

POLITICA PUBLICA E INSTITUCIONALIDAD EN JUVENTUD

OSCAR DÁVILA LEÓN*

CUANDO COMENZAMOS A PROGRAMAR este Seminario de Políticas Locales de Juventud (junto al Departamento de Jóvenes del municipio de Concepción), con los compañeros y compañeras de CIDPA, nos preguntábamos a qué podíamos referirnos en estas palabras de presentación.

Surgieron diversos temas y aproximaciones a ellos, los cuales abordaban directamente lo atinente a este Seminario, como por ejemplo: juventud, educación y empleo, diagnóstico de la juventud de los noventa, ciudadanía y derechos juveniles, juventud popular y procesos de integración y/o exclusión social, jóvenes y pobreza, perspectivas de las unidades locales de juventud, entre otros.

Pero en una segunda vuelta de discusión, nos terminamos convenciendo que aquellas temáticas serían precisamente parte sustancial del Seminario, por lo cual tendríamos más de una oportunidad de compartir algunas de esas reflexiones.

De allí que optamos por otra aproximación, la cual transita por el lado de «Política e institucionalidad pública en materias de juventud». En concreto, nos interesaría referirnos brevemente a dos tópicos estrechamente vinculados con el tema de políticas locales de juventud: en el cómo avanzar en la construcción de una política pública de ju-

* Asistente Social, CIDPA Viña del Mar.

ventud y el relacionado con la consolidación de una institucionalidad en materia de juventud.

Al hacer un recuento grueso sobre lo que ha sido en Chile el diseño e implementación de una política pública de juventud, necesariamente debe tenerse en cuenta con los tipos de sujetos a quienes pretende atender y/o favorecer dicha política. Y la noción de política de juventud es de construcción muy reciente y moderna en cuanto tal, la que logra diferenciarse de otras políticas genéricas hacia determinados sectores sociales. Es el entender al sector juvenil más allá de un grupo étnico de importancia estadística en el conjunto de la sociedad.

El diseño de políticas desde el Estado, ha tenido una directa relación con los grados de visibilidad de los sectores y/o actores sociales en la escena pública. Por ello no es novedad el concebir a lo juvenil —desde una mirada sectorial— como formando parte del sistema educacional, o en su única calidad de estudiantes; por lo que una política hacia ese sector pasaba por la ejecución de políticas en lo educacional. Eso se verifica desde principios de siglo con el aumento en la cobertura y ampliación de la matrícula escolar; y con más fuerza a partir de las décadas de los 50 y 60 con la ampliación de la educación universitaria y el acceso a ella de nuevos sectores sociales provenientes de la pujante clase media chilena.

Por eso que no resulte extraño el conceptualizar en términos modernos al sector juvenil como sinónimo de estudiantes universitarios, pues a partir de ese segmento social adquiere visibilidad pública «la juventud», entendida a nuestros días en una concepción restrictiva. La entrada en escena pública de los sectores juveniles populares, es un proceso mucho más reciente, que podemos señalarlo sólo a partir de las décadas del 70 y 80. Incluso en tiempos actuales no logran visibilidad otros sectores sociales correspondientes a jóvenes, particularmente dos: los jóvenes rurales y las mujeres jóvenes, que dicho sea de paso, son los dos grandes ausentes de una política de juventud a través de la historia de las políticas sociales para juventud.

Al hablar de una política de juventud desde el Estado, no ha sido tampoco concebida en su esencia como una política social particular hacia un determinado sector social, lo que llevó por un buen tiempo a ser sólo implementaciones de ciertos programas dirigidos a un público juvenil más o menos genérico, y principalmente por el hecho de estar asociados al ámbito de la educación.

Ejemplo de esto podemos encontrarlo en que sólo en la década de los noventa, el sistema educacional chileno reconoce que su educa-

ción media o secundaria es la educación de la juventud chilena, ya la juventud como una noción más particularizada, adquiriendo una significación más específica que la categoría de «estudiante», la que incluía desde el pre-escolar hasta el estudiante universitario.

El otro factor asociado a una política de juventud, es el concebirla con propiedad como una «política social juvenil», cuestión que incluso hasta nuestros días no logra adquirir un perfil claro y preciso, que sobrepase una concepción *agregativa* de programas sectoriales, cuyo mejor efecto de demostración lo constituyó el Programa de Oportunidades para los Jóvenes (PROJOVEN), donde se consideraron siete áreas de preocupación, con una sumatoria de 44 programas dirigidos a los jóvenes.

En dos palabras: el desafío de una política de juventud, es pasar de una concepción *agregativa* programática, a una visión *constructiva* de política social de juventud. Y en eso se ha avanzado poco.

Es sólo a partir de la década de los noventa, con el Gobierno de la Concertación, donde se comienza a elaborar e implementar algunas iniciativas encaminadas a articular una política integral de juventud. El fundamento mayor de esta iniciativa estuvo en el intento de dar respuesta a la denominada «deuda social pendiente con los jóvenes», en una clara alusión a los jóvenes de la década pasada en un contexto de dictadura, donde los jóvenes fueron uno de los sectores sociales más castigados y marginados en materia de política social.

A partir de esta visión sobre la juventud de la década pasada, el Gobierno de la Concertación centró las bases de una política juvenil gubernamental en base a tres focos principales: i) integración social, como una forma de atenuar los efectos de la desintegración social; ii) participación, a partir del diagnóstico de la falta de espacios y oportunidades para ejercer la sociabilidad juvenil; y iii) identidad juvenil, como tarea a asumir por los propios jóvenes y donde el rol del Estado es el de generar los espacios y herramientas que hagan posible aquello.

Este diseño de política de juventud, iniciado al comienzo de la década de los noventa, es quizás donde más se logró avanzar en el plano —por lo menos— de la reflexión y estudio de la temática, lo que según el discurso gubernamental permitió el encaminar el desarrollo de políticas hacia jóvenes, principalmente a través de dos hechos: la creación del Instituto Nacional de la Juventud y la implementación del PROJOVEN. E incluso se planteaba el desafío pendiente en materia de política de juventud en orden a «superar la mirada sectorial y por

tanto fragmentaria de la realidad juvenil y de la acción estatal».

Esta coyuntura sociopolítica, podría catalogarse como un intento serio y relativamente coordinado por precisar y arribar a un diseño e implementación de una política integral de juventud, a lo menos en el plano de las definiciones y desafíos que se veían como pendientes y necesarios de abordar.

Pero este esfuerzo programático no tuvo una continuidad en el tiempo, donde más bien se continuó con la implementación de los programas sectoriales dirigidos a jóvenes, teniendo como grandes ejes de intervención la díada educación y trabajo, con sus respectivos *megaprogramas* en cada uno de ellos: continuación del Chile Joven del Ministerio del Trabajo y una pequeña parte asumido por Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); y el Programa MECE-MEDIA del Ministerio de Educación.

Estos dos ámbitos fueron el énfasis en las acciones gubernamentales dirigidas a jóvenes, sumado a otros de menor impacto y envergadura, como los programas de jóvenes del FOSIS, del Servicio Nacional de Menores (SENAME), del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), entre otros.

Es necesario decirlo: la segunda mitad de la década de los noventa representó prácticamente un estancamiento y —de a momentos— un retroceso en lo poco andado en materia de política pública de juventud, en comparación a la primer mitad de la década. Y no es que haya sido mucho el avance en aquélla, sino que más bien estuvo marcada por los intentos de construir e implementar una política de juventud, esfuerzos que estuvieron más en el plano de posicionar «lo juvenil» en la agenda pública, a través de algunos principios e instrumentos, preferentemente programáticos y con una meridiana claridad en los énfasis necesarios de articular y las falencias a superar.

Cuáles pueden ser —a nuestro entender— los factores que frenaron estos esfuerzos. A modo de enunciación, no podemos dejar de lado dos factores, de diferente naturaleza, pero con consecuencias más o menos similares: la escasa preocupación del tema juvenil como política pública; y la crisis sufrida por el Instituto Nacional de la Juventud (INJ) durante 1997, lo que fuera de poner en abierto cuestionamiento a este servicio, restó credibilidad pública tanto al servicio en cuestión, como a un quehacer centrado en el sector juvenil. Incluso se estuvo cercano a eliminar dicho servicio, no habiendo defensas a su quehacer, ni políticas ni técnicas.

Estos dos factores hicieron retrotraer el tema de políticas de

juventud al estado en que se estaba al comienzo de la década, fundamentalmente por la premisa de que no es dable pensar en avanzar en política de juventud, si no se avanza en la instalación de una institucionalidad en materia de juventud.

Estos temas —entre otros— debieran atravesar la discusión a la hora de plantearse las orientaciones y acciones por las cuales pueda transitar el diseño de una política social de juventud, debiendo además reposicionar la discusión sobre —a nuestro entender— dos ejes centrales e imprescindibles de abordar para una política de juventud: i) el tema de la institucionalidad en materias de juventud; y, ii) el rol del espacio local en la concreción de una política local de juventud, considerando en ello tanto a los agentes locales de juventud como el nivel de institucionalidad pública de juventud en el contexto local.

Por otro lado, pareciera haber una suerte de acuerdo en orden a convenir que la existencia de una política pública de juventud, sin una necesaria institucionalidad pública en materia de juventud, no es algo sustentable en el tiempo.

La institucionalidad es quien puede aportar las bases de permanencia y continuidad de determinadas políticas públicas. Pero esto se vuelve un proceso estrechamente relacionado entre ambas dimensiones o metas a alcanzar, pues de allí perfectamente surge la interrogante de cómo y a partir de dónde se construye institucionalidad pública de juventud.

Sin duda que la respuesta puede resultar un lugar común: desde el Estado, quien tiene por naturaleza el preocuparse de «lo público», entendido en un sentido restrictivo y dejando de lado lo atingente a la sociedad civil organizada y demás sectores con responsabilidad pública en materias de juventud, como pueden ser las instituciones privadas con fines públicos y demás sectores sociales que cuenten y se articulen como interlocutores ante el Estado.

Pero de igual modo, el proceso de avanzar en la definición de una política pública de juventud, necesariamente debe hacerse desde alguna instancia institucional con responsabilidad para ello, en un sentido abarcativo e integral, capaz de superar las visiones parciales y sectorializadas, para propender a una visión global, integral e intersectorial de la dimensión juvenil; lo que hace la diferencia de pasar de lo programático exclusivamente al nivel de las políticas.

Si fuese a nivel de enunciación, las preguntas sobre el cómo y por dónde avanzar en la construcción de una institucionalidad pública en juventud, al igual que cuáles son los requisitos necesarios para

poder hablar en propiedad de la existencia de dicha institucionalidad; al parecer estas dimensiones no han cambiado y siguen siendo más o menos las mismas de un tiempo atrás.

Lo que queda es comenzar a cumplir ciertas etapas, pero siempre con el requisito de contar con una visión estratégica de lo juvenil en el mediano y largo plazo en sus diferentes expresiones, sean de políticas de juventud y los soportes institucionales, programáticos y técnicos; como a su vez, el generar la capacidad de interlocución y diálogo con actores sociales preocupados de los temas de juventud.

Por último, reafirmar una idea: una dimensión fundamental en torno a la construcción de política de juventud e institucionalidad de juventud, está —o debiera estar— en el ámbito local, con su expresión concreta representada por el territorio comunal y la institución municipal. A nuestro entender, esta dimensión es particularmente importante en la tarea de poder avanzar en la instalación —discursiva y fáctica— de políticas juveniles en el espacio local. Muchas gracias.

VALPARAÍSO, OCTUBRE DE 1999