

Orientaciones para las políticas públicas de juventud: una revisión documental ¹

Guidelines on public policy regarding young people: a documentary analysis

Oriana Arellano Faúndez²

Verónica Gómez Urrutia³.

Resumen

Esta investigación documental hace una revisión de 120 artículos y publicaciones nacionales e internacionales. Con ello se busca responder a la pregunta acerca de cuál es el estado de la política pública sobre juventud en Chile. Los resultados obtenidos indican que las políticas de juventud aparecen como parceladas, no existiendo una política pensada integralmente para los jóvenes. Las políticas fragmentadas existentes tampoco consideran las nuevas formas de expresión juvenil, ni a los jóvenes como actores claves en el diseño e implementación. De allí la necesidad de elaborar una política juvenil integral, local y participativa, en la que los jóvenes no estén concebidos como problema, sino como actores estratégicos o centrales de su propio desarrollo.

¹El trabajo es una síntesis de la investigación denominada Políticas sobre juventud en Chile: “Guías para elaborar una política integral y un programa local dirigido a estudiantes secundarios”, presentada para optar al título de Magíster en Psicología Social, Universidad de Talca, Chile, 2013. Realizada entre Marzo, 2010 y Enero, 2013.

²Oriana Arellano es psicóloga, Magíster en Psicología Social por la Universidad de Talca, Chile. Académica de Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Chile. Correo electrónico: arellano.oriانا@gmail.com

³ Verónica Gómez es D. Phil en Sociología (Universidad de Sussex, Reino Unido). Académica de Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Chile. Correo electrónico: gomezver@gmail.com.

Palabras clave: juventud, política pública, participación social, análisis documental (Tesauro de Ciencias Sociales UNESCO).

Abstract

This paper is based on a review of 120 articles about social policy on young people, included in national (Chilean) and international publications. We seek to answer the question: what is the state of public policy on youth in Chile? Our results indicate that this type of policy appears to be fragmented, lacking a general framework to integrate efforts in this domain. Existing policies also fail to consider new forms of youth expression and young people as key actors in the policy process. Hence the need for a comprehensive, local and participative youth policy, in which young people are not conceived as a problem, but they are included as key actors in their own development.

Keywords: young people, public policy, social participation, bibliographical analysis (UNESCO Social Sciences Thesaurus).

1. Introducción

Desde tiempos ancestrales la juventud ha sido una temática de interés para pensadores, historiadores y científicos, quienes han tenido la constante inquietud de analizar las transformaciones psicológicas, sociales y políticas que los jóvenes enfrentan a lo largo de su ciclo vital, no solo en el ámbito individual sino también social.

Los jóvenes han sido importantes protagonistas de la historia del siglo XX en diversos sentidos. Su irrupción en la escena pública contemporánea de América Latina puede ubicarse en la época de los movimientos estudiantiles de finales de la década de los sesenta (Reguillo, 2000) y ha continuado hasta la fecha. Casi el 70% de la población de América Latina es menor de 30 años; no obstante, la emergencia del tema juventud no es sólo una cuestión demográfica. Los jóvenes se han convertido en un actor relevante en la escena social y política (Iglesis & Fuentealba, 2001), lo que se ha evidenciado los últimos años con la emergencia de movimientos juveniles que han puesto en la escena pública su malestar y cuestionamientos con el Estado y la forma de ejercer la ciudadanía en la actualidad.

Pese a la importancia y protagonismo de la juventud y la intención de los gobiernos de formular políticas dirigidas a ella, la forma en la que se interviene con este público objetivo debe ser analizada y evaluada para ser mejorada; siendo un desafío la generación de una política pública de juventud integral, eficiente y legítima. La integralidad supone un marco común o definiciones macro que orienten el quehacer del Estado en esta materia, más allá de las estrategias escogidas para solucionar problemas específicos; la eficiencia, el uso óptimo de los recursos disponibles y la legitimidad, que sea reconocida por el grupo objetivo –en este caso, los jóvenes– como respondiendo a sus demandas y necesidades. Una política de juventud que no resulte atingente genera fuertes impactos sociales en un Estado, ya que reproduce situaciones de desigualdad que dificultan la construcción de sociedad justas, equitativas y desarrolladas. Ello implica considerar la participación como un elemento importante en el diseño y evaluación de políticas y programas.

Una política pública de juventud debería, por tanto, generar las condiciones en las cuales las y los jóvenes puedan realizarse en cuanto tales y, al mismo tiempo, promover su participación en la configuración de la sociedad (Balardini, 2008), considerándolos actores protagónicos en su desarrollo y no meros destinatarios.

En este afán de aportar al desarrollo juvenil, una política en este ámbito - al igual que otras políticas públicas - requiere ser evaluada, mejorada y adaptada a las transformaciones sociales, económicas, tecnológicas y vitales que se han producido a través de los años; cambios que resultan claves al momento de diseñar e implementar programas y planes de trabajo que sean reconocidos como legítimos por el grupo al cual se dirigen, en el sentido mencionado anteriormente.

Entendiendo la juventud como una construcción social –más allá de los cambios biológicos que tienen lugar en los sujetos, las sociedades otorgan a este periodo una cualidad social, psicológica o fenomenológica determinada (Lozano, 2003) -, en este trabajo examinamos las concepciones y paradigmas detrás de la idea de juventud en las políticas públicas orientadas a este grupo, según la literatura académica sobre este tema. Esto es importante porque estas definiciones establecen cuáles son los límites de la juventud, definiendo las formas y categorías que permiten el ordenamiento de la heterogeneidad que caracteriza a la población joven. Y en función de dicho ordenamiento han de definirse las necesidades y objetivos de la intervención de los organismos públicos. Por lo tanto, la política pública define, ordena; y en ese movimiento, puede resultar inclusiva o excluyente: los sujetos pueden “reconocerse” en ella, o bien considerarla ajena.

Las políticas de juventud son un tema relativamente reciente en el campo de las políticas sociales y tienen entre sus funciones la integración de las juventudes a sus sociedades, el desarrollo del capital humano, la equidad, la protección y la ciudadanía social. La incorporación del sector joven a las preocupaciones de la vida pública aparece como parte de la dinámica del crecimiento y complejización de las sociedades al entrar al nuevo siglo (Krauskop et al, 2009). De allí la necesidad de elaborar una política juvenil integral, local, y participativa, en la que los jóvenes no estén concebidos como problema, con ellos participando activamente, incluyéndoles en el diseño y la ejecución como actores estratégicos o centrales de su propio desarrollo. Y para lograrlo, es fundamental explicitar la concepción de juventud que se encuentra en la base de estas políticas. Esto también es relevante para poder evaluar la coherencia y consistencia de dichas políticas.

El presente trabajo es una investigación bibliográfica documental, basada en la observación y análisis de fuentes documentales (Sierra Bravo, 1995), con el fin de conocer la evolución y el estado actual de las políticas sobre juventud en Chile, según la producción académica sobre la materia. El artículo está organizado como sigue: en la primera parte exponemos algunas concepciones teóricas sobre políticas públicas y juventud, para luego presentar los resultados del análisis bibliográfico. Éstos sugieren una concepción determinada de la juventud como base de las políticas públicas –una en la cual los/as jóvenes aparecen más bien como actores pasivos. Esto contrasta, argumentamos, con el paradigma de ciudadanía, que considera a los grupos objeto de la política como actores estratégicos en el diseño e implementación de las mismas. Concluimos con la discusión de estos resultados y sugerencias específicas para re-orientar las políticas de juventud hacia un paradigma de ciudadanía más pleno e inclusivo.

2. Sobre políticas públicas de juventud: tres paradigmas

El concepto de juventud, de acuerdo a lo postulado por Sandoval (2003), puede ser entendido desde tres perspectivas: i) la juventud como una categoría etaria, ii) como una etapa de maduración, y iii) como una subcultura.

La juventud como categoría etaria es una perspectiva socio-demográfica y define como jóvenes a todas aquellas personas que tiene entre 15 y 24 años de edad. Cabe destacar que en Chile la población juvenil se encuentra definida por el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), como aquellas personas que se encuentra entre los 15 y 29 años de edad. La finalización del periodo juvenil estaría dada entonces por la inserción en el mundo adulto. Dicha inserción se lograría, entre otras cosas, mediante la obtención de un trabajo estable y la fundación de una familia, la cual posibilita ocupar una posición específica en el juego de roles y status en la sociedad. Esta mirada es particularmente problemática en un contexto en el cual los cambios en el comportamiento reproductivo de las nuevas generaciones, en las relaciones de género y la continua flexibilización (y precarización) de los mercados de trabajo suponen que la transición a la adultez ya no pueda ser definida por estos marcadores tradicionales (Juárez & Gayet, 2014).

La segunda perspectiva de juventud la considera como una etapa de maduración, y pone énfasis en los cambios fisiológicos y psicológicos que repercuten en la forma de ser joven.

Acá cobra relevancia la identidad juvenil, siendo fundamentales en el desarrollo integral de los jóvenes el área de la afectividad, sexualidad, social, intelectual y físico-motora. Desde esta óptica la juventud es un período de moratoria y transición, en la que se debe desarrollar una preparación para ingresar al mundo adulto.

Y por último la perspectiva de la juventud como subcultura, entiende a los y las jóvenes dentro de un tiempo y espacio histórico en el que el pensar y el actuar son propios de un contexto determinado. Por ende, esta perspectiva plantea la necesidad de una visión contextualizada que analice las transformaciones a las que se han visto enfrentadas las culturas juveniles en los últimos años. Un ejemplo de estas transformaciones es la participación juvenil, que requiere ser entendida no sólo desde su relación de empoderamiento respecto del sector adulto, del involucramiento en proyectos y programas específicos, o –reduccionistamente- desde la inscripción en los registros electorales (expresados en los altos índices de abstención en las elecciones). Más bien se requiere ampliar la mirada y dar cuenta que los jóvenes han transformado sus espacios de participación y que el fenómeno existente se relaciona más que con la apatía, con el desencanto y desconfianza respecto del aparato político tradicional, desencanto vinculado a la forma de funcionamiento de la política partidista más que a la política en sí. De allí que el mito de la apatía juvenil resulta altamente cuestionable, y especialmente si se confunde esta apatía solo con la salida de los jóvenes desde los espacios participativos tradicionales.

Así, entenderemos la política de juventud como toda acción articulada que se oriente tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil, como también, a aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados (Balardini, Dávila, Paciello, Souza & de Freitas, 2005). Estas políticas se basan en miradas de la juventud o paradigmas que son diferentes entre sí.

Krauskopf (2003b) distingue tres tipos de políticas de acuerdo a los paradigmas que las sostienen:

1. Tradicional, que enfocan el período juvenil como una transición hacia la adultez, meta de su preparación. Este paradigma reconoce a la juventud como período preparatorio. Al ser sujetos que se encuentran en la transición entre niñez y la adultez, este período del ciclo vital niega sus particularidades como sujeto social y, por consiguiente, lo invisibiliza como tal.

2. Reduccionistas, donde aparece el sujeto juvenil como portador de problemas que amenazan el orden social o como objeto de asistencia por el déficit en su desarrollo. Bajo este paradigma se entiende a juventud como etapa problema en las políticas. La juventud como etapa problema se enfoca desde políticas reduccionistas, sectoriales y compensatorias. Los grupos-meta relevantes se encuentran en la juventud urbana popular y la atención se presta a problemas específicos, entre los que destacan drogadicción, delincuencia, embarazo adolescente, entre otros.
3. Avanzados o de la ciudadanía, que se orientan al empoderamiento de los jóvenes como ciudadanos y actores estratégicos del desarrollo. En este paradigma las personas jóvenes dejan de ser definidas por sus incompletitudes y síntomas, para ser consideradas sujetos de derechos. Ya no se trata sólo de la ciudadanía formal de ejercer el derecho al voto, sino que se da centralidad a la ciudadanía integral de niños, adolescentes y jóvenes. La construcción de políticas con este marco destaca la participación juvenil y el reconocimiento de la fase juvenil como un importante período de desarrollo social.

Sobre este último punto –la participación-, Touraine (1996) señala que la mayoría de los jóvenes consideran que no hay lugar para ellos en una sociedad cuyo desarrollo es limitado, llena de desigualdades y exclusiones, encontrándose en constante búsqueda de un espacio capaz de representarlos y de responder a sus demandas. En este sentido para ellos la política, o mejor dicho el concepto tradicional de política (más bien vinculado a la operativa política) se constituye en un mundo ajeno, en el cual los jóvenes no poseen representación ni injerencia y frente al cual no disponen de medios para generar cambios. Las finalidades que, por ende, los y las jóvenes asignan a la política son coherentes con la desvalorización de los sistemas de representación. No siendo un desinterés por la política en general lo que se aprecia en los jóvenes, sino una insatisfacción en relación con la operación política actual, pues la mayor parte sí posee opinión al respecto (Sandoval, 2000). Esta nueva forma de participación resulta relevante de analizar para la construcción de nuevas políticas de juventud bajo el paradigma avanzado o de ciudadanía, que –sostenemos- ha sido escaso en Chile. Mientras tanto el paradigma tradicional como el reduccionista han sido fuertemente utilizados en el desarrollo de planes y programas en Chile, casi no existen políticas en el ámbito avanzado que guíen el desarrollo de ciudadanía juvenil, aunque algunos esfuerzos en materia de programas se han llevado a efecto en algunas comunas del país.

Pese a que existe una gran cantidad de lineamientos, pistas, énfasis y reflexiones orientadoras sobre el cómo construir políticas de juventud, no se han instalado procesos que a partir de experiencias concretas permitan desarrollar modelos que se constituyan en referentes para potenciar la instalación de políticas de juventud (Krauskopf, 2011). Es así como deben ser analizadas experiencias en que los mismos jóvenes coparticipen de manera autónoma y activa. Estas experiencias muchas veces surgen desde lo local, donde el capital social y la asociatividad juvenil establecen pautas de acción que facilitan el ejercicio de derechos ciudadanos, existiendo en este espacio múltiples desafíos que la institucionalidad y las políticas públicas de juventud pueden aprovechar. Cabe mencionar que, para el avance de una visión de desarrollo integral de la juventud, es necesario abordar el desenvolvimiento de políticas públicas multidimensionales incorporando visiones desde el sistema educativo, salud, vivienda, empleo y actualmente temáticas medioambientales, que obedece a intereses emergentes en el mundo juvenil. En otras palabras, es necesario ir más allá de una acumulación sectorial y parcelada de mini políticas, a una visión integral y participativa de la juventud, que pueda incluir la visión de los destinatarios desde una perspectiva de participantes activos e involucrados.

3. Metodología

En este estudio buscamos identificar los tres paradigmas ya señalados en la producción académica sobre políticas públicas en el área de juventud, a partir de la exploración de diversas fuentes confiables. Con ello, se espera contar con una fuente de información sistematizada, organizada y analizada críticamente, sobre las políticas de juventud en Chile y su relación con las nuevas formas de participación juvenil. Al mismo tiempo, a partir de la información analizada se busca proporcionar claves para la elaboración de una política integral de juventud. Para el presente estudio se recurrió a las publicaciones nacionales e internacionales realizadas sobre políticas juveniles en Chile, evaluación y participación juvenil, publicadas en revistas de opinión y científicas entre 1995 y 2012 y que cumplieran con los siguientes criterios de inclusión:

- I. Ser arrojadas por el buscador www.google.com. Esto, con el objetivo de no limitar la búsqueda solo a material académico y científico, sino que incluir publicaciones de organismos nacionales e internacionales, y de organizaciones

juveniles, ya que era poco probable que este tipo de producción estuviera indexada en los buscadores convencionales.

- II. Tener como temática principal en su título las palabras: Evaluación, Políticas Públicas, Participación Política, Juventud (o Jóvenes) y Chile.
- III. Haber sido incluidas en revistas científicas o publicaciones trimestrales, semestrales o anuales desarrolladas por los organismos nacionales e internacionales (Instituto Nacional de la Juventud, INJUV; UNESCO; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD) con líneas de investigación en la temática juvenil.
- IV. Tener como fecha de publicación entre el año 1995 al 2012.

Los resultados de la búsqueda electrónica arrojaron un total de 120 publicaciones que cumplían con todos los criterios de inclusión, las cuales se detallan en la siguiente tabla 1:

Tabla 1: Número de publicaciones según área temática, año y autor

Tipo de documento	Autor (es) y año
	Touraine, A.(1996); Duarte, K. (2000); Redondo, J. (2000),Zarzuri, R. (2000); Duarte, K. (2001); Duarte, K. (2002); INJUV (2003); Sandoval, J. (2003); Dávila, O.
Caracterización juvenil	FLACSO-Argentina (2004); Fundación Friedrich Ebert (2004); Rosenfeld, K. (2005); Sandoval, M. (2007); Martínez, M. (2007); CEPAL y Organización Iberoamericana de Juventud (2008); Dávila, O. (2009); Krauskopf, D. (2009); INJUV, FLACSO, Colectivo latinoamericano de jóvenes (2009); INJUV (2010)
Descripción políticas juveniles	Instituto Nacional de la Juventud, INJUV (2007)
Evaluación políticas juventud	de Guerrero, J. (1995); INJUV (1999); Bango, J. (2000); Espinoza, V. (2000a); Dávila, O. (2000); Balardini, S. (2000); Rodríguez, M. (2000); Espinoza, V. (2000b); Krauskopf, D. (2001); Contreras, D. (2001); Dávila, O. (2001); Iglesias, A. (2001); Abad, M. (2002); Krauskopf, D. (2003);

INJUV (2003a); INJUV (2003b);Dávila, O y Honores, C. (2003); Hopenhayn, M. (2004a); Krauskopf, et al (2004); Rodríguez, E. (2004a); (2004);Dávila, O. (2004); Hopenhayn, M. (2004b); Rodríguez, E. (2004b); Muñoz, L. (2005); Asún, R. (2006a); Asún, R. (2006b); Thezá, M., Mascareño, A. (2007); Aravena, A. (2007); Hopenhayn, M. (2007); Balardini, S. (2008); Carreras, F., Gallegos, F. y Morales, R. (2008); Raglianti, F. (2008); Hein, K., Cárdenas, A. (2009); Krauskopf, D. Abarca, H., López, L., Salazar, P. (2009); INJUV (2010); Rodríguez, E. (2010); Organización Iberoamericana de la Juventud (2010); Andino, R. (2011); INJUV (2011); Krauskopf, D. (2011); Mayol, A. (2011); Ocampo, A. (2011); Peroni, A. y Guerra, A. (2011); Rodríguez, E. (2011); PNUD (2012); Organización Iberoamericana de la Juventud (2012)

Movimientos juveniles	Aguilera, O. (2003); Lewinsky, E. (2006); Domínguez, M(2006); Oyarzún, A. (2006); Valenzuela, K. (2007); Aguilera, O. (2008); Cornejo, R., González, J. Sánchez, R. y Sobarzo, M. (2009); Carrasco, G. (2010); Morfín, C. (2011); Mayol, A. y Azócar, C. (2011); Durán, C. (2012); Koschützke, A. (2012); Mayol, A. (2012); Ouviaña, H. (2012); Urra, J. (2012)
Participación juvenil	Bustos, P. (1997); Contreras, D. (1999); INJUV (1999); Krauskopf, D. (1999); Contreras, D. (1999); INJUV (1999); Garretón, M A. (1999); Krauskopf, D. (2000); Bórquez, C. (2000); Reguillo, R. (2000); Sandoval, M. (2000); Macassi, S. (2002); Alpízar, L. y Bernal, M. (2003); Sandoval, J. (2003); Duarte, K. (2003); Insunza, J. (2003); Krauskopf, D. (2003); Otero, A. (2003); Chávez, A. y Poblete, L. (2006); Muñoz, V. (2006); Solé, J. (2006); Cárdenas, M., Parra, L., Picón, J., Pineda, H., Rojas, R. (2007); Delgado, R., Arias, J. (2008a); R., Arias, J. (2008b)
Política Pública	Mayol, A. (2007); Olavarría, M. (2007); Azócar, C., Azócar, C., Mayol, A.(2010); Peroni, A. (2011); Winchester, L. (2011)
Políticas públicas juveniles locales	Iglesis, A. (2000); Silva, C. (2000); Iglesias, A. (2001); Iglesias, y Fuentealba, J. (2001); Cárdenas, P. (2003); Dávila, O. (2003); INJUV

(2003); Dávila, O. y Silva, J. (2004); Balardini, S., Dávila, O, Paciello, A., Souza, R., de Freitas, M. (2005)

Fuente: Elaboración propia.

El análisis se realizó clasificando los documentos según tipologías, a partir de los cuales se extrajeron estadísticos descriptivos y se realizó un análisis de contenido simple, con el cual se procuró identificar las temáticas tratadas, el enfoque y la representación de juventud subyacente a cada uno de los textos analizados.

4. Resultados

Los resultados de la búsqueda electrónica arrojaron un total de 120 publicaciones que cumplían con todos los criterios de inclusión. El análisis cuantitativo mostró que las temáticas más comunes fueron principalmente evaluaciones negativas y críticas de los programas y políticas existentes. Otra característica es el notable aumento de publicaciones en estas temáticas a partir del año 2000, así como el predominio de revistas y artículos científicos sobre la materia, lo que indica un mayor interés de los autores por la cuestión de la juventud. Ello podría reflejar la emergencia de grupos juveniles que han cuestionado la política pública y han generado mayor análisis sobre las opciones y problemáticas propias de este segmento etario. Esto contrasta con la ausencia de evaluaciones desde las propias organizaciones juveniles o no gubernamentales, mostrando un sesgo hacia la producción sobre los/as jóvenes, y no a partir de ellos/as.

La Tabla 1 muestra los años que presentan un mayor número de publicaciones: 2000 (13%), 2003 (13%) y el 2011 (11%), observándose un menor porcentaje en los años 1998 (0%), 1995 (1%), 1996 (1%), 1997 (1%), 2002 (2%) y 2005 (2%).

En relación a las temáticas agrupadas en las publicaciones mencionadas, como se observa en la Tabla 2, el mayor porcentaje correspondió al tema evaluación de políticas públicas de juventud (40%), seguido de participación juvenil (20%) y caracterización juvenil (15%). Los temas menos frecuentes fueron la descripción de políticas públicas juveniles (1%) y políticas públicas generales (4%). Como mencionamos más arriba, ello daría cuenta de que la revisión arroja principalmente evaluaciones críticas de políticas públicas juveniles, más que evaluaciones descriptivas positivas en este ámbito. Otro elemento a analizar es que un 8% de

las publicaciones releva el carácter local de las políticas de juventud, indicando experiencias programáticas en este ámbito. Este porcentaje, relativamente bajo en comparación, sugiere que el espacio de las políticas locales en el ámbito de juventud recibe poca atención, a pesar de ser una fuente relevante para la construcción de políticas en el paradigma de ciudadanía que recuperen el conocimiento y experiencia locales como un elemento central de sus definiciones.

Tabla 2: Número de publicaciones según temática

Temática tratada	Número de publicaciones	Porcentaje
Evaluación de políticas públicas juventud	48	40
Participación juvenil	24	20
Caracterización juvenil	18	15
Movimientos juveniles	15	12
Políticas públicas juveniles locales	9	8
Política Pública	5	4
Descripción de políticas públicas juveniles	1	1
TOTAL	120	100

Cabe destacar que el 100% de publicaciones sobre evaluación de políticas públicas sobre juventud plantean percepciones negativas sobre las mismas, tanto en Chile como en América Latina, indicando como problemáticas principales fragmentación (falta de un marco de referencia claro), descontextualización territorial, visión negativa de la juventud y/o estigmatización, homogenización de la juventud, visión adulto céntrica (los problemas del mundo adulto son trasladados al ámbito juvenil sin considerar la especificidad del grupo etario) o falta de referencia conceptual.

Respecto a los tipos de publicaciones encontradas, el mayor número corresponde a revistas y artículos científicos (56%), seguidos de las publicaciones generadas por organismos gubernamentales (10%) e intergubernamentales (11%). Existe un número muy bajo de publicaciones desarrolladas por organizaciones de jóvenes (1%) que evalúen y desarrollen temáticas de políticas públicas. Ello da cuenta de la poca presencia de las evaluaciones documentales desarrolladas por los propios jóvenes en materias de políticas públicas en el contexto de la producción escrita sobre esta materia, como se muestra en la Tabla 3:

Tabla 3: Número de publicaciones según tipo de documento

Tipo de documento	Número de publicaciones	Porcentaje
Revista y artículo científico	68	56
Capítulo de libro electrónico	10	8
Documento de trabajo	2	2
Documento Gubernamental	12	10
Documento Intergubernamental	13	11
Informe	2	2
Ponencia seminario	10	8
Publicación Organizaciones juveniles	1	1
Tesis	2	2
Total	120	100

5. Discusión y conclusiones

En Chile, las políticas de Juventud han pasado a considerarse como un componente básico para el desarrollo nacional. Son el principal instrumento de referencia de un sistema de acciones dirigidas a la juventud. No obstante, de nuestro análisis se desprende que, en términos generales, la producción académica revela una evaluación negativa. A partir de la revisión y evaluación de procesos e historia de las políticas de juventud, existe consenso entre

los distintos autores revisados -agentes de gobierno, expertos en el tema y los propios jóvenes- una evaluación no muy alentadora de lo que han sido las políticas en este ámbito desde el retorno de la democracia a la fecha. Pese a la importancia y relevancia que las Políticas públicas en materia de juventud tienen para los gobiernos, según datos entregados por la Organización Iberoamericana de la Juventud (2008) y las diversas evaluaciones y balances realizados, incluyendo este estudio, indican que las políticas públicas en materia juvenil han sido caracterizadas como poco pertinentes, fragmentadas y sectorializadas, respondiendo a problemas específicos más que a una estrategia de intervención global. Ello ha redundado en la aplicación de iniciativas parciales y definidas con horizontes temporales de corto plazo. El balance realizado a las políticas públicas de juventud, como las evaluaciones realizadas por autores como Krauskopf et al (2009) son bastante categóricas, e indican que en Chile no existe una política de juventud. Si bien en el país se generaron las condiciones para el desarrollo de una política de juventud y se inició un proceso en esta dirección al comienzo de los gobiernos de la Concertación por la Democracia⁴ (1990-2010), no se le dio relevancia a la participación juvenil como un referente integral que enmarcara la ejecución de políticas.

Además, la producción académica analizada indica que frecuentemente estas políticas han carecido de procesos de sistematización y mecanismos de evaluación, que habrían sido una instancia privilegiada para incorporar las miradas de los y las jóvenes sobre los procesos de intervención estatal orientados a favorecer su propio bienestar. A este escenario se suma la falta de procesos de incidencia ciudadana que contemplen la participación de los y las jóvenes en las distintas etapas de formulación y aplicación de las políticas públicas, así como en proyectos y programas que los atañen directamente. Esto es, como hemos mencionado ya, una condición indispensable para superar los paradigmas tradicionales o reduccionistas –que serían predominantes en las políticas calificadas negativamente- y transitar hacia un paradigma avanzado o de ciudadanía, que incorpore las formas emergentes de expresión de los jóvenes. Sobre este punto, podemos indicar que las energías juveniles en democracia comenzaron a canalizarse en agrupaciones emergentes como los movimientos ecologistas,

⁴ Coalición de partidos de centro-izquierda que gobernó Chile tras el retorno de la democracia institucional, en 1990.

culturales, comunitarios y, en algunos casos, de mayor compromiso social como la defensa de derechos humanos, la solidaridad y la ayuda contra la pobreza. De ahí que especialistas en el tema juvenil llamaran a considerar la participación de este sector de la sociedad no sólo desde su relación de empoderamiento respecto del mundo adulto, sino a reconocer las formas propias de empoderamiento que construyen y las transformaciones que se han dado en la expresión de los contenidos de la participación juvenil (Krauskopf, 2000, p.128).

Un ejemplo de estas transformaciones es que los y las jóvenes se han auto dotado de formas organizativas que actúan hacia el exterior -en sus relaciones con los otros— como formas de protección y seguridad ante un orden que los excluye y que, hacia el interior, han venido operando como espacios de pertenencia y adscripción identitaria, a partir de los cuales es posible generar un sentido en común sobre un mundo incierto. La anarquía, los grafitis urbanos, los ritmos tribales, los consumos culturales, la búsqueda de alternativas y los compromisos itinerantes, deben ser leídos como formas de actuación política no institucionalizada y no como prácticas inocuas y poco relevantes (Reguillo, 2000). En ese marco, tal vez uno de los desafíos mayores en la construcción de políticas públicas sea resistir la tentación de homogeneizar la juventud, asumiendo que en todas partes las personas de una determinada edad son iguales, tienen las mismas necesidades o debiera esperarse lo mismo de ellas. Hablar de *juventudes* (en plural), conlleva una reflexión importante: resulta imprescindible reconocer las múltiples transformaciones que los jóvenes y su vinculación han tenido según el contexto social, político y económico en el que se desarrollan. Dichas transformaciones han propiciado la emergencia de nuevos grupos juveniles, que presentan características distintivas que los diferencian de los tradicionales grupos formales. Es por ello que la construcción de una política pública “desde abajo” (*bottom-up*) cobra especial relevancia, particularmente en el contexto de las transformaciones económicas, sociales y culturales que suponen que la transición a la adultez ya no sea un paso previsible en muchas trayectorias juveniles (Juárez & Gayet, 2014).

Estas transformaciones en la dinámica social juvenil deben ser consideradas un referente obligado en el diseño de políticas públicas dirigidas a los jóvenes, con un fuerte componente de participación que les otorgue integralidad y legitimidad. Esta transformación se ve fuertemente reflejada en las movilizaciones estudiantiles del año 2011, que expresaron la

emergencia de colectivos horizontales, asambleístas y que propician la participación y reivindicación de derechos.

En términos de la concepción de juventud, las políticas sobre la materia mantienen ambigüedad en torno a la noción del sujeto joven. El análisis realizado nos indica cómo en los programas institucionales para jóvenes e incluso en las acciones de índole más comunitaria, aún predominan enfoques adulto-céntricos y conservadores que ponen énfasis en la maduración psico-biológica y en procesos normativos. Desde esta perspectiva, el imaginario del ser joven corresponde a un estado de preparación y vulnerabilidad, que desestima la riqueza existente en la condición de ser joven y las particularidades de los contextos como aporte para la construcción de mejores sociedades. En respuesta a estos enfoques, desde los sectores más vanguardistas se han desarrollado perspectivas del ser joven cuyas características están dadas por el contexto social, político, cultural y económico en que se vive el tiempo que cada sociedad en específico define como juventud (Duarte, 2003). Desde esta perspectiva la juventud es una construcción social reciente, es decir, el ámbito o tiempo vital donde confluyen todos los conflictos sociales de valores, normas, estilos de vida y desigualdades sociales. Y confluyen porque el sujeto empieza a ser consciente de su posición y lugar social respecto a todos ellos. Al mismo tiempo el sujeto se siente impulsado a actuar, es decir, a tomar decisiones desde una posición (sus posibilidades y límites), en su contexto (lugar social) y con una expectativa de futuro (Redondo, 2000). Sin embargo, es muy probable que este impulso movilizador no se encauce por los canales de participación política tradicionales –como los partidos políticos, que carecen de representatividad para los jóvenes. Tal vez esta falta de definición hace que las políticas que conciernen a la juventud sean caracterizadas tanto como omisiones como bajo la forma de afirmaciones y políticas implícitas. El aparato del Estado ha estado y continúa organizado por sectores y las políticas han correspondido a esta realidad. Por esto, la mayor parte de la oferta a la juventud ha sido más bien implícita, omisa, desarticulada, a menudo coyuntural y contradictoria, provocada por un sentido de urgencia en diversas situaciones emergentes (Krauskopf et al, 2009), y según la literatura analizada. Es clara la necesidad establecer puntos de encuentro entre las nuevas formas de expresión juvenil y la política pública para generar acciones coordinadas y contextualizadas al público juvenil.

Desde el paradigma de ciudadanía o avanzado, una política de juventud es aquella que tiene como horizonte posible a sujetos integrales y propositivos y que, desde ese accionar se atiendan necesidades y dimensiones de sus vidas personales y colectivas (Silva, 2000). Con esta mirada y a partir del presente análisis documental se puede indicar algunas claves en relación a las características y condiciones que una política de juventud que fortaleciera las capacidades ciudadanas debería cumplir. Esto es coincidente con lo expresado en el año 2014 por la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL), quienes expresan la necesidad comprender a la Juventud como protagonista del desarrollo. Estas características son:

Enfoque teórico- conceptual de las juventudes: Una política de juventud debería arrancar de una noción precisa y explicitada del sujeto social y sus características al cual se dirige; precisar el marco ético-político y sus fundamentos en los cuales se inserta (Dávila, 2004a). Debe reconocerse la existencia histórica de inequidades que afectan a los y las jóvenes, a partir de su exclusión sistemática en diferentes ámbitos institucionales: público, político, laboral, económico, salud, entre otros (Aravena; 2008). Las políticas públicas de juventud deberían responder a la heterogeneidad de los grupos juveniles existentes, focalizando con rigurosidad acciones diferenciadas y específicas, respondiendo a las particularidades existentes en la materia (Rodríguez, 2000).

Enfoque integral: debe dar cuenta de las variadas interrogantes y necesidades que las y los jóvenes expresan, sean estas de orden material, simbólica, culturales, de pertenencia, de proyectos de vida, de trabajo, de afecto y de relacionamiento, entendiéndolas como puntos de partida en el proceso de construcción del vínculo entre los jóvenes y la institucionalidad pública, elemento relevante en el proceso de construcción de ciudadana (Silva, 2000). Una política de juventud debería operar sobre la base de una auténtica y amplia concertación de esfuerzos entre todos los actores involucrados en una dinámica efectiva, desterrando los esfuerzos aislados y excluyentes entre sí (Rodríguez, 2000). Una Política de Juventud no puede ser la sumatoria de políticas o programas sectoriales, parcelados y desalineados, sino una estrategia integrada que tome en consideración las distintas facetas de ser joven, más allá de una visión etaria o biológica.

Enfoque positivo: debe asumir una óptica centrada en los aspectos positivos de las y los jóvenes, lo que implica el desarrollo de un discurso institucional coherente con esta óptica (Silva, 2000). Una política que no presente una visión problemática del ser joven, sino que los releve como sujetos de derecho, activos y protagónicos de su propio desarrollo, ajena a una visión estigmatizada de la juventud. En este contexto los medios de comunicación y las tecnologías de la información, juegan un papel clave para generar una visión positiva de los jóvenes o, por el contrario, presentarles como sujetos-problema. Debe reconocerse que la cultura imperante en cada sociedad, los medios de comunicación y la educación, contribuyen a reproducir las inequidades que afectan a las y los jóvenes, así como a la estigmatización y discriminación juvenil (Aravena; 2008).

Enfoque propositivo: debe ser capaz de reconocer en las diversas propuestas de acciones, organizativas y de interés, los elementos potenciadores que ellas tienen, como expresión de sus propias formas y modelos de intervención en sus espacios locales y, sobretodo, de las capacidades que poseen los propios jóvenes en sus diversos espacios y realidades (Silva, 2000). En otras palabras, una política capaz de relevar las nuevas formas de participación emergente de los jóvenes, valorizando las formas de movilización juvenil reivindicativas y rompiendo los mitos de apatía juvenil, que han venido tiñendo el análisis de la juventud en los últimos años.

Enfoque local: debe estar encauzada en el territorio. Las políticas públicas deberían operar sobre la base de una profunda y extendida descentralización territorial e institucional, priorizando el plano local (Rodríguez, 2000). Ya que es en el espacio local/ territorial, donde puede concretarse una política de juventud integral e integrada y no sectorial, por la cercanía entre sujetos juveniles e instancias públicas (Silva, 2000; Iglesias, 2001; Iglesias & Fuentealba, 2001).

Enfoque institucional y programático: debe identificar, priorizar y recomendar las acciones y programas sociales para satisfacer las demandas y necesidades de la población joven (Ortiz & Salamanca, 2000). Es decir, debe desarrollar intervenciones psicosociales programáticas que le permitan contextualizar sus lineamientos en acciones concretas en el territorio y con públicos objetivos específicos. Siguiendo a Winchester (2011), un programa público debe constituir una intervención psicosocial directa sobre una realidad social. Para que esto ocurra, es necesario desarrollar además funciones de coordinación técnica y asesoría al nivel

ejecutivo, como labores de gestión político-programática con los distintos sectores del gobierno y el monitoreo de iniciativas programáticas destinadas a los jóvenes (Ortiz & Salamanca, 2000), con el fin de asegurar la integralidad e intersectorialidad. Además de una institucionalidad que actúe como un soporte eficiente, confiable y legítimo para los jóvenes. El Estado debe garantizar el acceso de los jóvenes a bienes y servicios básicos mediante un progresivo aumento del gasto social y la adecuada implementación de programas focalizados en los diferentes segmentos etáreos juveniles, con el objetivo que las y los jóvenes, con sus particularidades, tengan igual acceso a la salud, a la previsión, a la vivienda, a la vida pública, a la vida política, a la vida asociativa, a la cultura, a la participación económica, a la toma de decisiones informadas en materia de sexualidad, embarazo y prevención, entre otras (Aravena, 2008).

Enfoque administrativo: Una política debe señalar sus objetivos primordiales a cumplir en el corto, mediano y largo plazo, y hacer sus opciones preferenciales dentro del conjunto social de destinatarios. En otras palabras, determinar públicos objetivo para sus intervenciones programáticas considerando el desarrollo institucional: político, jurídico, financiero, organizacional y recursos humanos, adecuado a las demandas y requerimientos que surjan de la política y concebir los lineamientos base de un plan de acción que opere en los ámbitos contemplados (Dávila, 2004b).

Enfoque participativo: Una Política debe establecer mecanismos y procedimientos de participación de los propios sujetos y/o actores destinatarios de la política. Según Rodríguez (2000), una política pública debería tomar a los jóvenes en una doble perspectiva: como destinatarios de servicios y como actores estratégicos del desarrollo, participando protagónicamente de la modernización económica, social y política de sus países. Las políticas públicas de juventud deberían promover la más extendida y activa participación de los jóvenes en su diseño, implementación y evaluación efectiva.

Siguiendo a Krauskopf et al (2009), una política de juventud, debería construirse desde un paradigma de la ciudadanía, donde las personas jóvenes dejan de ser definidas por sus incompletitudes, problemáticas y síntomas, para ser consideradas sujetos de derechos y agentes de su propio desarrollo.

Enfoque de género: Las políticas públicas de juventud deberían contar claramente con perspectiva de género, brindando iguales oportunidades y posibilidades a hombres y mujeres jóvenes (Rodríguez, 2000).

De acuerdo a Krauskopf (2011) una Ley de Juventud, que cuente con la participación de diversos actores, con la participación y discusión de expertos, miembros de la sociedad civil, y, por supuesto de las mismas juventudes, es clave en el desarrollo de estas. Un sólido presupuesto, la construcción participativa de agendas locales de juventud y su convergencia en una agenda nacional, es un paso que permitirá avances en el desarrollo de las políticas de juventud.

En este contexto, la evaluación desarrollada indica la necesidad de repensar una Política de Juventud, su institucionalidad y, sobretodo, repensar el rol de los jóvenes como constructores de su propio desarrollo. De manera compensatoria y en el proceso de desenvolvimiento de esta nueva política de juventud - caracterizada por un enfoque integral, positivo, propositivo, local, institucional, programático, teórico conceptual, administrativo, participativo y de género -, puede trabajarse desarrollando acciones locales como una alternativa de desarrollo micro político que cimiente el camino para este cambio de paradigma en el trabajo con las juventud-es.

Referencias bibliográficas

Aravena, A. (2007). Juventud y discriminación en la era de la globalización. En *Revista Observatorio de Juventud*, 3 (13):13-22. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.

Aravena, A. (2008). La necesidad de una perspectiva de juventud en la política pública. En *Revista Observatorio de Juventud* 5 (18): 21-28. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.

Balardini, S., Dávila, O, Paciello, A., Souza, R., de Freitas, M. (2005). *Políticas locales de Juventud. Experiencias en el Cono Sur*. Serie PROSUR. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

- Balardini, S. (2008). *Políticas de juventud en Iberoamérica*. XIV Asamblea General Consejo Iberoamericano del Deporte. Uruguay.
- Cárdenas, M., Parra, L., Picón, J., Pineda, H., Rojas, R. (2007). Las representaciones sociales de la política y la democracia. *Revista Última Década*, CIDPA Valparaíso 26: 53-78.
- Dávila, O. (2004a). Adolescencia y juventud: de las nociones a los abordajes. *Revista Última Década*, CIDPA Valparaíso 21: 83-104.
- Dávila, O. (2004b). *De la agregación programática a la visión constructiva de políticas de juventud. Políticas de Juventud en Latinoamérica.*: Gerber, E.; Balardini, S. (Compiladores). Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Dávila, O., Silva, J. (2004). *Políticas de Juventud en Chile y su expresión en lo local*. Organización Internacional de Trabajo. Montevideo: CINTERFOR.
- Iglesis, A. (2001). Políticas de juventud: entre la fragilidad y el desconcierto. Algunas pistas para construir rutas desde lo local. *Revista Última Década*, CIDPA Viña del Mar 14: 65-74.
- Iglesis, A., & Fuentealba, J. (2001). *Construcción de políticas locales de juventud desde los jóvenes: La experiencia de Concepción*. Recuperado el 18 de diciembre 2013, de: <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p8.4.htm>
- Instituto Nacional de la Juventud. (2003). *Cuarta Encuesta Nacional de Juventud*. Santiago de Chile: INJUV.
- Juárez, F. & Gayet, C. (2014). Transiciones a la vida adulta en países en desarrollo. *The Annual Review of Sociology* 40: 1-18.
- Krauskopf, D. (2000). *Participación social y desarrollo en la adolescencia*. 2ª. ed. – San José, C.R.: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Krauskopf, D. (2003a). *Dimensiones de la participación en las juventudes contemporáneas latinoamericanas*. Santiago: FLACSO Chile.
- Krauskopf, D. (2003b). *La construcción de políticas de juventud en Centroamérica. En Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Políticas nacionales*. Viña del Mar, Chile: CIDPA Ediciones.

- Krauskopf, D. Abarca, H., López, L. & Salazar, P. (2009). Informe final: Balance de las políticas públicas de la Concertación en materia de jóvenes. Santiago: Secretaría General de la Presidencia-FLACSO.
- Krauskopf, D. (2011). *Ciudadanía joven y políticas: mirada retrospectiva y desafíos para el Estado de Chile*. Ponencia presentada al Seminario: Nuevas ciudadanías, democracia y políticas públicas. Santiago 18 de Octubre 2011. Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas, Universidad de Los Lagos (CISPO), Centro de Estudios Sociales (CIDPA).
- Organización Iberoamericana de la Juventud. (2008) *Nuevos desafíos con los y las jóvenes de Latinoamérica. Documento de Trabajo*.
- OIJ & CEPAL (2014). *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*. Recuperado el 04 de mayo 2015, de: http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20141023131557_25.pdf
- Ortiz, I. & Salamanca, F. (2000). *Ciudadanía juvenil y el diseño y evaluación de políticas*. Santiago (mimeo).
- Reguillo, R. (2000). *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*. Buenos Aires: Editorial Norma.
- Rodríguez, M. (2000). Reflexión sobre la experiencia de política de juventud en Chile. *Revista Última Década*, CIDPA Viña del Mar 12: 91-102.
- Sandoval, M. (2000). La relación entre los cambios culturales de fines de siglo y la participación social y política de los jóvenes. En: *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Sergio Balardini (Compilador) Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Sandoval, M. (2003). *Jóvenes del siglo XXI, Sujetos y actores en una sociedad en cambio*. Santiago de Chile: UCSH.
- Sierra Bravo, R. (1995). *Técnicas de investigación social: teoría y ejercicios*. Madrid: Thompson.
- Silva, C. (2000). Reflexiones y aportes a una política comunal—a escala humana— en juventud. *Revista Última Década*, Ediciones CIDPA, Viña del Mar, 12: 149-162.

Touraine, A. (1996). *Juventud y democracia en Chile. Revista Iberoamericana de Juventud n° 1*, Madrid: Organización Iberoamericana de Juventud.

Winchester, L. (2011). *La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC. Presentación Curso Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ILPES- CEPAL.

