional
OJ	Observatorio Juvenil	no estatal	Internacional
GTZ	Cooperación Alemana	no estatal	Internacional
PREJAL	Promoción Empleo Juvenil América Latina	no estatal	Internacional
NPEJ	Necesidad Políticas Empleo Juvenil	creencia programática	Internacional
PAMJ	Programa Acción Mundial Jóvenes	creencia programática	Internacional
DL	Declaración Lisboa	creencia programática	Internacional
CIDJ	Convención Iberoamericana Derechos Jóvenes	creencia programática	Internacional

PABJ	Plan Acción Braga Juventud	creencia programática	Internacional
CIT93	Conferencia Internacional Trabajo #93	creencia programática	Internacional
ITDJ	Informe Trabajo Decente Juventud América Latina	creencia programática	Internacional
PME	Pacto Mundial Empleo	creencia programática	internacional
CEJ	Crisis Empleo Juvenil: un llamado a la acción	creencia programática	internacional
PRE	Pasantías Remuneradas	creencia programática	internacional
MT	Ministerio Trabajo Ecu	Estatal	nacional
ACE	Asamblea Constituyente Ecuador	Estatal	nacional
PR	Presidencia República Ecuador	Estatal	nacional
SENPLADES	Secretaría Técnica Desarrollo	Estatal	Nacional
MDF	Mesa Derechos Fundamentales	Estatal	Nacional
UGJ	Unidad Género Juventud	Estatal	Nacional
MPE	Mi Primer Empleo	Estatal	Nacional
OJE	Organizaciones Juveniles Ecuador	no estatal	Nacional
OJE	Organizaciones Juveniles Ecuatorianas	no estatal	Nacional
ANJC	Acuerdo Nacional Juvenil Constituyente	no estatal	Nacional
A39	ART39 Constitución Ecuador	creencia programática	Nacional

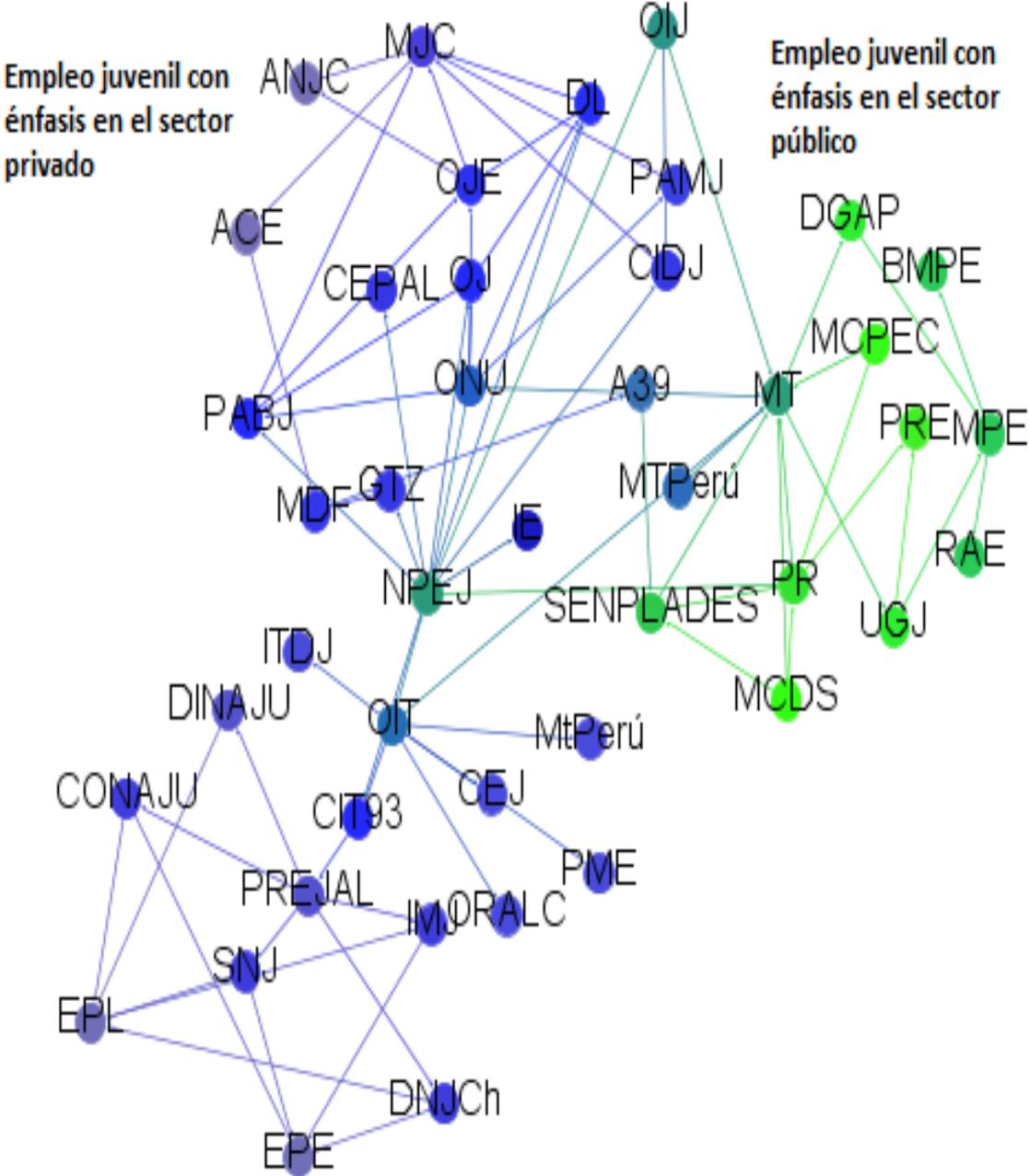
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	Estatal	Internacional
MJC	Mandato Juvenil Constituyente	creencia programática	Nacional

Fuente: ONU, 1995, 1998. OIT, 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013. ANC, 2007,2008. OIJ, 2005. PREJAL (web). SENPLADES, 2013. MRL (web). MIES (web). Entrevistas.

Elaboración: autor

Esta será la batería de actores/nodos general a utilizar en nuestro estudio, del cual aparecerán y desaparecerán en las redes, según los momentos en la formulación de la política de empleo juvenil en el Ecuador.

Grafico 4: Red de Política Pública de Empleo Juvenil



Fuente: ONU, 1995, 1998. OIT, 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013. ANC, 2007,2008. OIJ, 2005. PREJAL (web). SENPLADES, 2013. MRL (web). MIES (web).

Red internacional de política pública de empleo juvenil-Énfasis en el Sector Privado (1996-2006):

En el primer momento de la formulación de la política pública de empleo juvenil en el Ecuador, existe un contexto previo que origina una creencia programática que motivará el actuar de los actores y otras creencias programáticas futuras, y es el posicionamiento de que los Estados necesitan formular e implementar políticas públicas para el empleo de los jóvenes.

Tres declaraciones son fundamentales para dicho posicionamiento: el Programa Acción Mundial Jóvenes, la Declaración Lisboa sobre Juventud y el Plan de Acción para la Juventud Braga, todos ellos relacionados fuertemente con Naciones Unidas. A través de estas declaraciones, se posiciona y difunde las necesidades de que los Estados formulen e implementen políticas de empleo para jóvenes, resaltando la importancia de los mismos en la economía y en la sociedad en general. Y son justamente estas declaraciones las que motivan las reivindicaciones y agendas programáticas de los actores en el mundo, siendo en el caso del Ecuador particularmente fuerte en el caso de los actores no estatales.

La articulación de los actores a través de esta creencia programática, y su injerencia en las definiciones de las agendas públicas de cada país, resultará evidente al construir la red y mostrar las relaciones entre actores e ideas. Cabe recalcar, que la idea programática sobre la necesidad de formular e implementar políticas públicas para el empleo de los jóvenes por parte de los Estados, en este momento de la red, enfoca sus esfuerzos hacia el empleo juvenil en el sector privado.

Para demostrar estas interacciones, nuestra red toma su forma en la primera de sus configuraciones, como veremos a continuación:

Tabla 5: *Cuadro de actores/ideas/nodos de la primera red de política de empleo juvenil*

ID	ACTOR	TIPONODO	NIVEL
ONU	Naciones Unidas	No estatal	Internacional
OIT	Organización Internacional Trabajo	No estatal	Internacional
OIJ	Organización Iberoamericana Juventud	No estatal	Internacional

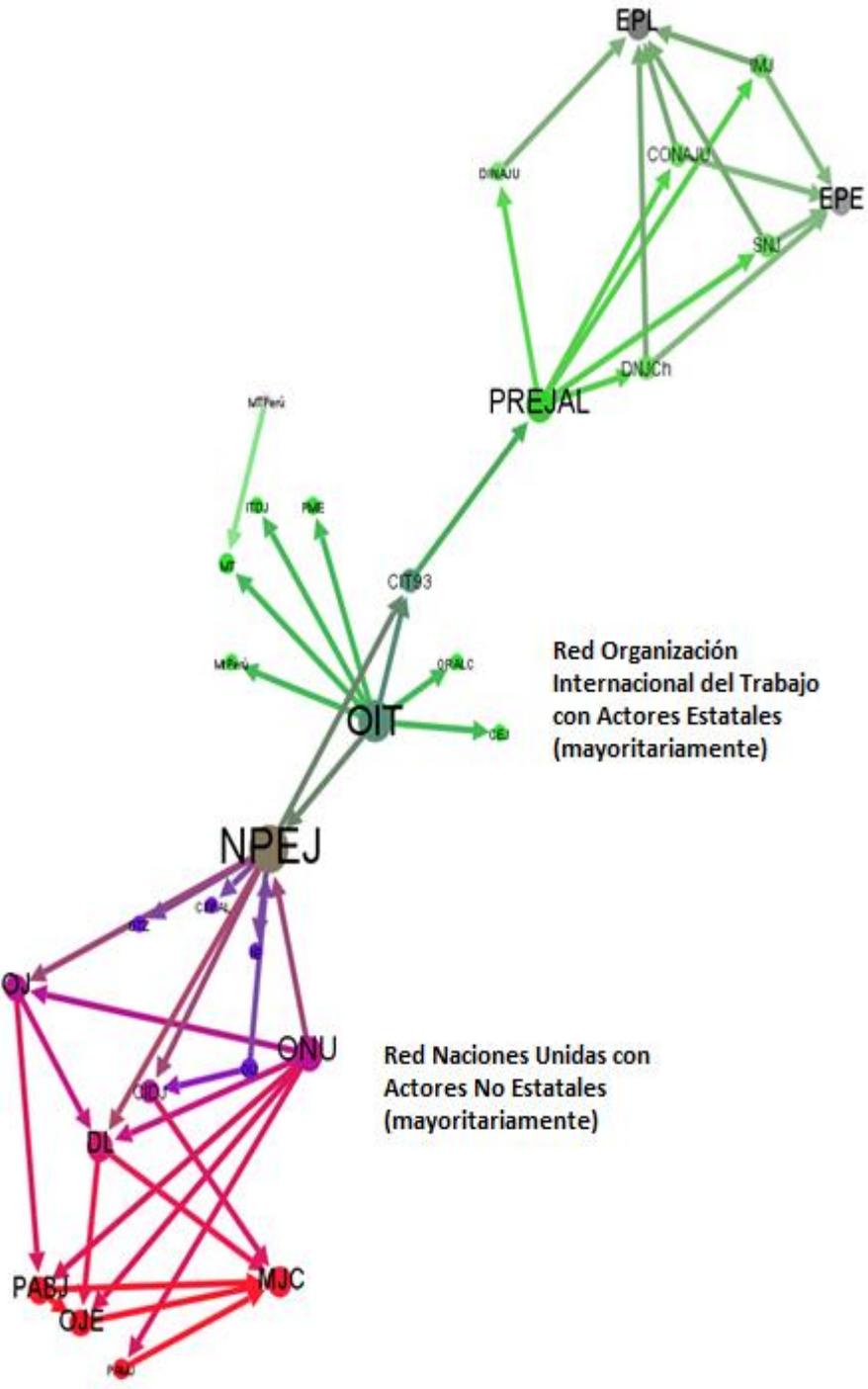
PREJAL	Promoción del Empleo Juvenil en América Latina	No estatal	Internacional
ORALC	Oficina Regional ALC	Estatal	Internacional
CONAJU	Consejo Nacional Juventud Perú	Estatal	Internacional
REJ	Red Empleo Juvenil	Estatal	Internacional
CIT93	Conferencia Internacional del Trabajo 1993	Estatal	Internacional
PME	Programa Mundial Empleo	Creencia programática	Internacional
ORALCE	Oficina Regional ALC OIT	Estatal	Internacional
ITDJ	Informe Trabajo Decente Juventud América Latina	Estatal	Internacional
CEJ	Crisis Empleo Juvenil: un llamado a la acción	Estatal	Internacional
EPE	Empresas Privadas Españolas	Estatal	Internacional
EPL	Empresas Privadas Locales	Estatal	Internacional
SNJ	Secretaría Nacional Juventud Brasil	Estatal	Internacional
IMJ	Instituto Mexicano Juventud	Estatal	Internacional
DNJCh	Dirección Nacional Juventud Chile	Estatal	Internacional
MTPerú	Ministerio Trabajo Perú	Estatal	Internacional
MT	Ministerio del Trabajo Ecuador	Estatal	Nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina	Estatal	Internacional

	y el Caribe		
CIDJ	Convención Iberoamericana Derechos Jóvenes	no estatal	Internacional
OJ	Observatorio Juvenil	No estatal	internacional
PABJ	Plan Acción Braga Juventud	Estatal	Internacional
DL	Declaración Lisboa	Estatal	Internacional
OJE	Organizaciones Juveniles Ecuador	No estatal	Nacional
PAMJ	Programa Acción Mundial Jóvenes	Estatal	Internacional
GTZ	Cooperación Alemana	No estatal	internacional
IE	Investigadores Ecuatorianos	No estatal	Nacional
DINAJU	Dirección Nacional Juventud Argentina	Estatal	Internacional

Fuente: ONU, 1995, 1998. OIT, 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013. ANC, 2007,2008. OIJ, 2005. PREJAL (web). SENPLADES, 2013. MRL (web). MIES (web).

Es necesario recalcar que para este estudio, se han seleccionado a los actores e ideas de mayor trascendencia en la formulación de la política de empleo juvenil, y los cuales logran explicar de mejor manera los resultados obtenidos. Una vez mostrado los nodos a utilizar, en base a las interacciones plasmadas en documentos oficiales, se procede a configurar la red:

Grafico 5: Red de política pública de empleo juvenil-Énfasis en el Sector Privado



Fuente: ONU, 1995, 1998. OIT, 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013. ANC, 2007,2008. OIJ, 2005. PREJAL (web). SENPLADES, 2013. MRL (web). MIES (web). Entrevistas.

Con base al número de interacciones de los nodos, corriendo la red en el programa Gephi, podemos observar con mayor tamaño de los nodos y mayor intensidad de las líneas de relación, a los principales actores y a las principales ideas que marcan la agenda en este primer momento. Como podemos observar, el posicionamiento de la creencia programática de las necesidades de los Estados de formular e implementar políticas de empleo para jóvenes es el articulador fundamental de la red, provocado principalmente por dos actores: Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo. Una primera conclusión gráfica de la configuración de la red, es el hecho de que Naciones Unidas relaciona mayoritariamente la agenda de empleo juvenil en los actores no estatales, mientras que la Organización Internacional del Trabajo hace lo propio en el caso de los actores estatales.

En 1995, Naciones Unidas expide una declaratoria denominada “Programa de Acción Mundial para los Jóvenes” que se convierte en un marco de políticas públicas y directrices para la acción nacional y el apoyo internacional, con el objetivo declarado de mejorar la situación de los jóvenes. En esta primera declaración, que luego es actualizada en el 2007, plantea varios ámbitos de acción, estando entre los principales, el empleo para los jóvenes. Entre los enunciados del plan se encuentran: crear oportunidades de trabajo por cuenta propia; promover oportunidades de empleo para grupos específicos de la población juvenil tales como mujeres jóvenes, discapacitados, los jóvenes que regresan del servicio militar, migrantes, refugiados y desplazados, los niños de la calle y los jóvenes indígenas. (Programa de Acción Mundial para los Jóvenes, 1995)

Posterior a esta declaración, se enuncian dos declaraciones más en 1998, la Declaración de Lisboa para Juventud y el Plan de Acción para Jóvenes de Braga. En estas dos declaraciones nuevamente se posiciona las necesidades de políticas de empleo juvenil por parte de los Estados, resumiendo en los puntos de interés en el primer caso, el fortalecer las oportunidades de empleo en igualdad de condiciones para los jóvenes, sin discriminación alguna, incluso en el pago de sueldos; promover la igualdad de oportunidades de empleo para las mujeres jóvenes; invertir en la capacidad empresarial de las mujeres y hombres jóvenes y proporcionarles los conocimientos y recursos necesarios para establecer sus propias empresas y negocios, con especial atención en zonas rurales (Declaración de Lisboa, 1998) y en el segundo caso, respectivamente, el mejorar y ampliar el diseño y la ejecución de políticas y programas para promover el empleo entre los jóvenes (Plan de Acción para Jóvenes de Braga, 1998).

En el caso ecuatoriano, estas tres declaraciones son definitorias en la propuesta que los actores no estatales pondrían en agenda en la Asamblea Nacional Constituyente, para la inclusión de la política en este marco legal. Esto es especialmente evidente al revisar el “Mandato Juvenil Constituyente”, propuesta entregada a las Asamblea mencionada por parte de las organizaciones juveniles ecuatorianas, en el cual se citan estos cuerpos para fundamentar su propuesta en cuanto al empleo juvenil en el Ecuador. Hay que mencionar, que a estos tres cuerpos fundamentales, se suma un cuarto utilizado, que es la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, en el cual se realiza como principio el derecho al trabajo. Es justamente a través de esta convención, que la Organización Iberoamericana de la Juventud ingresa a la red.

En su modelo dialéctico, plantean que la habilidad que un actor tiene que utilizar en la negociación es un producto de su habilidad innata y de procesos de aprendizajes, además que los recursos a disposición delimitan las relaciones de poder dentro de la red, así como la delimitación de la agenda. (Marsh y Smith, 2007). En este caso, recursos cognitivos, discursivos y políticos se encuentran del lado de las Naciones Unidas, lo cual le permite marcar la pauta dentro de la red de política pública de empleo juvenil.

Existen otros actores que intervienen en la red, como la fundación alemana GTZ, la misma CEPAL y algunos investigadores ecuatorianos como Luciano Martínez, Alison Vásconez, Mauricio León, entre otros, que a través de publicaciones, aportan en la discusión sobre el empleo juvenil, más dichos documentos no logran influencia evidente en la configuración de la red. Por otro lado, la OIT extiende su influencia por el lado de los actores no estatales, y para ello ha tenido varias declaraciones y publicaciones que se convirtieron en documentos marcos para políticas públicas y de recomendaciones de políticas, tales como “Informe Trabajo Decente Juventud América Latina”, “Pacto Mundial para el Empleo” o “Crisis del Empleo Juvenil: un llamado a la acción”, entre los años 2006-2012, los cuales han sido instrumentados para la región a través de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, con un fuerte componente de recursos cognitivos en cuanto al asesoramiento a los gobiernos nacionales.

En este sentido, la 93^o Conferencia de la OIT, es un punto fundamental para la implementación de un instrumento que le permitió a la OIT implementar políticas públicas de empleo juvenil en la región: el programa de Promoción de Empleo Juvenil en América Latina.

En el capítulo anterior se realizó un análisis más fino al respecto, y que en este caso lo traeremos a colación a través de un breve recuento de lo que trató este programa. PREJAL declara como objetivos: posicionar el tema empleo juvenil a nivel regional y nacional, fomentar la elaboración de políticas y programas de Empleo Juvenil y realizar experiencias innovadoras de capacitación e inserción socio-laboral con empresas. En cuanto a su radio de acción, se relacionó con los gobiernos nacionales de la región a través de los siguientes programas:

Endesa

- Programa de prácticas para jóvenes estudiantes en el campo de la distribución eléctrica en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú.

Fundación Adecco

- Programa de formación para la inserción laboral de jóvenes en situación de desventaja en Argentina, Colombia y Perú.

Fundación Telefónica

- Programa integral de inclusión educativa, social y laboral para los jóvenes de sectores vulnerables en Argentina.

- Programa de especialización de jóvenes en Telemarketing para su incursión en el mundo laboral en Brasil.

- Programa de promoción de empleo juvenil “Red de egresados Proniño” en Colombia.

Prosegur

- Programa de selección, capacitación y contratación de jóvenes en vigilancia física y manipulación de dinero en Argentina, Brasil y Perú.

Santander

- Programa de capacitación en nuevas tecnologías y operaciones bancarias en México.

- Programa de formación para el empleo de jóvenes rehabilitados en Chile.

- Programa de capacitación de aprendices en Brasil.

- Programa de orientación para la transición de la escuela al empleo en Argentina.

Fundación Real Madrid

Programa de formación juvenil para la inserción laboral en Argentina y Chile. (OIT, PREJAL, 2015)

Nótese que los programas emprendidos por PREJAL en la región, son predominantemente de relacionamiento con empresas privadas, nacionales o transnacionales, y fueron implementadas conjuntamente entre la OIT y la cartera pertinente de cada gobierno nacional. Este rasgo característico es muy importante, pues constituye en elementos diferenciadores en el carácter de la política en América Latina con PREJAL y lo sucedido en Ecuador.

Se ve necesario entonces, recordar a Haas y su concepto de “comunidades epistémicas”, que se definen como una red de profesionales con experiencia y reconocida competencia en un dominio particular, autoridad para las políticas relevantes y conocimiento amplio dentro de ese dominio, que son capaces de dirigir y definir las políticas nacionales e internacionales. "La difusión de las nuevas ideas y la información puede conducir a nuevos patrones de comportamiento y han demostrado ser una determinante importante en la coordinación de la política internacional". (Haas 2007)

Las restricciones y oportunidades propias de la estructura de la red, así como los recursos disponibles por los actores y su capacidad de negociación, en este caso quedan claramente visibilizadas. Cabe también destacar, que a pesar de que en el 2006 hubo un programa diseñado en el Ecuador, llamado “Plan de Empleo Juvenil”, fruto de la cooperación entre Ecuador, Perú y la OIT, este nunca vio la luz. La definición de la política de empleo juvenil, no provendría justamente por este camino, como lo observaremos en la siguiente configuración de la red. Es así, que la necesidad de políticas públicas de empleo juvenil, se posiciona en la región, para ser formulada e implementada en cada uno de los países, con las agendas y asesorías de la ONU y la OIT, a excepción de Ecuador. De esta manera, la red de política mostrada incide en el contexto, puesto que las decisiones de los actores, motivados por las ideas programáticas, son capaces de reconfigurar dicho contexto.

Capítulo 3

Agencia y Estructura de la Red de Política de Empleo Juvenil

En el segundo capítulo, se examinará las interrelaciones entre la estructura de la red de política pública de empleo juvenil y los actores, en cuanto a la definición, instrumentación e implementación de la política.

En la primera parte del capítulo, se recapitulará la estructuración de la red internacional de política pública de empleo juvenil, con énfasis en el sector privado, utilizando para ello el modelo de toma de decisiones de Knoke.

En la segunda parte del capítulo, se procederá a mostrar los momentos en la estructuración de las redes de la política de empleo juvenil, para así develar las interacciones de los actores en dichas configuraciones, en cuanto a intereses, restricciones-oportunidades y habilidades. Se observará una red preponderantemente nacional en cuanto a al peso de los actores, con una fuerte motivación ideacional promoviendo el empleo juvenil en el sector público, caracterizando a la política en este segundo momento y con una enérgica intervención de parte del gobierno ecuatoriano en la definición de la política.

Aplicación del modelo de toma de decisiones en la red de política públicas de empleo juvenil

Con el fin de recapitular, y a manera de introducción, utilizaré el modelo genérico de toma de decisiones de Knoke, como referencia para mostrar como los actores descritos anteriormente se organizan en esta parte del contexto, para optimizar su nivel de injerencia en la política de empleo juvenil.

Knoke centra su atención en los actores constituidos formalmente, públicos y privados, y sus interrelaciones. Tomo esto como punto de partida. Los actores son las figuras claves en el desarrollo de la política nacional de empleo y poseen una relevancia importante en la formalización de una política.

En este modelo, un dominio político se define con el criterio de relevancia mutua que estimula las bases por las que los actores se tienen en cuenta en sus acciones los unos a los otros. En este caso, el sector del trabajo, es el dominio de la política en la aplicación del modelo.

Partiendo de que la combinación de actores se define las diferentes posiciones en la estructura social y la manera de relacionarse entre ellas, comenzaremos identificando los actores que interactúan en el dominio del sector del trabajo.

Como individuos, podemos identificar a los jóvenes ecuatorianos, y en este caso identificar sus percepciones para comprender su comportamiento. En general, al 2006, los jóvenes mostraban una alta preocupación sobre la falta de oportunidades laborales y la necesidad de respuestas frente a esta problemática, según el GFA⁴

No hay empleo, para una vacante le llegan cien o doscientas carpetas...es decir que escogen a gente muy preparada, no solamente a gente que sale del colegio, y que obviamente está en sus primeros pasos laborales, sino gente que tiene ya una carrera terminada o personas que han estado desempeñándose en alguna otra institución pero que han cerrado por la crisis económica, o bancaria. Entonces se ve mucha buena mano de obra desocupada, o subocupada haciendo algo en un empleo informal." (GFA, 2006)

Estamos entonces ante un público que legitima una problemática y reivindica que se lo incluya en la agenda pública. Por el lado de los actores estatales, encontramos al presidente de la República, Rafael Correa Delgado, a sus ministros Galo Chiriboga y Antonio Gagliardo, con sus respectivos equipos técnicos, y a los assembleístas constituyentes de la Mesa de Trabajo, Producción e Inclusión Social. Como actores con recursos cognitivos, intervienen en este proceso Catalina Ontaneda, Ana Cordero, Alison Vásquez, Luciano Martínez, José Antonio Martínez, Mauricio León, Betty Espinosa, Gabriela Bernal, Gardenia Chávez, entre otros, los mismos que son académicos con vastos conocimientos en el tema de juventudes y trabajo. En cuanto a los grupos de interés, se encuentran organizaciones de la sociedad civil, como son: el Acuerdo Nacional de Jóvenes, Pájaro Pinta, y ESQUEL principalmente, quienes se posicionan también como los portavoces de las aspiraciones de los jóvenes no organizados.

Las asociaciones pico están definidas como cuerpos de organizaciones, asociaciones de grupos de intereses, federaciones, etc. y que generalmente actúan en nombre de todos los

⁴ Estudio realizado por el Centro de Antropología y Desarrollo/Universidad Politécnica Salesiana, como parte del proyecto "Integración de jóvenes al mercado laboral", CEPAL/GTZ. Contribuyeron con información, funcionarios y/o jóvenes de las siguientes entidades: Universidad Técnica Empresarial de Guayaquil (UTEG), Universidad Politécnica Salesiana, Sede Guayaquil, Unidad Educativa Logos, Colegio Domingo Comín, Colegio Francisco Huerta Rendón, Colegio Clemente Yerovi Indaburu, Centro Patio Mi Pana, Servicio Paz y Justicia, SERPAJ, Comisión de Derechos Humanos de Guayaquil, Fundación Amigos por la Vida, FAMIVIDA, Fundación Huancavilca, Dirección de servicios al socio de la Cámara de Comercio de Guayaquil y la Dirección de Acción Social del Municipio de Guayaquil.

miembros, para el cabildeo del gobierno o la promoción de los intereses de los miembros. Varias tienen el carácter intersectorial.

En ese sentido, identificamos a actores que son parte de agencias internacionales, como la ONU y OIT, quiénes a través de sus resoluciones, agendas y compromisos, así como de sus asesorías técnicas (como en el caso de Gloria Camacho, para el Plan Nacional de Acción de Empleo Juvenil y las declaraciones de Naciones Unidas el Programa Acción Mundial Jóvenes, la Declaración Lisboa sobre Juventud y el Plan de Acción para la Juventud Braga), ingresan a la palestra de la discusión nacional e influyen fuertemente a actores estatales y no estatales.

El conjunto de estos actores, sus interacciones e interrelaciones, enmarcados en un evento público como fue la definición de la política para el empleo juvenil, nos permite entender el resultado de la política y el rumbo de su instrumentación.

Según el enfoque de cada uno de los actores, podemos entonces, observar que los eventos para la problemática del desempleo y subempleo juvenil son parecidos, y por lo tanto el rumbo de las iniciativas programáticas y formación de agencias tienden a generar consenso, sobre todo por el hecho de que la OIT y ONU posicionaron tiempo atrás en la agenda internacional el tema; sin embargo, las asignaciones poseen magnitudes particulares y las resoluciones estarán supeditadas al dominio de alguno de los enfoques y sus actores.

Los actores pertenecientes a las agencias internacionales, parten sobre todo de tres lineamientos básicos, como respuestas al desempleo y subempleo: fortalecimiento de la oferta laboral, incremento de la demanda laboral, y mejoramiento de los procesos del mercado de trabajo. Para ello recomiendan también tener agencias estatales específicas y con capacidad de decisión para la promulgación e implementación de estos lineamientos en el caso del empleo juvenil.

Los actores estatales, reconocen la necesidad de la inserción de las y los jóvenes al mercado laboral, en sintonía con lo posicionado por la OIT, sin embargo parten bajo la idea de priorizar en esta inserción a estudiantes que cursen la formación educativa de tercer nivel y que se vinculen a instituciones públicas para la realización de sus pasantías. También bajo el precepto que este proceso capacita a los jóvenes beneficiarios en temas de habilidades para la vida (habilidades blandas) y derechos laborales (MRL, 2007).

Los grupos de interés plantean la necesidad del acceso a empleos con remuneraciones y condiciones dignas. Para ello proponen la creación de programas continuos de capacitación y profesionalización, programas de acceso a créditos diferenciado y apoyo técnico en los procesos emprendimientos y sistemas de inserción laboral a los sectores públicos y privados.

Finalmente, los actores con recursos cognitivos, proponen tres políticas básicas de inserción laboral para la juventud en consonancia con la lectura que se hacía al 2005 de la situación de los jóvenes: mejoramiento de la empleabilidad, creación de oportunidades de empleo y fortalecimiento institucional (Leon 2006)

La similitud de los lineamientos sostenidos y propuestos por los actores, según su enfoque, se hace evidente, salvo en las prioridades sostenidas por los actores estatales. El consenso de estas posiciones con sus correspondientes actores, toma fuerza en el 2007, pues en este año se abre una ventana de oportunidad, ocasionada por el cambio de gobierno y la antesala a la formulación de una nueva Constitución Política del Estado. Al ser un momento de movilización social permanente (producto de una década de golpes de Estado y presión social) y visibilización de organizaciones sociales y políticas, el debate público cobra un nivel de significancia alto. Pero también lo hace el cabildeo.

En este contexto, las acciones de los actores para cambiar las relaciones de poder de un dominio, y obtener un resultado favorable de acuerdo a su interés, se enmarcan en procesos de movilización, cabildeo y publicidad. Los actores inician un proceso de movilización y posicionamiento en la palestra pública para apuntalar sus enfoques, eventos e iniciativas programáticas y aprovechar esta ventana de oportunidad e instalarse en la Agenda Pública.

Movidos por intereses en común, los actores inician una serie relacionamientos y alianzas, en función de aumentar sus posibilidades de aproximarse al espacio de toma de decisiones y lograr incidir en el mismo. Actores estatales y no estatales se alinean y alían temporalmente en un evento público, con el fin de inclinar la balanza de la política hacia su agenda. Se convierten en un conjunto de actores de dominio con un interés expresado abiertamente en posicionar el empleo juvenil.

Veamos más finamente esto. OIT y ONU son asociaciones pico, con el respaldo legal e institucional de ser una agencia internacional, conformada por académicos que dan sustento científico a sus posiciones, burocracia nacional e internacional entendida en administración

pública y cabildeo institucional, redes de movimientos sociales articulados , funcionarios públicos del gobierno afines, que trabajaron en algún momento en esta agencia y fueron formados en la misma, y finalmente una muy cercana relación con otras agencias internacionales como la misma GTZ. Cabe recalcar que a más de una buena capacidad de cabildeo, OIT empujó una serie de foros, encuentros y espacios públicos de movilización social, lo cual le dotó también de una buena capacidad publicitaria.

Las declaraciones de Naciones Unidas contribuyeron fuertemente en este sentido. Los actores del dominio de políticas, en este caso la OIT, utilizaron sus relaciones con otros actores para generar recursos de influencia, y de esta manera permear sobre las autoridades que deciden la política. El empleo juvenil finalmente es reconocido en la nueva Constitución del Ecuador y en el Plan Nacional del Buen Vivir ampliamente, sin embargo, en el momento de su instrumentación, todos los actores que intervinieron en la formulación de la política, no participan de su definición. Es la agencia estatal del área del trabajo en el Ecuador (MDT) quién define el instrumento, su carácter y alcance.

Red nacional de política pública de empleo juvenil, con énfasis en el sector público (2007-2013):

Luego del primer momento en la red de la política de empleo juvenil, en donde se visibilizó el posicionamiento de una creencia programática que motiva el comportamiento de los actores, guiados por las agendas de Naciones Unidas y OIT, para el caso de actores no estatales y estatales respectivamente, y de cómo se influenció incluso en las definiciones de las políticas en cada uno de los países de la región, veremos un poco más de cerca el cómo la estructura de la red cambia en el caso de Ecuador, para la puesta en agenda, formulación, y definición de la política.

Luego del intento fallido del entonces ministro de relaciones laborales en el Ecuador, Galo Chiriboga, de implementar con OIT un plan de empleo juvenil, en el 2007 gana las elecciones Rafael Correa Delgado, ofreciendo la refundación del país, luego de casi dos décadas de inestabilidad política y económica.

Apenas gana Correa la presidencia de la República, convoca a una Asamblea Constituyente, que tiene por objetivo formular un nuevo marco constitucional que se convierta en un punto de inflexión para la construcción de un nuevo proyecto político, denominado Revolución

Ciudadana. En términos de Kingdon, se abre una ventana de oportunidad para la puesta en agenda de las propuestas de actores estatales y no estatales. Entendemos entonces, como una agenda pública a la:

Kingdon (1984), menciona que: “lista de problemas o temas que las autoridades y personas fuera del gobierno, pero vinculadas a este, prestan atención seria en un momento determinado” En este caso, la presión de actores de la sociedad civil, producto de la desconfianza en la clase política por la inestabilidad económica y política que atravesó el país en la últimos diez años, empujaron hacia la refundación del Ecuador a través de la formulación de una nueva Constitución Política. Este hecho, permitió que los actores no estatales, aprovechen para incluir en la agenda pública sus reivindicaciones: “Se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas” (2007)

De esta manera, los actores no estatales que plantearon las necesidades de que el Estado ecuatoriano incorpore políticas públicas de empleo juvenil aprovechan esta ventana de oportunidad abierta para incorporar en la discusión de la Asamblea Constituyente:

Kingdon (1984) menciona que: ventana de oportunidad política es una ocasión propicia para que los partidarios de ciertas propuestas las defiendan, o para que consigan que se preste atención a los problemas que consideran prioritarios. Estas ventanas de oportunidad política permanecen abiertas durante breves períodos. Si los participantes en el proceso político no las aprovechan, deberán esperar a que surja otra nueva oportunidad (p. 173-174)

Tabla 6: Cuadro de actores/ideas/nodos de la primera red de política de empleo juvenil

ID	ACTOR	TIPONODO	NIVEL
ONU	Naciones Unidas	Estatal	internacional
GTZ	Cooperación Alemana	no estatal	internacional
PREJAL	Promoción Empleo Juvenil América Latina	creencia programática	internacional
NPEJ	Necesidad Políticas Empleo Juvenil	creencia programática	internacional
PAMJ	Programa Acción Mundial Jóvenes	creencia programática	internacional
DL	Declaración Lisboa	creencia programática	internacional
CIDJ	Convención Iberoamericana Derechos Jóvenes	creencia programática	internacional
PABJ	Plan Acción Braga Juventud	creencia programática	internacional
PME	Pacto Mundial Empleo	creencia programática	internacional
CEJ	Crisis Empleo Juvenil: un llamado a la acción	creencia programática	internacional
PRE	Pasantías Remuneradas	creencia programática	internacional
MT	Ministerio Trabajo Ecu	Estatal	nacional
ACE	Asamblea Constituyente Ecuador	Estatal	nacional
PR	Presidencia República Ecuador	Estatal	nacional

SENPLADES	Secretaría Técnica Planificación y Desarrollo	Estatal	nacional
MDF	Mesa Derechos Fundamentales	Estatal	nacional
UGJ	Unidad Género Juventud	Estatal	nacional
MPE	Mi Primer Empleo	Estatal	nacional
OJE	Organizaciones Juveniles Ecuador	no estatal	nacional
OJE	Organizaciones Juveniles Ecuatorianas	no estatal	nacional
ANJC	Acuerdo Nacional Juvenil Constituyente	no estatal	nacional
A39	ART39 Constitución Ecuador	creencia programática	nacional
MJC	Mandato Juvenil Constituyente	creencia programática	nacional

Fuente: ONU, 1995, 1998. OIT, 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013. ANC, 2007,2008. OIJ, 2005. PREJAL (web). SENPLADES, 2013. MRL (web). MIES (web). Entrevistas.

Una vez más, se requiere recalcar que para este estudio, se han seleccionado a los actores e ideas de mayor trascendencia en la formulación de la política de empleo juvenil. Una vez mostrado los nodos a utilizar, en base a las interacciones plasmadas en documentos oficiales, se procedió a configurar la red. Observamos que en esta segunda configuración de la red, hay varios actores que desaparecen, siendo el nodo articulador que más se nota en su ausencia es la OIT y toda su comunidad epistémica, manteniéndose el nodo de la ONU y las declaraciones relacionadas con la misma.

De este modo, casi la totalidad de la Red de Política de Empleo Juvenil con Énfasis en el Sector Privado queda fuera del proceso de formulación y selección de instrumentos de la política ecuatoriana, sin embargo, algunas de las creencias programáticas se quedan en las nuevas configuraciones de las redes, traídas por actores no estatales que intervinieron en la red internacional de ONU, y que fueron representados en el Acuerdo Nacional Juvenil Constituyente.

La Organización Internacional del Trabajo y su red aglutinada en el proyecto PREJAL, no logra ingresar en la discusión de la política nacional, y ningún actor de dicha red logra transmitir sus creencias programáticas, mientras que Naciones Unidas y sus creencias programáticas si se logran transmitir, a pesar de que el actor como tal, queda fuera. Es justamente este actor, con las declaraciones de Lisboa, Praga, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, y del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000, y a través de las organizaciones juveniles ecuatorianas, que logra permear e ingresan a la palestra pública en la discusión de la Asamblea Constituyente.

Varias organizaciones, como la Asociación Cristiana de Jóvenes, el Colectivo Pro Derechos Humanos, la Coordinadora Juvenil por la Equidad de Género, el Movimiento Colibrí, el Servicio Paz y Justicia del Ecuador, entre otras, lideraron la conformación del denominado Acuerdo Nacional Juvenil Constituyente, que se presentan como una “herramienta para estar en contacto con las/os jóvenes organizados del Ecuador. Además te podrás enterar sobre lo que estamos haciendo para conseguir ese mundo justo, equitativo, incluyente y solidario que soñamos”, acuerdo formulado para la “presentación de propuestas de las organizaciones juveniles del Ecuador a las Asamblea Nacional Constituyente” (ANJC, blog, 2008).

Es justamente este acuerdo entre organizaciones juveniles, que elabora y presenta el denominado “Mandato Juvenil Constituyente”, el 21 de enero del 2008 en la ciudad de Montecristi, Ecuador. Este Mandato Juvenil Constituyente se autodeclara como la declaratoria que pretendió recoger las reivindicaciones históricas de los movimientos juveniles, en distintos ámbitos: laicidad, protección legal para los jóvenes, educación, salud, empleo, entre otros.

Es así, que el Mandato Juvenil a la Asamblea Nacional Constituyente, se convirtió en la “Plataforma Política de las Juventud(es) que busca fundamentalmente la visibilización de la Actoría y Participación Juvenil en defensa de los derechos de las y los jóvenes del Ecuador” (MJC, 2008). Cabe destacar, que a lo largo del documento, hay una fuerte influencia de declaratorias de organismos multilaterales, principalmente de Naciones Unidas, los cuales se convierten en las bases legales y programáticas sobre las cuales se erige la propuesta de estas organizaciones juveniles. Nótese también la presencia de algunas ONG, como SERPAJ, lo que le da un soporte de comunidad epistémica interesante al Acuerdo.

El hecho de que varias de las organizaciones que participaron en el Acuerdo Juvenil tenían cierto nivel de trayectoria internacional en los eventos de Naciones Unidas, les daba también mayores habilidades de negociación, aprendidas por experiencia.

Marsh y Smith (2000), mencionan que: “En este caso, la acción se realiza por un actor dentro de un contexto estructurado. El actor trae conocimiento estratégico al contexto estructurado y tanto que el conocimiento estratégico y estructurado forma la acción del agente. Sin embargo, el proceso es una de las interacciones casi constantes, ya que la acción afecta tanto el conocimiento estratégico del actor y el contexto estructurado, que luego, a su vez, forma, pero no determina, la acción futura del agente.” (p.2).

Para el caso puntual del empleo para jóvenes, se realiza un recuento de marcos internacionales, principios rectores, y finalmente una propuesta de articulado para la constitución que reza:

Número de artículo	Contenido
“Art. 35 numeral 2.-	El Estado promoverá la inversión nacional y extranjera, en el que se priorice el acceso al trabajo de los y las ecuatorianas, garantizando la inserción laboral basada en los principios de inclusión de género, generacional, étnica, de diversidad sexual eliminando cualquier tipo de desempleo y subempleo.
Numeral innumerado.-	Se prohíbe todo tipo de flexibilización laboral por atentar contra la estabilidad laboral de las y los trabajadoras sean estas intermediación, tercerización, trabajo por horas o cualquier otro medio.
Numeral innumerado.-	El Estado regulará y hará cumplir la seguridad social para la edad mínima del trabajo, considerada en la ley, y creará espacios de atención específica para jóvenes.

Numeral innumerado.-	El Estado a través del Ministerio de Salud y el Ministerio del Trabajo garantizará las condiciones adecuadas para el acceso a seguridad y salud de las y los trabajadores.
Numeral innumerado.-	El Estado garantizará la estabilidad laboral, promoverá la capacitación, el desarrollo académico y profesional de los y las trabajadores.
Artículo innumerado.-	Respecto al trabajo infante-adolescente, el Estado promoverá el desarrollo social para la eliminación del trabajo.
Artículo innumerado.-	El Estado garantizará el cumplimiento de todos los derechos laborales prescritos en ésta Constitución, así como en las leyes especiales, y prohíbe en forma expresa cualquier tipo de discriminación en las relaciones laborales, sea por étnia, género, edad, opción sexual, embarazo o cualquier causa no justificada que supongan la terminación de las relaciones laborales.
Artículo Innumerado.-	El Estado garantizará un sistema nacional de empleo basado en la dignidad dignidad considerando especificidades de género, generacional, étnico, y de clase. De igual forma garantiza la integridad física, emocional y sexual de los y las jóvenes en los cargos que desempeñen en sus lugares de trabajo,

	y sancionará de acuerdo a la Ley los casos de abuso y acoso sexual.
Art. 55.-	La seguridad social será deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes. Se prestará con la participación de los sectores público de conformidad con la ley.”

Fuente: MJC, 2008

Esta propuesta de articulado fue presentada a la Asamblea Constituyente, y tratada específicamente en las mesa de Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales, presidida por la entonces asambleísta María Molina. Luego de ser aprobado por mayoría simple en la mesa (como consta en las actas de la Asamblea Constituyente), pasa un texto de artículo para ser incluido en el debate general, para luego ser aprobado en la Constitución del 2008 con el siguiente texto:

“Art. 39.- El Estado garantizará los derechos de las jóvenes y los jóvenes, y promoverá su efectivo ejercicio a través de políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente su participación e inclusión en todos los ámbitos, en particular en los espacios del poder público.

El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento.” Luego, en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, este artículo se lo vuelve ejecutable al ser incluido en:

- “Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.
- Política 9.2: Promover el trabajo juvenil en condiciones dignas y emancipadoras que potencie sus capacidades y conocimientos.

Fortalecer los programas enfocados en la incorporación de jóvenes al mercado laboral, ya sea a través de un primer empleo o de forma remunerada, a través de pasantías, las mismas que requieren de validación como experiencia profesional.” (PNBV, 2013). Simultáneamente, en el año 2007, el ministro de Relaciones Laborales, Antonio Gagliardo, por solicitud del Presidente, inicia la formulación de una política pública para la promoción del empleo juvenil en el Ecuador.

Es interesante observar, que la mientras se aprobaba un artículo de la Constitución Política del Ecuador referente al empleo juvenil, en un ejercicio de puesta en agenda desde la sociedad civil, el presidente de la República del Ecuador ya definía el carácter de la política de empleo juvenil y su instrumento; a diferencia de los países que actuaron bajo las directrices de la PREJAL, la política en el Ecuador no relacionaba a los jóvenes con el sector privado, empatando a la oferta laboral de jóvenes con la demanda de empresas privadas nacionales o transnacionales, sino que, singularmente toma dos matices: el público objetivo está enfocado a jóvenes que se encuentren escolarizados en la universidad a través de prácticas pre profesionales remuneradas, y están dirigidas exclusivamente en insertarse al sector público. Estos rasgos característicos de la política se constituyen en un caso particular en la región, y obedece en gran medida a las creencias programáticas y formación del presidente Correa.

En el estilo top down, el papel de la autoridad externa es determinante, puesto que la toma de decisiones de política pública “se caracteriza por una comunidad gubernamental cerrada”, y dicha comunidad es la encargada de definir el problema de la política y seleccionar los instrumentos. En el caso ecuatoriano, un fuerte incidencia del poder ejecutivo, en comparación a los demás poderes del Estado, logra que el epicentro de las decisiones se encuentre alrededor de la influencia del Presidente de la República, por tanto “los resultados de las políticas son el producto de la compleja interacción entre los actores de la élite y sus ambientes” y de hecho, generalmente, “el gobierno coloca a la comunidad por encima de las políticas públicas” (“la toma de decisiones de políticas públicas se caracteriza por una comunidad gubernamental cerrada... los resultados de las políticas son el producto de la compleja interacción entre los actores de la élite y sus ambientes” (Heclo y Widalvsky, 1974; 9). Nos detenemos un poco, para observar más detenidamente esta última afirmación. Siendo candidato a la presidencia, Rafael Correa proponía una serie de medidas para fomentar el empleo, entre esas, la de fomento de empleo juvenil, y entre esas ofertas de campaña, mediante análisis discursivo, podemos revelar sus matices.

En el diario el Universo, en la edición del 29 de octubre del 2006, se reporta dichas ofertas: “Para promover el empleo de jóvenes, promete crear pasantías en empresas privadas; el Estado le pagaría a cada joven un salario básico por tres meses. El programa lo dirige a graduados o egresados de universidades, de institutos técnicos y, en las zonas rurales, a bachilleres.”

Luego, ya en las inauguraciones del programa Mi Primer Empleo, en la edición del 12 de Octubre del 2008 de Ecuador Inmediato, se reporta: “Para optar por una pasantía en el sector público, los jóvenes tienen que llenar una solicitud que pueden hallarla en la página web del Ministerio del Trabajo... El Presidente Correa anunció que propondrá un proyecto de ley de Pasantías que entre otras cosas permitirá extender al sector privado este tipo de procesos”.

Como nota, la ley de Pasantías, hasta el año 2015 no ha sido reformada y no existe ningún programa de enlace con el sector privado en cuanto al empleo juvenil.

Por tanto, el poder ejecutivo, con el presidente de la República a la cabeza, definieron el carácter de la política, en un proceso casi simultáneo al de la Asamblea Constituyente, para luego juntarse en la implementación de la política. La prevalencia de los recursos políticos por parte del ejecutivo, frente a los demás actores estatales y no estatales de la red, es evidente. La inclusión del presidente Correa en la red es determinante y definitoria en la nueva configuración de la estructura de la red de política de empleo juvenil, reformulando las restricciones, limitaciones y oportunidades de la misma. Es así, que la política de empleo juvenil, nace aparentemente de una forma “bottom up”, sin embargo en su formulación y definición tienen una forma más bien de tipo “top down”.

La política de empleo juvenil “Mi primer Empleo” nace a través de un acuerdo ministerial del MDT un 24 de Septiembre de 2007, con su actor estatal ejecutor, la Unidad de Género y Juventud del Ministerio del Trabajo. A partir de entonces, la red nuevamente se reconfigura en el momento de la implementación de la política de empleo juvenil, resultado del producto de la política, la cual afectó a esta red y su composición, como se podrá notar en el siguiente capítulo.

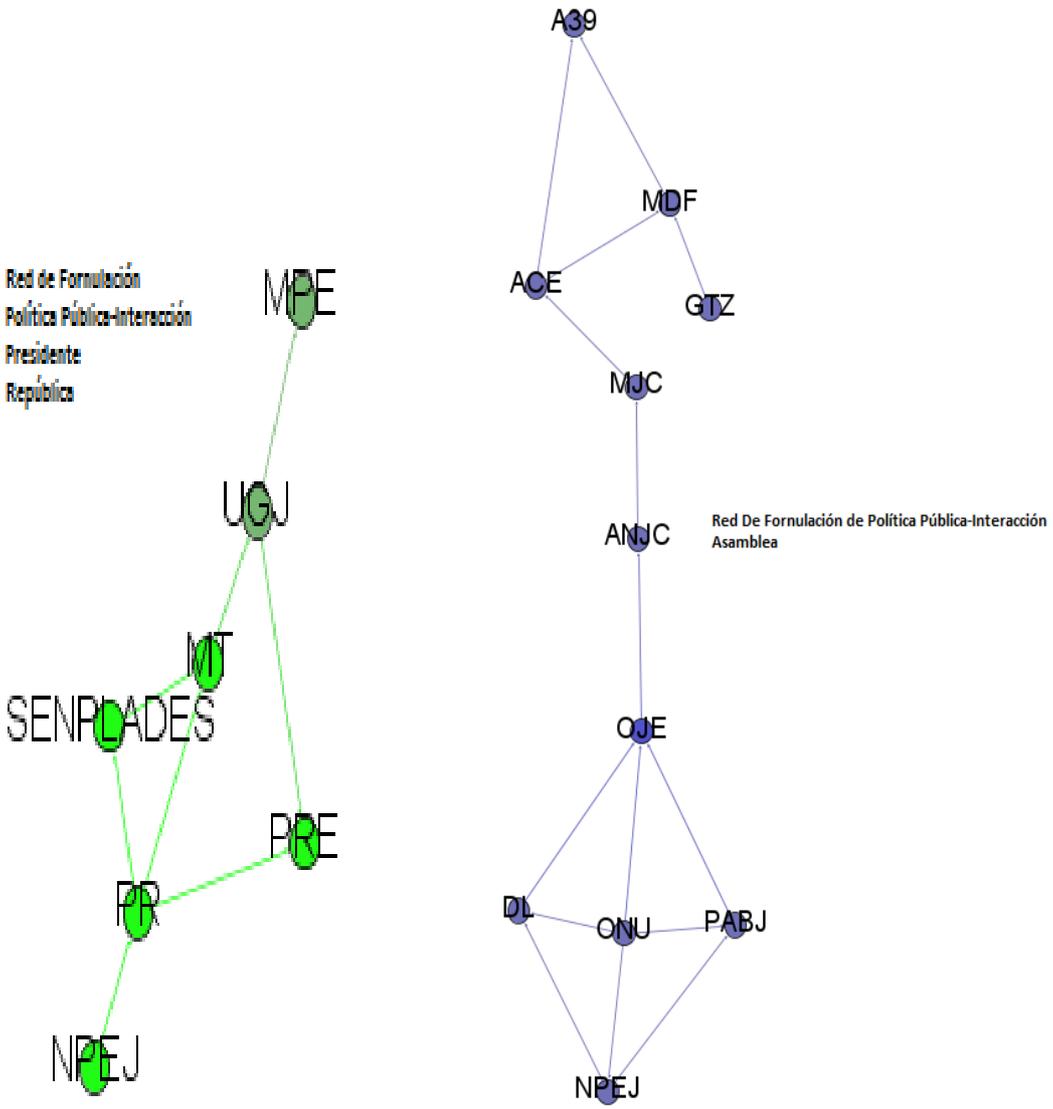
Tabla 7 : *Resumen de los principales logros alcanzados por los actores centrales en las redes de política pública de empleo juvenil.*

ACTOR	RED	LOGROS
Acuerdo Nacional Juvenil	Red Nacional de empleo	Logra posicionar sus

Constituyente	juvenil-interacción con la Asamblea Constituyente	creencias programáticas en la agenda pública y que se finalmente se incluya en la Constitución Política del Ecuador un artículo que hace referencia específica a los jóvenes, especialmente al empleo juvenil.
Poder Ejecutivo	Red Nacional de empleo juvenil-interacción con el Presidente de la República	Impone sus creencias programáticas, define el problema de la política pública, su público objetivo y selecciona los instrumentos.
Naciones Unidas	Red Internacional de empleo juvenil-énfasis en el sector privado	Logra posicionar en los actores no estatales la necesidad de que los Estados implementen en sus naciones políticas públicas de empleo juvenil, sin poder entrar luego al proceso de formulación de la política.
Organización Internacional del Trabajo	Red Internacional de empleo juvenil-énfasis en el sector privado	Logra posicionar en los actores estatales la necesidad de que los Estados implementen en sus naciones políticas públicas de empleo juvenil, sin poder entrar luego al proceso de formulación de la política.

Fuente: ONU, 1995, 1998. OIT, 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013. ANC, 2007,2008. OIJ, 2005. PREJAL (web). SENPLADES, 2013. MRL (web). MIES (web). Entrevistas.

Grafico 6: Red Nacional de empleo juvenil-énfasis en el sector público



Fuente: ONU, 1995, 1998. OIT, 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013. ANC, 2007,2008. OIJ, 2005. PREJAL (web). SENPLADES, 2013. MRL (web). MIES (web). Entrevistas.

Instrumentos seleccionados para la implementación de la Política Pública de Empleo Juvenil en Ecuador (Mi Primer Empleo):

En esta parte del capítulo, analizaremos los instrumentos seleccionados en la implementación de la política, tomando como referencia las “herramientas de gobierno” de Hood:

Hood (2004), menciona que: “Las Herramientas de gobierno...luego se identificaron cuatro recursos básicos sociales que normalmente están disponibles para el gobierno, para la recopilación de información de los ciudadanos y modificar su comportamiento. Aquellos recursos se denominan "nodalidad", "autoridad", "tesoro" y "organización". La nodalidad denota la capacidad del gobierno para operar como un nodo en las redes de información-un punto central de contacto. Denota la Autoridad del poder legal y otras fuentes de legitimidad del gobierno. Tesoro denota de gobierno activos o recursos fungibles, y la organización denota su capacidad de acción directa, por ejemplo, a través de los ejércitos, policía o burocracia.” (p.21).

Tabla 8: *Mi Primer Empleo se implementa a través de los siguientes Acuerdos Ministeriales*

Año	Acuerdo Ministerial	Fecha
2007	0016	24 de septiembre de 2007
2008	0039	25 de abril de 2008
2009	0162	15 de abril de 2009
2010	0017	28 de enero de 2010
2011	0050	21 de febrero de 2011
2012	0016	26 de enero de 2012
2013	0034	20 de febrero de 2013
2014	0074	27 de marzo de 2014
2015	0016	23 de enero de 2011

Fuente: Ministerio de Relaciones Laborales (web)

Instrumentos presupuestarios:

Mi Primer Empleo se financia desde gastos de inversión del gobierno ecuatoriano, a través de un proyecto emblemático, priorizado por SENPLADES hasta el 2017.

Tabla 9: Presupuesto Mi Primer Empleo 2007-2015

Año	Solicitado	Asignado	Devengado	%
2007	395985,44			
2008	2146199,00			
2009	3219980,65	3503707,81	3476069,57	99,2
2010	1860057,00	1931723,63	1898201,94	98,3
2011	2253991,02	2195323,53	2137542,55	97,4
2012	4000000,00	561068,61	552586,62	98,5
2013	5000000,00	1137965,75	1133686,28	99,6
2014	2174762,00	1099322,37	1098170,60	99,9
2015	2157562,00	1100000,00		

Fuente: *Ministerio de Relaciones Laborales (web)*

La ejecución de Mi Primer Empleo por parte de esta agencia se lo enmarcó en los siguientes componentes declarados:

- Componente 1: Incluir a las y los jóvenes estudiantes que se encuentren cursando sus estudios en Instituciones de Educación Superior en pasantías académicas y de excelencia académica en instituciones públicas.
- Componente 2: Formar en habilidades blandas a las y los jóvenes estudiantes colocados en pasantías en el sector público para fortalecer su desempeño en el ámbito profesional.
- Componente 3: Realizar seguimiento y apoyo psicológico a las y los jóvenes estudiantes colocados en pasantías en el sector público.

Y su ámbito de acción es:

- las y los jóvenes entre 18 y 29 años de edad que se encuentren cursando estudios o estén egresados de Instituciones de Educación Superior (Universidades, Escuelas Politécnicas, Conservatorios, Institutos técnicos y tecnológicos).

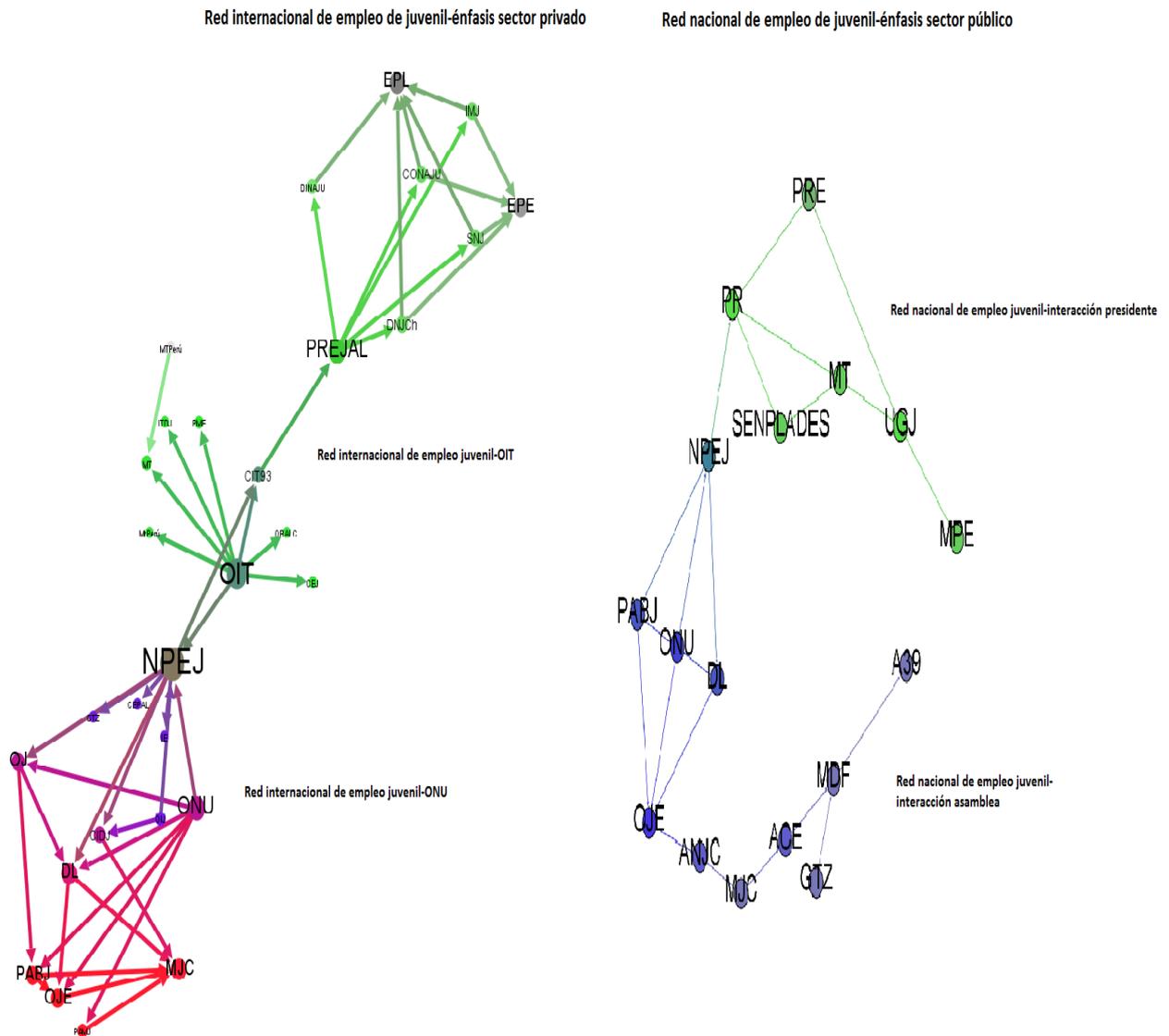
- Las y los jóvenes que no tengan una historia laboral anterior en el sector público y que no hayan participado en el Proyecto Mi Primer Empleo del Ministerio de Relaciones Laborales.
- Las y los jóvenes con residencia permanente en las ciudades priorizadas.
- Las y los jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Como se pudo observar en este capítulo, la red internacional y nacional de actores no estatales, representados en el acervo denominado Acuerdo Nacional Juvenil Constituyente, logra la puesta en agenda del tema concerniente a la necesidad de que el Estado ecuatoriano adopte políticas de empleo juvenil. Culmina su labor en la inclusión de un artículo en la nueva Constitución del Ecuador (un artículo de varios presentados), que plasma la importancia de reconocer a los jóvenes como “actores estratégicos del desarrollo” e incluyendo el empleo juvenil como una prioridad del Estado.

A pesar de que este es un logro no muy común en la cotidianidad de los países nacionales (de hecho, hasta aquí llego el estilo “bottom up” de formulación de una política), la definición de la política, entró en otra red, en la cual la ANJC no fue incluido ni tuvo incidencia, produciendo finalmente una política pública de empleo juvenil acorde a las creencias programáticas del Presidente de la República.

También se puede notar que en el proceso de selección de instrumentos, los actores involucrados en la “Red Internacional de Política de Empleo Juvenil, con énfasis en el sector privado” no tuvieron participación mayor, y de hecho quedaron fuera de la gestión de los diferentes instrumentos, por lo cual la red de política de empleo juvenil, nuevamente se reconfigura, como se observará en el siguiente capítulo.

Grafico 7: Comparativo de las configuraciones entre las redes de política pública de empleo juvenil



Fuente: ONU, 1995, 1998. OIT, 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013. ANC, 2007,2008. OIJ, 2005. PREJAL (web). SENPLADES, 2013. MRL (web). MIES (web). Entrevistas.

Elaboración: autor

Capítulo 4

Resultados y Red de la Política de Empleo Juvenil

En el capítulo anterior, se observó los cambios en las configuraciones que sufrió la red de política de empleo juvenil, así como la entrada y salida de actores e ideas en la misma, desde el momento mismo de su concepción (puesta en agenda) hasta la definición de la política de empleo juvenil. En este capítulo, se determinarán los cambios que se dan en la red de política pública de empleo juvenil como consecuencia de los resultados de la política. Se analizarán los efectos que tuvo la incidencia de la autoridad externa en los resultados de la política, y de cómo a partir de los mismos, la configuración de la red de política pública cambia nuevamente hacia un carácter casi absolutamente estatal, de tipo “top down”. Para ello se construirá un mapa de actores bajo el cual se distinguirá a los promotores de la política de empleo juvenil, de quiénes finalmente la dirigen e implementan.

Por tanto, interesa en este capítulo explicar la forma en la que afectó el producto de la política a la estructura de la red y a su composición.

Marsh y Smith (2002), manifiestan que: Los resultados pueden afectar a las redes en al menos tres maneras. En primer lugar, un resultado de políticas en particular puede llevar a un cambio en la composición de la red o al saldo de los recursos dentro de ella. En segundo lugar, los resultados de política pueden tener un efecto sobre la estructura social más amplia que debilita la posición de un interés particular en relación con una determinada red... En tercer lugar, los resultados de las políticas pueden afectar a los actores. Claramente, los actores aprenden por experiencia. Si ciertas acciones dentro de una red no pueden producir un resultado beneficioso para un actor dentro de la red y la organización que representa, o más ampliamente, a la red en su conjunto, pues, que el actor es probable que busque otras estrategias y acciones. (p. 18).

Además, en este capítulo se pone a prueba la hipótesis sobre el estilo de política que se desarrolla en el Ecuador, el cuál inicia de manera “bottom up” en su puesta en agenda y formulación, para que posteriormente la autoridad externa gubernamental del poder ejecutivo imponga sus creencias programáticas e imprima un estilo “top down” en la definición y selección de instrumentos de la política pública de empleo juvenil. Para ello, retrocederemos un poco, antes de la Asamblea Constituyente, a fin de recordar la composición de la red antes de la definición de la política, y contrastar con la nueva configuración luego de que se provocara el producto de la política. Como se vio en el capítulo de agencia y estructura, dos

agencias internacionales tuvieron notable influencia en el posicionamiento de la creencia programática sobre la necesidad de adoptar políticas públicas de empleo juvenil en los Estados, y fueron, juntas o en caminos separados según el caso, Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo.

En ese sentido, en el 2006, se firma un convenio entre el Ministerio del Trabajo del Ecuador varias agencias de Naciones Unidas, como: UNFPA, UNIFEM, UNICEF y PNUD. A este convenio se sumó la OIT para los temas específicos laborales. Este convenio tenía por objetivo actuar en tres ámbitos: Capacitación Laboral, Seguridad Social y Migraciones Laboral.

Esta asistencia técnica, culminó en la formulación del Plan de Empleo Joven en el Ecuador, contando entre sus hitos más importantes la cooperación entre estos organismos multilaterales y la cooperación bilateral Ecuador-Perú , plasmado en la Conferencia Binacional “Políticas de Empleo y Jóvenes “

Se debe recordar, que dicho Plan no se implementó finalmente, y en la nueva configuración de la red observada en la “Red Nacional de Política Pública de Empleo Juvenil con énfasis en el sector público” de nuestro análisis, el ingreso de nuevos actores e ideas provocó la salida de varios actores, entre ellos la influencia directa que había mantenido ONU y OIT en la primera red, lo que hizo que los productos realizados bajo dicha influencia, también salieran.

El ingreso de un nuevo actor, Rafael Correa Delgado, con su respectiva creencia programática frente al empleo juvenil, enmarcada en las pasantías remuneradas en el sector público, reconfigura la red y logra que el producto de la política se diferencia a la de sus pares regionales.

Al definirse la política en un estilo “desde arriba hacia abajo”, y al encargar su implementación a actores que no fueron parte ni de la comunidad epistémica internacional o nacional (en la primera red) o de los actores no estatales que lograron incluir el artículo de referencia a los jóvenes y su derecho al empleo (en la segunda red), el producto logra que estos actores pierdan su radio de influencia, y tengan poca o nula participación en la red que se dedicaría a implementar en la política.

Marsh y Smith (2000), señalaron que: “Los resultados pueden afectar a las redes en al menos tres maneras. En primer lugar, un resultado de políticas en particular puede llevar a un cambio en la composición de la red o al saldo de los recursos dentro de ella. (p. 6)

Veamos esto un poco más de cerca; El 27 de junio del 2007, el Ministerio del Trabajo, solicita, como estrategia de ejecuciónn, a través del memorando 144 UGJMTE, “la elaboración del Decreto Ejecutivo que eleva Mi Primer Empleo como Política Pública de Empleo”; finalmente la política entra en vigencia como Acuerdo Ministerial el 24 de septiembre del mismo año.

La unidad encargada del diseño e implementación de Mi Primer Empleo fue inicialmente la Unidad de Género y Juventud del Ministerio del Trabajo, para luego ser asumido por la Dirección de Grupos de Atención Prioritaria del mismo Ministerio. En esta Unidad, Marianela Navas fungía como coordinadora de la misma, y la funcionaria responsable de Mi Primer Empleo tiene por nombre Pamela Aguirre, funcionarias en las que su trayectoria no guarda una fuerte relación con Naciones Unidas, la Organización internacional del Trabajo o con alguna organización de la sociedad civil emparentada con el Acuerdo Nacional de Jóvenes por la Constituyente.

Por tanto, los intereses de estos actores, y sus respectivas creencias programáticas, no contaron con representantes directos en la definición e implementación de la política Mi Primer Empleo, lo que ocasionó su alejamiento del epicentro en la toma de decisiones de la misma, el cual quedaría en el poder ejecutivo, específicamente en el Ministerio del Trabajo en los posteriores años y en coordinación con el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y SENPLADES.

Entonces, la red toma una connotación casi exclusivamente estatal, con poca y ocasional participación de actores no estatales para temas específicos, y con una cooperación con organismos multilaterales que se quedaría a nivel de asistencia técnica, sin que tengan capacidad de injerencia en la toma de decisiones para un posible cambio en la política.

Marsh y Smith (2000), señalan que: “El resultado política refleja la interacción entre la estructura de la red y la interacción de la red. Casi todas las relaciones son interactivas o dialécticas. Esto se refleja en el hecho de que las flechas son de dos vías.” (p.7).

Inicialmente Mi primer Empleo construye su red de ejecución con otras agencias estatales como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Banco Nacional de Fomento y el Consejo Nacional de Discapacidades, para luego irlo ampliando progresivamente hacia otras agencias estatales.

Para demostrar esto, se puede acudir los documentos de transparencia del Ministerio del Trabajo, y constatar, que en los informes anuales de la política Mi Primer Empleo, constan que no se han realizado, como mecanismo de participación ciudadana para la política de empleo juvenil en su etapa de implementación, audiencias públicas, consejos consultivos, diálogos periódicos de deliberación o agendas públicas de consulta a la ciudadanía, teniendo algunos eventos interministeriales, exclusivamente para procesos de socialización.

La Constitución de la República del Ecuador, a partir de su aprobación en el 2008, crea un quinto poder del Estado, denominado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y transversaliza en su cuerpo normativo la obligación permanente de las instituciones públicas de abrir espacios de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas.

De la misma manera, abre la necesidad de que el Estado ecuatoriano, en todos sus niveles, mantengan espacios de retroalimentación que posibiliten la mejor implementación de las políticas públicas, y de ser el caso, se generen cambios o se diseñen nuevas políticas.

En este sentido, en los mismos informes de transparencia (normados a través de la Ley Orgánica de Transparencia e Información Pública y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana), Mi Primer Empleo declara no haber realizado veedurías ciudadanas, observatorios ciudadanos, defensorías comunitarias o comités de usuarios del servicio.

Sin embargo, ha tenido un ejercicio permanente y sostenido en los procesos de rendición de cuentas, tanto el diseño de los instrumentos necesarios, como de la difusión de los resultados a través de distintos medios, de manera participativa, con eventos de acercamiento a la ciudadanía, en los tiempos indicados y en coordinación con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Esta información nos permite confirmar, que la red configurada a raíz de producto de la política pública de empleo juvenil se cerró hacia actores estatales para el ejercicio de toma de decisiones, manteniendo a los actores no estatales en una posición para la socialización e información de los resultados. En palabras de Monpetit (2003; 8) “cambios en la red como resultado de enfrentamientos no son necesariamente equivalentes a la apertura de la red”, desembocando en este caso, en un “cerramiento” de la red de política pública empleo juvenil.

Ahora veamos, luego del producto de la política, lo que sucedió con el Acuerdo Nacional de Jóvenes por la Constituyente. En el año 2008, en el blog oficial de la organización, el ANJC festejaba la aprobación de sus propuestas y la inclusión de las mismas en la Constitución, con un artículo:

ACNJC (2008), se manifestó que: artículos de jóvenes, ¡Jóvenes SI, en la Constitución y en el País! La Asamblea Constituyente aprobó con 96 votos de 96 Asambleístas presentes los siguientes artículos referentes a los y las jóvenes. Las organizaciones que conformamos el Acuerdo Nacional por la Constituyente Juvenil nos sentimos complacidas que los y las Asambleístas han recogido las propuestas presentados por el Acuerdo. Los y las jóvenes festejamos con abrazos y júbilo. Al mismo tiempo, agradecemos a los y las Asambleístas que apoyaron la propuesta de jóvenes recogida en el Mandato Juvenil.” (pg. 9)

A partir de eso, varios de sus líderes fueron incluidos progresivamente en el gobierno en algunos espacios institucionales relacionados con temas relacionados a los intereses de la juventud ecuatoriana (Dirección Nacional de la Juventud y Adolescencia del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Proyecto de Jóvenes de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, entre otros), sin tener responsabilidad o injerencia directa sobre la política Mi Primer Empleo. También se debe notar, que una vez terminada la Asamblea Constituyente, y por tanto la plataforma que juntaba las organizaciones juveniles, el ACNJ fue debilitándose permanentemente con el pasar del tiempo, adquiriendo mayor protagonismo individual algunas organizaciones y manteniendo plataformas puntuales por fuera del Acuerdo. En la actualidad, se encuentra casi disuelto el ACNJ.

En el caso de los organismos multilaterales, como se había mencionado anteriormente, quedaron en una posición de asistencia técnica en la red de política de empleo juvenil, sin tener mayor capacidad de injerencia en el proceso de toma de decisiones en la implementación de la política. El Mi Primer Empleo entonces, fue más bien recogido como

una buena experiencia por estos organismos, para mostrarlos internacionalmente en sus ejercicios de cooperación regional.

Como ejemplificación de lo mencionado, podemos citar un par de casos, como el del Proyecto “Apoyo a la implementación del Plan de Acción para el Empleo de Personas Jóvenes en El Salvador” publicado por OIT en el mes de junio 2013, en dónde se recoge a la política Mi Primer Empleo, como un ejemplo a considerar en la discusión de El Salvador. De la misma manera, la política ecuatoriana fue expuesta en el documento “20 Buenas Prácticas en Políticas Públicas de Juventud”, publicado en noviembre del 2012 por la Organización Iberoamericana de la Juventud, con apoyo de UNFPA, CEPAL, UNESCO y PNUD; documento que muestra la política de juventud de cada país de Iberoamérica, en dónde Mi Primer Empleo se lleva la atención como la política más exitosa en la materia, en el Ecuador.

La experiencia del Mi Primer Empleo, cobra relevancia a nivel internacional como una buena práctica, recomendada por organismos internacionales multilaterales, a pesar de no seguir la misma línea de otras experiencias regionales.

Según información publicada por la Subsecretaría de Empleo y Salarios en la web del MDT, la política Mi Primer Empleo, ha ubicado 13.015 pasantes académicos y de excelencia académica desde el año 2007 hasta mayo 2013.

Se construyó una red de implementación que engloba a la mayor parte del Estado ecuatoriano, tanto a nivel de gobierno central como a nivel desconcentrado, teniendo por tanto un carácter contundentemente nacional e intersectorial para la ubicación de los jóvenes en su primera experiencia laboral.

Montpetit (2003), manifestó que: los enfrentamientos entre estas redes de políticas parecen inevitables. Con el tiempo, una mezcla de acción estratégica y acción comunicativa probablemente hará que las ideas, las alianzas y los patrones de interacción evolucionan, dando lentamente lugar a nuevas redes. Una reconfiguración como tal, puede dar lugar a nuevas exclusiones. (p.7).

En este caso, la reconfiguración de la red, como consecuencia de los resultados de la política, excluyó a los actores no estatales promotores, nacionales e internacionales de la red de política para el momento de la definición e implementación, cerrándose hacia una red casi exclusivamente estatal. Desde el 2007 hasta el 2012 se encuentran laborando actualmente 5.340 en

Instituciones Públicas y Privadas, de los cuales 5.139 son pasantes académicos y 201 de excelencia académica, representando el 41.04% del total de ubicados hasta marzo del 2014. Adicionalmente desde el 2011 hasta mayo del 2013 se han capacitado a todos los jóvenes pasantes de excelencia académica en 18 talleres abordando las siguientes temáticas: Inducción al Sector Público, Planificación Estratégica, Estrategias del Buen Servicio, Ley Orgánica del Servicio Público y Normas de Control, Sistema integrado de Talento Humano y Liderazgo Ético. A nivel nacional existen 104.466 jóvenes aspirantes inscritos en la base de datos del Proyecto Mi Primer hasta mayo del 2013, a través el sitio web del Ministerio de Relaciones Laborales

Con base a lo mencionado anteriormente, resultado del producto de la política, la segunda red que visualizamos en el capítulo anterior, se configura nuevamente, cerrándose hacia nodos preponderantemente de carácter estatal y nacional.

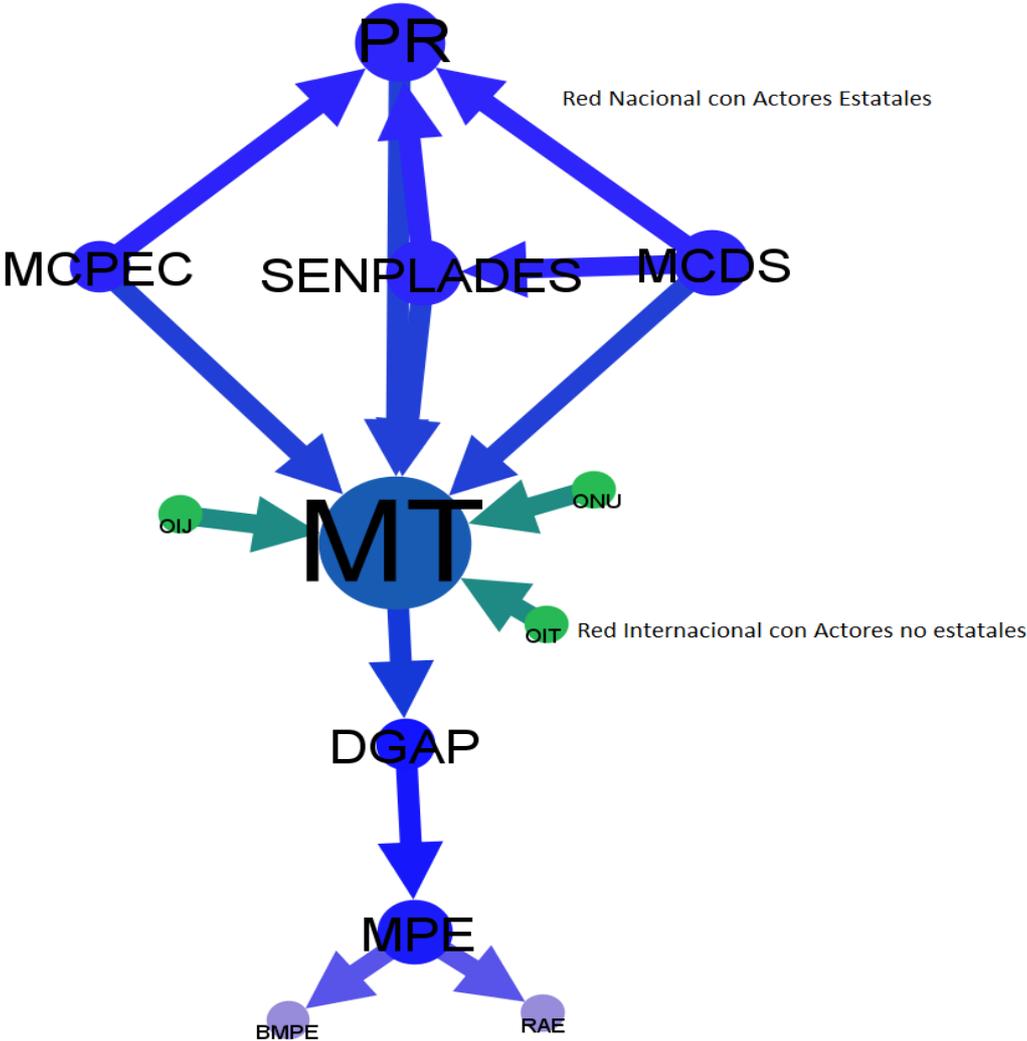
Tabla 10: Cuadro de actores/ideas/nodos de la tercera red de política de empleo juvenil

ID	NOMBRE	TIPONODO	NIVEL
ONU	Naciones Unidas	1	1
OIT	Organización Internacional Trabajo	1	1
OIJ	Organización Iberoamericana Juventud	1	1
MT	Ministerio Trabajo Ecu	1	2
PR	Presidencia República Ecuador	1	2
SENPLADE S	Secretaría Técnica Desarrollo		
DGAP	Dirección Grupos Atención Prioritaria	1	2
RAE	Red Actores Estatales	1	2
PR	Presidencia República Ecuador	1	2
MCDS	Ministerio Coordinador Social	1	2
MCPEC	Ministerio Coordinador Producción	1	2
BMPE	Beneficiarios Mi Primer Empleo	1	2

Fuente: ONU, 1995, 1998. OIT, 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013. ANC, 2007,2008. OIJ, 2005. PREJAL (web). SENPLADES, 2013. MRL (web). MIES (web). Entrevistas.

Continuando con la metodología propuesta, se han seleccionado a los actores e ideas de mayor trascendencia en la formulación de la política de empleo juvenil, y los cuales logran explicar de mejor manera los resultados obtenidos. Es así, que el nodo denominado Red de Actores Estatales, por poner un ejemplo, contiene a 243 agencias estatales, a través de las cuales la política de empleo juvenil se ha implementado desde el 2007. (Adjunto el listado completo como anexo). De esta manera, con base al número de interacciones de cada uno de los nodos, la configuración de la red cambia a sus articuladores, por tanto, a los actores que poseen mayor influencia sobre la política.

Grafico 8: Red de implementación de la política de empleo juvenil



Fuente: ONU, 1995, 1998. OIT, 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013. ANC, 2007,2008. OIJ, 2005. PREJAL (web). SENPLADES, 2013. MRL (web). MIES (web). Entrevistas.

Tabla 11

Cuadro de Reconfiguración de las redes la política de empleo juvenil

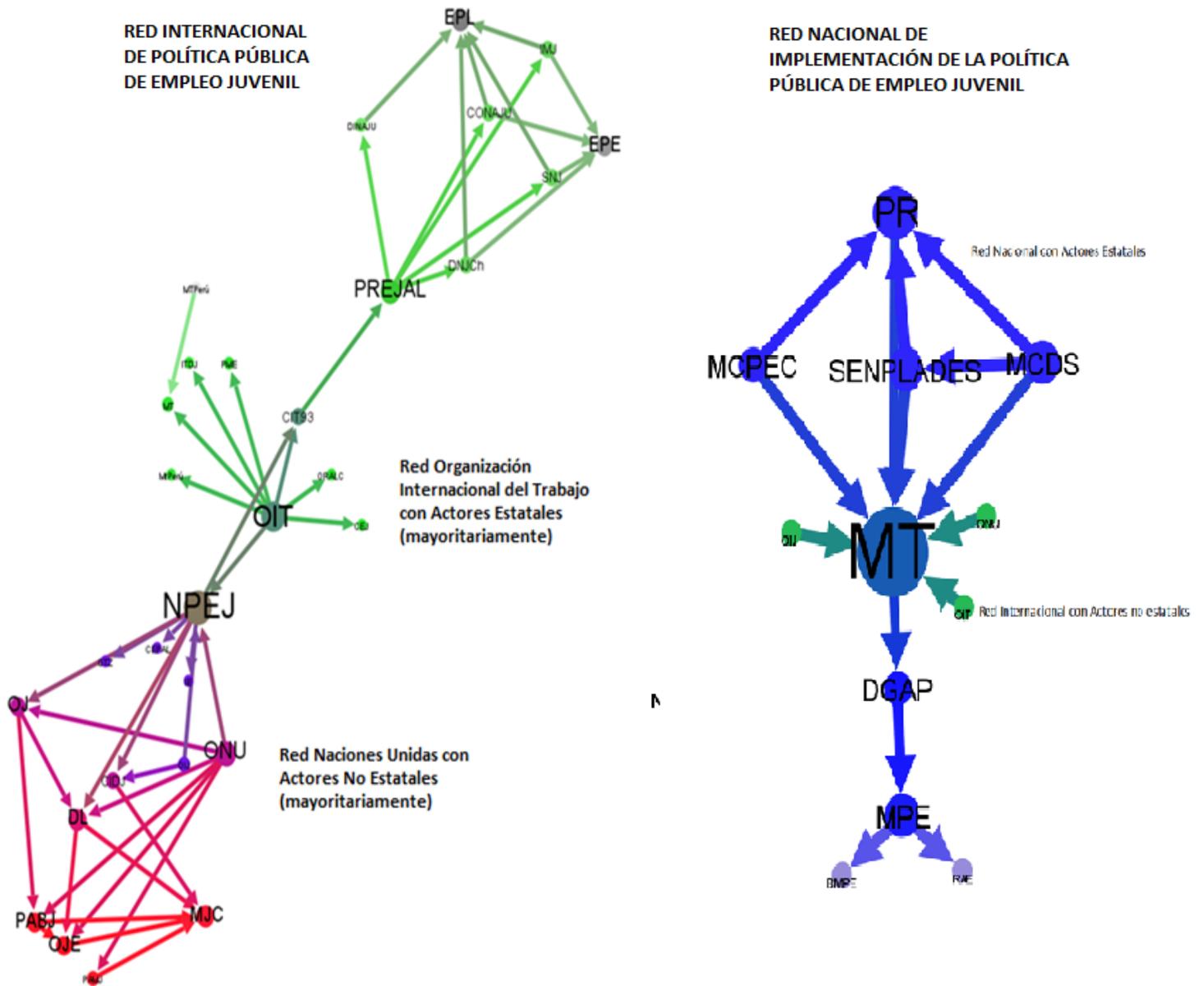
Actores centrales de Red de política pública de empleo juvenil-Énfasis en el Sector Privado (promotores de la política)	Actores centrales de Red de implementación de la política pública de empleo juvenil	Resultados de la reconfiguración de la red de política de empleo
Naciones Unidas	Naciones Unidas	Se queda en la red como observador.
Organización Internacional Trabajo	Organización Internacional Trabajo	Se queda en la red como observador.
Organización Iberoamericana Juventud	Organización Iberoamericana Juventud	Se queda en la red como observador.
Ministerio Trabajo Ecu	Ministerio Trabajo Ecu	Se queda como nodo central de la red.
Organizaciones Juveniles Ecuatorianas	Beneficiarios Mi Primer Empleo	Se quedan los representantes de la sociedad civil a manera de beneficiarios de la política de empleo juvenil.
Red de actores internacionales no estatales y estatales		Desaparecen las agencias internacionales, siendo reemplazados por una red de actores estatales.

Fuente: ONU, 1995, 1998. OIT, 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013. ANC, 2007,2008. OIJ, 2005. PREJAL (web). SENPLADES, 2013. MRL (web). MIES (web). Entrevistas.

Como se puede observar en el gráfico de la red de implementación y en el cuadro de reconfiguración de las redes, la incidencia de la autoridad externa, en este caso representado por el Presidente de la República, cambia radicalmente el camino construido por los promotores iniciales de la política de empleo. La toma de decisiones, así como la implementación de la misma, sufre una ruptura a partir de la intervención del Presidente, que resulta en la exclusión casi absoluta de los actores que inicialmente participaron en el proceso, puesto que la política queda en manos de otros actores ajenos al primer momento.

También podemos confirmar nuestra hipótesis, en cuanto que el estilo de la política cambia, iniciando de una manera “bottom up” en la puesta en agenda, discusión y formulación, configurándose en “top down” para el momento de su definición e implementación, siendo el punto de quiebre la intervención de la autoridad externa, quien logra cambiar el estilo de la política y reconfigurar la red de la política con sus recursos institucionales.

Grafico 9: Comparativo de las configuraciones entre las redes de política pública de empleo juvenil



Fuente: ONU, 1995, 1998. OIT, 2005, 2007, 2009, 2010, 2012, 2013. ANC, 2007,2008. OIJ, 2005. PREJAL (web). SENPLADES, 2013. MRL (web). MIES (web). Entrevistas.

Conclusiones

En este estudio, se ha planteado como objetivo analizar el rol de los actores en la formulación e implementación de la política pública de empleo juvenil en el Ecuador, haciendo énfasis en la formulación del problema y la selección de los instrumentos.

Para ello se ha utilizado el enfoque de redes de la política (Marsh y Smith, 2002) con aportes complementarios de modelos ideacionales (Kisby, 2007) y modelos de toma de decisiones (Knoke, 1993), al creerlos como los más pertinentes para poner a prueba nuestra hipótesis en este análisis. Se afirma que la incidencia de la autoridad externa gubernamental del poder ejecutivo impone sus creencias programáticas y cambia el estilo de construcción de la política pública de empleo juvenil que hasta el momento de su intervención se venía desarrollando (“bottom up”) e imprime un estilo “top down” en la definición y selección de instrumentos de la política pública de empleo juvenil, basándose en una estructura de burocracia centralizada.

Entonces, la comprensión de este análisis y las particularidades del mismo, necesariamente se basa en la injerencia que tiene la autoridad externa en la política pública, retrocediendo a los conceptos del Weber, bajo los cuales se puede entender a la gestión de políticas como un ejercicio de autoridad y de poder; se reconoce a las mismas como “decisiones de una autoridad legítima, adoptada en su área de competencia, conforme a los procedimientos establecidos y vinculado a los ciudadanos.”

(Weber, 1944)), reconociendo que hay una desigual competencia al momento de plantear agendas y definiciones en las redes de política pública. Enfocando las consecuencias de la injerencia hacia los conceptos de autoridad externa planteados por Marsh y Smith, quienes consideran que la “autoridad política es quizás la restricción externa más importante” y que puede ser tan determinante, que por sí sola puede cambiar el contexto en una red o comunidad de políticas, se dimensiona la importancia de la autoridad externa gubernamental en este caso.

Entonces, se analizó a los actores que conforman la red de políticas públicas de empleo juvenil en el Ecuador en sus distintos momentos, organizando el estudio en las interacciones bidireccionales entre red y contexto, estructura y agencia y red y resultados (Marsh y Smith, 2002), describiendo y mostrando dichas interacciones.

Inicialmente se pudo observar la estructuración de una red de actores de naturaleza predominantemente no estatal e internacional, siendo nodos centrales en esta red Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, quienes ponen en agenda de discusión la necesidad de que los Estados nacionales adopten políticas públicas de empleo juvenil, utilizando sus recursos cognitivos, financieros, logísticos, entre otros, para articular a otros actores estatales y no estatales nacionales e imprimir un estilo de política para los temas de empleo juvenil; en palabras de Knoke, “para traer recursos suficientes de influencia y dominación sobre los públicos y autoridades encargadas de decidir un acontecimiento de la política”, en este caso, la influencia centrada en los tomadores de decisión de los países nacionales, específicamente centrados en la autoridad externa gubernamental, “con la intención de aumentar la probabilidad de tener un resultado favorable a los intereses de los actores” (Knoke, 1993).

El papel de las creencias programáticas en este caso es determinante; pues justamente son estas quienes provocaron una configuración específica de la red promotora de políticas de empleo juvenil, y que luego, el enfrentamiento entre las ideas reconfigura varias las redes de actores, en función a las creencias ganadoras o predominantes.

Tanto es así, que la primera creencia generadora, es justamente la idea posicionada y extendida por Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo de que los Estados deben adoptar políticas de empleo juvenil, y crean la “necesidad” entre los actores, empujándolos a presionar en sus países por diferentes vías. Todo esto, a través de sendas declaraciones internacionales como la del Plan Acción para la Juventud de Braga, la Declaración de Lisboa, de la 93ª Conferencia Internacional del Trabajo, entre otras, así como documentos de recomendaciones de política o programas al estilo de “Crisis Empleo Juvenil: un llamado a la acción” o el “Programa Acción Mundial Jóvenes”.

Esta primera idea, configura la primera red de actores y contundentemente demuestra el por qué las ideas importan.

De esta manera, podemos causalizar los resultados de la política como “la variable dependiente” y a las creencias programáticas como “motivador de los miembros de la red” y conjuntamente con la “red de políticas” como “variables independientes” (Kisby, 2007)

Luego, en base a otras creencias programáticas se perfilan las redes, definiendo los estilos; es así que las creencias programáticas de la organización Internacional del Trabajo hacen énfasis en dirigir las políticas de empleo juvenil hacia el sector privado y con públicos objetivos que no hacían distinción entre los jóvenes a beneficiarse, lo cual incluso es plasmado en las definiciones de los problemas y selección de instrumentos en varios países de América Latina, puesto que en la mayoría, las políticas fueron direccionadas hacia la articulación con el sector privado (el programa de “Promoción de Empleo Juvenil en América Latina” empujado desde OIT, casi absolutamente tuvo este énfasis en los países en los cuales se lo implementó).

Hasta ese momento, las prioridades de las políticas públicas estaban dirigidos hacia otros ámbitos, sin embargo, el cambio del contexto internacional, redefinen estas prioridades: “como el ambiente externo cambia, puede afectar a los recursos e intereses de los actores dentro de una red” (Marsh y Smith, 2002)

Por el lado de Naciones Unidas, el “traspaso” de su agenda y creencias programáticas es evidente en el caso ecuatoriano; durante varios años este actor promovió eventos internacionales, en los cuales invitaba a la sociedad civil de diferentes países, eventos en los cuales se imprimía una agenda puesta por Naciones Unidas y que era replicada, en distintos niveles y versiones, por los actores no estatales. En el caso ecuatoriano, esta agenda se puede observar plasmada en el documento denominado “Mandato Juvenil Constituyente”, el cual es presentado a las Asamblea Nacional Constituyente, y el cual aborda diversas temáticas, incluyendo la del empleo juvenil. “La habilidad que un actor tiene que utilizar en la negociación” le permite a Naciones Unidas marcar la pauta en la red, además que el uso de “los recursos a disposición delimitan las relaciones de poder dentro de la red, así como la delimitación de la agenda”, en este caso, en la red de políticas de empleo juvenil.

La intervención de estos dos actores centrales, con sus creencias programáticas, es determinante en la región en el primer momento de la red de política, abordando predominantemente desde Naciones Unidas a actores no estatales nacionales y desde la Organización Internacional del Trabajo a actores estatales nacionales.

En el caso del Ecuador, como se pudo observar en el capítulo tercero, la apertura de una ventana de oportunidad (Kingdon, 1984) con la victoria electoral de Alianza País y la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, permite una inusitada “permeabilidad” del Estado, logrando dar forma a un proceso “bottom up” de formulación de

la política de empleo juvenil, en el cual la agenda de los actores no estatales, representantes de movimientos juveniles en su mayoría, pudo ser plasmada en un artículo de la nueva Constitución Política, lo cual de por sí se convierte en un hito histórico dentro de las reivindicaciones sociales de los movimientos sociales juveniles.

Sin embargo, la intervención de la autoridad externa gubernamental en este proceso, cambia el estilo de formulación que hasta ese momento se venía llevando, hacia un estilo más de tipo “top down” en la definición del problema y selección de instrumentos de la política, intervención que además imprime las creencias programáticas de un actor central, como en este caso es el Presidente de la República, lo cual, naturalmente reconfigura la red de la política.

Y al hacerlo, “no es neutral” y toma decisiones no solo en base a sus creencias programáticas, sino en base a “pasadas distribuciones y conflictos de poder y la forma de presentar los resultados políticos.” (Marsh y Smith, 2007), repitiendo estilos “top down” de formulación de construcción de políticas de anteriores gobiernos, a pesar de mostrarse políticamente como un gobierno diametralmente opuesto a dichos los estilos, mostrándonos la relación entre la estructura y agencia.

El presidente imprime sus creencias programáticas en la definición del problema, enfocando la política hacia un público objetivo de “estudiantes universitarios” y dirigiéndola al sector público, distanciándose de las creencias programáticas de la red anterior, que hacía énfasis hacia el sector privado. De hecho, en la región, Ecuador se convierte en “atípico”, en cuanto su política de empleo juvenil, por las diferencias mencionadas.

Esto es interesante, puesto que la formación personal del Presidente y sus creencias (en varios de sus discursos, como candidato y como mandatario, ha demostrado sus preferencias en cuanto a la educación para los jóvenes como requisito para la empleabilidad, así como a su mirada del Estado como empleador y dinamizador del mercado laboral), logra cambiar toda una agenda que venía construyéndose por varios actores nacionales e internacionales hasta ese momento.

En el caso ecuatoriano, esta capacidad de injerencia tiene mucho fundamento en los arreglos institucionales del propio país, pues no pocos autores han clasificado al modelo de gobierno en el “presidencialismo fuerte” o “poder ejecutivo ambivalente” determinado por el grado de relacionamiento y toma de decisión del ejecutivo frente a los demás poderes del Estado.

También se puede explicar esta “fortaleza” de la autoridad gubernamental del ejecutivo, en la “fortaleza” del mismo Presidente en cuanto a su legitimidad, puesto que el partido de gobierno ganó la elección con un 57% de los votos en segunda vuelta y unos meses después convocó a la Asamblea Constituyente para la “refundación del país”; lo cual políticamente le dio una gran simpatía y apoyo popular.

La autoridad gubernamental también contó con recursos cognitivos, puesto que el Presidente inauguró un estilo de conformación del gobierno, basado en la “meritocracia”, lo cual le permitió conformar gabinetes y equipos con un alto nivel de tecnocracia, lo cual le dio la posibilidad de imponer agendas basándose en la contundencia técnica de las mismas.

Con estos elementos, se puede demostrar, que aparte del peso natural que tiene la autoridad política en el proceso de toma de decisiones, dentro de una red de política, la administración e intercambio de recursos, es determinante en el momento de imponer la agenda de un actor en especial, de acuerdo a sus objetivos de política, los mismos que están fuertemente determinados por sus creencias programáticas.

Por tanto, la sola intervención de la autoridad política con sus creencias programáticas, es “la restricción externa más importante” (Marsh y Smith, 2002) y logra reconfigurar la red de política, convirtiendo a “los resultados de las políticas” en “el producto de la compleja interacción entre los actores de la élite y sus ambientes”. (Hecho y Wildavsky 1974)

Se puede concluir en que la entrada del presidente, no solo cambia el estilo de la política de “bottom up” a “top down”, permitiendo que los actores no estatales lleguen hasta la inclusión del artículo 39 de la Constitución, cerrando la definición del problema y la selección de instrumentos hacia actores estatales exclusivamente, basándose en un modelo de burocracia centralizada, sino que a partir de ese momento, configura una nueva red de política, excluyendo casi en su totalidad a los actores promotores (iniciales) del proceso de implementación de la política de empleo juvenil; “una reconfiguración como tal, puede dar lugar a nuevas exclusiones.”

Entonces, se prueba la validez del planteamiento de Marsh y Smith (2007), en cuanto a que “el resultado de política refleja la interacción entre la estructura de la red y la interacción de la red” incidiendo en posibles reconfiguraciones y composiciones de la red de la política, logrando demostrar que el modelo dialéctico es bidireccional; “casi todas las relaciones son interactivas o dialécticas. Esto se refleja en el hecho de que las flechas son de dos vías.”

El resultado de la política pública de empleo juvenil, produce la exclusión de actores de la red de política para la implementación de la misma. Ninguno de los actores promotores logra mantenerse en cargos de dirección, asesoría u operacionalización de las agencias estatales encargadas de implementar la política; ni del lado de los actores no estatales nacionales ni del lado de los actores no estatales internacionales promotores, quedando marginados de la toma de decisiones y retroalimentación de la política, y quedando en el mejor de los casos como observadores de una política que lleva ya 8 años en su funcionamiento.

De la misma manera, el “enfrentamiento” de redes de la política, con sus respectivas creencias programáticas, tiene como saldo un grupo de actores ganadores y perdedores, desde la perspectiva de quiénes logran plasmar sus agendas en las políticas públicas, y como se ha podido observar, en estos “enfrentamientos”, la administración e intercambio de recursos cognitivos, políticos, logísticos, financieros, etc., así como los aprendizajes sociales, pueden inclinar la balanza: “el actor trae conocimiento estratégico al contexto estructurado y tanto que el conocimiento estratégico y estructurado forma la acción del agente.” (Marsh y Smith, 2002)

De esta forma, en este estudio se valida el modelo de análisis propuesto e hipótesis planteada, dando un valor formal a un modelo que recaba información con métodos predominantemente cualitativos y que explica bidireccionalmente las interacciones de los actores dentro una red de política.

Lista de Referencias

- Berman, Sheri. 1988. *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar* Europe. Cambridge: Harvard University Press.
- Bogasson, Peter, 2006. *Networks and bargaining in policy analysis*. London: Handbook of public policy.
- Crozier, M, y E Friedberg. 1980. *The actor and the system*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dowling, Keith, 1995. *Model or metaphor, A critical review of the policy network approach*. London: Political Studies.
- Evans, Mark, 2001. *Understanding dialectics in policy network*. New York: Political Studies.
- Grant, W, W Patterson , y C Whitson. 1988. *Government and the Chemical Industry: A Comparative Study of Britain and West Germany*. Oxford: Oxford Edit.
- Haas, Peter. 1988. *Epistemic Communities and International Policy Coordination*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Harold, Lasswell. 1988. *The Policy Sciences*”. California : Stanford University Press.
- Hecho, H, y A Wildavsky . 1974. *The Private Government of Public Money*. Londres: Macmillan.
- Heclo, Hugh, 1978. *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo*. España: Paidos Iberica.
- Hochschild, J. 2006. *How ideas affect actions*. London: Goddin & Tilly.
- Hood, Cristopher, 2007. *Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades*. California.
- Jones, Bryan. 2004. *A Model of Choice for Public Policy*”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Kingdon, John, 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. New York: Harper Collings.
- Kisby, Ben, 2007. “*Analysing policy networks. Towards an ideational*. California : Works.
- Klijin, E, 1998. *Policy Networks: An Overview*’ in Kickert. London: Managing Complex Networks.
- Knoke, David, 1990. *Sociology and the public agenda*. London: Sage.
- Leon, Mauricio, 2006. *Jóvenes y mercado de trabajo en el ecuador* . Quito: Imprenta Rispergraf .
- Martinez, Luciano, 2006. *Jovenes y Mercados de trabajo en el Ecuador* . Quito: Flacso.
- Mendez, Jose, 2010. *Antología de la Teoría de la administración pública* . Mexico : Unidad de servicios editoriales.
- Montpetit, Éric, 2005. *A policy network explanation of biotechnology policy differences between the United States and Canada*. En *Journal of Public Policy*, Vol 25.
- Rhodes y Marsh David. 1992. *Policy networks in British politics. A critique of exiting approaches*. Oxford: Scholar ship Online.
- Roth Deubel, André-Noël (2007). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora
- Sandstrom, A., y L. Carlsson. 2008. *The performance of policy networks: the relation between network structure and Network performance*. New York: Police Studies Journal.
- SENPLADES. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir*. Quito
- Toke, David y Marsh, Smith, 2003. *Policy Networks and the GM Crops issue: assessing the utility of a Dialectical Model of Policy Networks*. Public Administration.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. 1944. Johannes Winckelmann: Fondo de Cultura Económica.

Página WEB

- ANJ, Acuerdo Nacional Juvenil, 2007. *Mandato Juvenil*. Acceso el 7 de noviembre del 2015. <https://constituyentejuvenil.wordpress.com/>
- MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2015. *Transparencia*. Acceso el 13 de noviembre. <http://www.inclusion.gob.ec/>
- MRL, Ministerio de Relaciones Laborales, 2015. *Transparencia*. Acceso el 13 de noviembre. <http://www.trabajo.gob.ec/>
- OIJ, Organización Iberoamericana de la Juventud, 2005. *Convención Iberoamericana Derechos Jóvenes*. Acceso el 3 de julio del 2015. http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20120607115106_98.pdf
- OIJ, Organización Iberoamericana de la Juventud. 2012. *20 Buenas Prácticas en Políticas Públicas de Juventud*. Acceso el 3 de julio del 2015. http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20121114001302_13.pdf
- OIT, Organización Internacional del Trabajo, 2013. *Apoyo a la implementación del Plan de Acción para el Empleo de Personas Jóvenes en El Salvador*. Acceso el 3 de julio del 2015. <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/>
- OIT, Organización Internacional del Trabajo, 2007, 2010, 2013. *Informe Trabajo Decente Juventud América Latina*. Acceso el 3 de julio del 2015. <http://www.ilo.org>
- OIT, Organización Internacional del Trabajo, 2009. *Pacto Mundial para el Empleo* Acceso el 3 de julio del 2015. <http://ilo.org/jobspact/lang--es/index.htm>
- OIT, Organización Internacional del Trabajo, 2012. *Crisis del Empleo Juvenil: un llamado a la acción*. Acceso el 3 de julio del 2015. <http://youthpractices.ucol.mx/documentos/la%20crisis%20del%20empleo%20juvenil%20un%20llamado%20a%20la%20accion.pdf>
- ONU, Naciones Unidas, 1995. *Programa de Acción Mundial para Jóvenes*. Acceso el 3 de julio del 2015. <http://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/publications/wpay2010SP.pdf>
- ONU, Naciones Unidas, 1998. *Declaración de Lisboa sobre la Juventud*. Acceso el 3 de julio del 2015. <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/integracion/portugal1998.pdf>
- ONU, Naciones Unidas, 1998. *Plan de Acción para la Juventud Braga*. Acceso el 3 de julio del 2015. <http://koha.gire.org.mx/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=13649>
- PREJAL, Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, 2006. *Prejal promoción del empleo juvenil en américa latina*. Lima: Organización Internacional del Trabajo. Acceso el 3 de julio del 2015. <http://prejal.lim.ilo.org/>