

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/281239955>

“Política pública de juventud: tránsito y desafíos para el bicentenario”. Revista Observatorio de Juventud N°4/2005, Santiago

Technical Report · October 2005

CITATIONS

0

READS

160

1 author:



Marcel Theza

Universidad de Los Lagos

44 PUBLICATIONS 83 CITATIONS

SEE PROFILE

Políticas públicas de Juventud: tránsito y desafíos para el bicentenario

Marcel Thezá¹

Un cambio de Gobierno siempre es una buena oportunidad para reflexionar y hacer un balance de lo que se ha hecho en materia de políticas públicas. Es un momento adecuado y razonable para pensar en los paradigmas que han orientado las acciones, en el marco ético-político que les ha dado sustentabilidad, en el impacto que ellas han tenido, pero también en la pertinencia y justificación de mantenerlas a futuro.

Bien sabemos que la política pública es un lenguaje que articula valores, actores, temas estratégicos y estructuras institucionales. La política pública en este sentido no es inocua pues es portadora de significaciones relativas al status que los temas adquieren en la sociedad. La política pública, por lo tanto, supone una imagen de la realidad sobre la cual se pretende intervenir.

¿Cómo ha interpretado “lo juvenil” el mundo de las políticas públicas?, ¿Qué nivel de organización han tenido los intereses de los/as jóvenes en su relación con el Estado?, ¿Qué imagen de los/as jóvenes orienta esta política?, son interrogantes que movilizan constantemente el apasionante debate relativo al papel de los/as jóvenes en el marco de las prioridades declaradas por el Estado, que si bien, no es objetivo de estas notas responder, sí es adecuado tenerlas a la vista como una referencia que permita interpretar el verdadero propósito de este artículo; a saber, el examinar el tránsito de las políticas públicas de juventud para pensar en sus eventuales desafíos .

Visto desde esta perspectiva, lo que nos interesa determinar es la forma como el Estado ha intentado históricamente resolver el desarrollo de ciertas políticas dirigidas hacia los/as jóvenes. Estos permanentes ensayos, sin embargo, se han desarrollado en un contexto donde, por una parte, sus actores fundamentales han estado expuestos a un intenso y profundo proceso de transformaciones durante las últimas cuatro décadas – fenómeno que tiene incidencia en su caracterización y comprensión – y , por otra parte, donde se ha mantenido una cierta cultura estatal que diseña y ejecuta, pero que no involucra ni escucha a los sectores que en rigor debe atender.

Por lo tanto, la experiencia chilena es extensa, y en ella no sólo se expresa esta tensión entre las necesidades que se van manifestando al interior de la sociedad y las formas cómo el Estado interpreta esas necesidades. También, a lo largo de muchos años, una fuente de complejidad fue la inexistencia, para el mundo público, de una juventud verdaderamente entendida y aceptada como tal; a saber, una juventud reconocida como realidad diferenciada de la niñez y la adultez. Muchos de estos aspectos sólo se han comenzado a resolver en el último tiempo, más bien a la luz de transformaciones de orden normativo como lo son las nuevas disposiciones de imputabilidad juvenil.

Así, si analizamos la segunda mitad de la década de los sesenta – bajo la administración presidencial de Eduardo Frei Montalva - podemos constatar que prácticamente el 50% de la población nacional tenía menos de 21 años, y que si bien en aquel tiempo hubo un impulso significativo hacia la creación de programas en los ámbitos de la educación extraescolar, el servicio voluntario y el deporte recreativo - todo aquello en virtud de la lógica orientadora de la idea de “promoción popular” - todavía “lo juvenil” estaba indisolublemente asociado a “lo escolar”. Otras expresiones de lo juvenil simplemente no eran debidamente integradas como elemento claro de política pública.

¹ Jefe Depto. de Coordinación Intersectorial INJUV

Si analizamos los efectos que estas primeras acciones tuvieron en el ámbito de la “institucionalidad estatal”, podríamos señalar que las funciones del trabajo con jóvenes estuvieron diseminadas y distribuidas entre ODEPLAN y el Ministerio de Educación; no existiendo, en rigor, responsabilidades claras y expresas para abordar este tema.

Durante el Gobierno de la Unidad Popular, una de las propuestas-pilares de la administración Allende fue la creación de un Ministerio de la Familia, espacio donde se pensó la implementación de un departamento especializado en el tema juvenil. Dado el rechazo parlamentario a esta iniciativa, el tema como tal, quedará radicado en la Secretaría General de Gobierno, desde donde se impulsarán medidas orientadas al fomento de los trabajos voluntarios, al trabajo asociativo con jóvenes campesinos y al desarrollo de procesos de formación de monitores juveniles.

Posterior al golpe de Estado de 1973, la creación de la Secretaría Nacional de la Juventud marcará una etapa clave en el desarrollo de la institucionalidad estatal juvenil. Esto, en vista que, si bien es la primera experiencia de implementación en el Estado de una estructura dirigida a un trabajo particular y específico con los/as jóvenes, las opciones que esta nueva institucionalidad tomó son absolutamente discutibles. En rigor, el componente corporativista caracterizó toda la historia de esta institución, dado que su finalidad no fue ni diagnosticar la situación de los/as jóvenes ni tampoco diseñar políticas sectoriales orientadas a su integración o inclusión social; el objetivo central fue crear un vínculo, un puente, de comunicación y adoctrinamiento desde el gobierno militar hacia los/as jóvenes.

En 1990, atendiendo a la denominada “deuda social” que la grave crisis de los años precedentes había dejado como balance en el mundo juvenil, y siendo absolutamente fieles al compromiso de crear instituciones del Estado capaces de abordar integralmente las demandas ahí expresadas, se comienza a diseñar una nueva institucionalidad bajo la denominación de Instituto Nacional de la Juventud.

Instituto Nacional de la Juventud

Podemos afirmar que el Instituto Nacional de la Juventud fue inobjetablemente uno de los proyectos esenciales de la democracia. Esto lo prueba el hecho de que antes de debatir la creación de otras instituciones que hoy son parte de la red pública, la creación del Instituto Nacional de la Juventud tuvo prioridad y en ella se depositaron importantes energías políticas e institucionales.

En este marco, a través de la ley nº 19.042 de 1991, es creado el Instituto Nacional de la Juventud, asignándosele la tarea de *“colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, planificación y coordinación de las políticas públicas de juventud”*. De aquí que quede en evidencia las características y límites de esta nueva institución, la que se deberá abocar a funciones “estrictamente técnicas”.

Es preciso destacar que esta definición ha provocado durante muchos años una fuerte tensión; esto en la medida que, si bien las funciones del Injuv están debidamente consignadas en la ley que le dio origen, en muchos sectores de la sociedad – incluido el mundo político – no ha existido suficiente claridad sobre el cómo conciliar las expectativas que muchos tienen en torno al potencial impacto del trabajo del Estado hacia los/as jóvenes y una institución que, si es mirada desde la amplitud de esas expectativas, es objetivamente insuficiente.

El Instituto Nacional de la Juventud ha destinado históricamente gran parte de sus energías a la articulación de espacios de coordinación multisectorial cuyos objetivos fundamentales han sido: a) generar conocimiento sobre juventud², b) promover mayor participación del Estado en el trabajo con jóvenes, c) aumentar la

² Ejemplo de esto es el desarrollo de estudios temáticos sobre jóvenes y su realidad y la encuesta nacional de juventud, encuesta que se aplica cada 3 años desde 1994.

inversión, d) favorecer la integralidad, y e) incorporar la “perspectiva de juventud” en el diseño de las políticas de cada sector. Experiencias como el “Projovent”³ y el “Plan Integral de juventud”⁴ se han orientado en esa dirección.

Un momento clave en este esfuerzo histórico fue la creación, a principios del año 2004, del “Comité Gubernamental de Fortalecimiento de la Acción Estatal de Juventud”⁵ y del “Plan Nacional de Juventud”; elementos que, a su vez, fortalecieron el trabajo complementario de elaboración de “Planes Regionales de Juventud”, así como la creación de “Mesas Técnicas regionales de juventud” y de “Consejos de Juventud”.

No obstante este significativo trabajo, lo sectorial y fragmentario ha seguido caracterizando la oferta de programas y acciones que el Estado desarrolla hacia los/as jóvenes. Por tal motivo – y pensando ya en la perspectiva de los desafíos del bicentenario – resulta adecuado reflexionar sobre el necesario cambio de orientación del trabajo del Estado hacia los y las jóvenes; elementos que nos debiesen llevar a adoptar una concepción de políticas públicas de juventud efectivamente transversal o “generacional” como algunos autores lo han denominado.

DESAFÍOS 2006 - 2010

Implementar una política de juventud con una sólida perspectiva de derecho, fomentando el protagonismo juvenil

El objetivo fundamental de la política pública de juventud debe ser el reconocimiento de los/as jóvenes como efectivos protagonistas del desarrollo social, económico y político del país; protagonistas que hoy no sólo buscan acceder a la distribución de recursos materiales, sino también a la distribución de recursos simbólicos: participación social, acceso a la información y presencia en el intercambio comunicacional.

Medidas:

1. Implementar un “Plan de mínimos garantizados en materia juvenil”

Es momento de comprometer la identificación de un conjunto de derechos juveniles que corresponderá al Estado y a la sociedad entera garantizar y proteger. Lo anterior en los ámbitos de a) empleo, empleabilidad y emprendimiento; b) salud, autocuidado y sexualidad; c) educación y capacitación; d) cultura y expresión artística; y e) participación y ciudadanía. En este contexto, temas como el acceso a información en sexualidad, el acceso a bienes culturales, el acceso a programas de apoyo para la educación superior, etc., deberán ser establecidos y formalizados a través de un compromiso concreto, operacionalizable y evaluable.

2. Implementar un “plan de inclusión social juvenil” para aquellos jóvenes pertenecientes a los sectores más pobres

A pesar del significativo y exitoso esfuerzo de reducción de la pobreza y la indigencia que ha caracterizado la política social chilena durante los gobiernos de la concertación, es preciso revitalizar el compromiso de protección a quienes más sufren los efectos de la exclusión. Por tal motivo, se plantea implementar un “Plan de Inclusión Juvenil” que fundamentalmente se oriente al decil más pobre de los/as jóvenes entre 19 y 24 años (141.561 según datos de la última encuesta CASEN).

Los datos nos señalan que justamente este decil más pobre tiene menor cobertura educacional, tiene menos participación en la población económicamente activa, se ubica en sectores de baja

³ 1991-1994

⁴ 1995 - 1997

⁵ Instructivo N°03 de la Presidencia.

productividad y percibe menores ingresos. Estos, habiendo terminado –y a veces desertado– del sistema de educación formal, se ven expuestos a un círculo de pobreza fundamentalmente motivado por su incapacidad de acceder al mercado del trabajo debido a su precaria calificación.

Dicho Plan debiese articularse fundamentalmente sobre los ejes de a) reescolarización, b) educación técnica, y c) capacitación con reinserción laboral.

3. Implementar un “plan de fortalecimiento de la asociatividad y ciudadanía juvenil”

El Estado no puede ser indiferente a la ausencia de los/as jóvenes de los espacios de decisión colectiva. Por tal motivo, es preciso promover mecanismos de participación juvenil que se funden en:

- a) la formación en competencias de diálogo y debate democrático de nuestros nuevos ciudadanos, y
- b) la apertura de espacios que permitan el ejercicio concreto de esta ciudadanía.

Algunos aspectos propios de este desafío son:

- a) La modificación del sistema electoral, promoviendo la inscripción automática
- b) El fortalecimiento de los componentes de ciudadanía en el sistema escolar
- c) El mejoramiento del espacio público para el uso de los/as jóvenes
- d) La implementación de instancias de diálogo de los/as jóvenes con las autoridades locales y regionales
- e) La implementación de programas de fortalecimiento de nuevas formas de asociatividad – cuyos componentes hoy son fundamentalmente culturales –a fin de garantizar su reconocimiento social y desarrollo.

4. Fortalecer en la agenda pública de juventud los temas de trabajo, vivienda y acceso a la información y los bienes culturales

Los/as jóvenes han experimentado durante la última década cambios cuya magnitud y sentido deben ser abordados desde la política pública. En este marco, corresponde asumir, de manera más intensa, nuevos requerimientos que hoy no están debidamente caracterizados en la política de juventud.

Empleo y emprendimiento: En materia de empleo es fundamental la implementación de un “*Sistema de protección al trabajo juvenil*”, responsable de reunir la oferta de capacitación laboral, formación para el trabajo, apoyo al emprendimiento productivo e intermediación laboral en un diseño de orden nacional capaz de recoger las particularidades territoriales a través de un enfoque de desarrollo económico y local con participación del actor productivo – empresarial.

En este marco, el Estado debiese comprometer un “*Programa de apoyo al primer empleo*” capaz de acompañar al joven en su primera participación en el mercado del trabajo (a través de componentes de capacitación de aprendices, trabajo de responsabilidad social tipo Servicio País, trabajo social en los municipios, apoyo al primer emprendimiento a través de un fondo de capital de riesgo para jóvenes, programas de compatibilidad educación y trabajo, etc.)

De igual forma, resulta fundamental un programa de apoyo a los/as jóvenes emprendedores - articulado con el programa “Chile-Emprende” – cuyas líneas fundamentales serían la asesoría técnica y financiera.

Vivienda: Si abordamos lo juvenil desde el enfoque de los ciclos vitales, podemos afirmar que un joven del tramo de 25 a 29 años tiene demandas hacia el Estado que son diferentes a las que

objetivamente plantea uno cuyo tramo va de los 15 a los 19. De esta forma, para los/as jóvenes más adultos los temas de trabajo y vivienda aparecen como dos necesidades claramente identificables. Por tal motivo, es urgente, desde el Ministerio de Vivienda, la creación de un *“Programa de vivienda joven”* que permita un mejor acceso a la primera vivienda a través de un sistema que se adapte a las características y cambios en la composición del grupo familiar del joven.

Nuevas tecnologías, información y cultura: El acceso a la información y a los bienes culturales constituye hoy en día un mecanismo de integración social fundamental. Por tal motivo, se debe:

- A) Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías a través de programas de mejoramiento y ampliación de la red pública de telecentros y del sistema Enlaces.
- b) Crear un sistema diferenciado de acceso de los/as jóvenes a los bienes culturales.
- c) Mejorar y garantizar el acceso a la información sobre la oferta y servicios orientados a los/as jóvenes utilizando las distintas plataformas y medios tecnológicos disponibles en el país.

Modernizar y Fortalecer la Institucionalidad en Juventud en su Dimensión Nacional, Regional y Local

Una política de juventud fundada en una perspectiva de derecho requiere una institucionalidad que esté a la altura de este desafío. Lo anterior, hay que afirmarlo partiendo de la convicción de que la democracia implica aceptación y reconocimiento de todos aquellos que constituyen, en un sentido extenso, la comunidad política. Por ello, reconocer a los/as jóvenes desde una perspectiva de Estado implica concretamente tener la voluntad de incorporarlos a la agenda pública -generando, de esta manera, conciencia de su especificidad como grupo social – y desarrollar y fortalecer mecanismos e instrumentos que garanticen la solidez de esta política.

Medidas:

- **Reconocer la categoría juvenil:** Nuestra legislación no define específicamente al joven como tal, a diferencia de lo que existe en otros ordenamientos jurídicos. De esta forma, la normativa sobre juventud es escasa y si bien, existen muchas normas que involucran a los/as jóvenes, esto no implica que ellas hayan incorporado la perspectiva de juventud en su proceso de diseño y elaboración.

Por tal motivo, hay que incorporar decididamente la “perspectiva de juventud” tanto en las políticas públicas como en el marco legal que incide directamente en ellos; lo anterior, acogiendo la propuesta de la Comisión especial de juventud de la Cámara de Diputados⁶ en términos de acordar una normativa de juventud que a) elimine todo tipo de discriminación injustificada hacia los/as jóvenes, y b) que modifique aquellas dimensiones que carezcan de una perspectiva ad-hoc.

- **Fortalecer Y Modernizar La Actual Institucionalidad En Juventud:** Hay que fortalecer al conjunto de instancias que abordan la política pública de juventud. Se requiere de una institucionalidad con mayor peso político y mayores atribuciones en el ámbito de la coordinación.

La juventud fue siempre un actor complejo, pero hoy lo es más producto del proceso dual de modernización estructural e individuación que vive nuestra sociedad. Sólo mediante un salto institucional significativo, será posible comprender esta transformación y diseñar los planes, programas y proyectos para hacer frente a sus consecuencias.

⁶ Informe Comisión de Juventud Cámara de Diputados, 18 de agosto de 2004.

- **Fortalecer el espacio local como espacio articulador esencial entre los/as jóvenes, la sociedad y el estado.** En este ámbito, un punto clave debe ser la institucionalización y fortalecimiento profesional de las Unidades Municipales de juventud, para que – integrando el organigrama esencial de toda administración local – funcionen a partir de mínimos estándares de calidad en la gestión debidamente garantizados por el Estado.

De esta forma se resumen un conjunto de incitaciones que hoy, en el marco del debate programático presidencial, es necesario presentar y profundizar; *máxime*, cuando muchas de las propuestas de las diversas candidaturas nos refieren a un Estado más activo en su rol de enfrentar los riesgos propios de una sociedad que al modernizarse ofrece ventajas, pero para ciertos sectores agrava la exclusión.

Parfraseando a Mario Benedetti, la política pública debe entonces crear condiciones para que los/as jóvenes puedan situarse en una historia que es la suya, evitando que se conviertan en “viejos prematuros”. De ser así, estaremos mejorando la calidad de nuestra convivencia y la solidez de nuestra democracia.

BIBLIOGRAFIA

- Del Picó J., *“Perspectiva histórica de las políticas de juventud”*, en *“Primer informe nacional de juventud”*, Instituto Nacional de la Juventud, Santiago, 1994.
- Muller P., *“Les politiques publiques”*, PUF, Paris, 1990, p. 71.
- Pinto M. & Thezá M., *“Jóvenes y política pública: los nuevos desafíos”*, en *“Jóvenes a la vista”*, Interjoven-Injuv, Santiago 2003.
- Rivière C., *“Les liturgies politiques”*, Presses universitaires de France, París, 1988.