

DE LOS PROGRAMAS DE JOVENES A LAS POLITICAS DE JUVENTUD: LA EXPERIENCIA FOSIS (1990-1994)

Luz María Olivares *
Francisco Vicencio **

I.- Del diagnóstico a los programas

Los orígenes del Programa de Jóvenes del Fosis se remontan a los propios orígenes del servicio en 1990, por lo que una primera observación es el carácter cofundacional del programa en lo que se definió en ese momento como el ámbito de acción de la naciente institución.

Durante 17 años de régimen militar se produjeron profundos cambios en la caracterización y comportamiento de los distintos actores sociales, potenciando algunos y desperfilando o definitivamente anulando otros.

En el caso de los jóvenes, más allá de la constante represión de los intentos de organización juvenil que buscaban recomponer un tejido social disperso, el fenómeno más profundo y quizá menos dimensionado lo constituye el proceso de marginación estructural y multifacética, tanto cultural como económica y social, prolongada en el tiempo y con variadas expresiones, tanto en el ámbito familiar como en el trabajo, la educación, las relaciones humanas y la expresión social y política.

En el año 1990 y a partir de un diagnóstico general respecto de la realidad juvenil de los sectores más pobres, en el marco de un modelo de

* Asistente social, Universidad de Chile. Encargada Programa Juvenil Fosis V Región.

** Abogado, Universidad Católica de Valparaíso. Programa de desarrollo juvenil Fosis V Región.

análisis denominado «daño psicosocial», se estructura el programa por primera vez. En él se determina la necesidad de focalizar los recursos en aquellos sectores en donde se combina deterioro psicosocial y la falta de factores propios del medio capaces de revertir, o al menos de aminorar, sus consecuencias.

En otras palabras, si bien en todos los estratos socioeconómicos se manifiestan conductas tales como el consumo de alcohol y drogas, el embarazo no deseado, el aborto, la violencia intrafamiliar, entre otros, es en los estratos más pobres donde esos fenómenos alcanzan mayor impacto y por ello el programa optó por este sector, basado en una estrategia que apunta a la modificación de su realidad en su propio medio otorgando herramientas y oportunidades de más difícil acceso para ellos enfocados hacia su desarrollo personal y social.

De esta forma, se busca el restablecimiento de equilibrios que generen oportunidades de desarrollo personal y social.

Si bien el programa ha experimentado modificaciones en su contenido metodológico, en su línea gruesa ha mantenido objetivos interrelacionados, los cuales se orientan a:

- 1.- Potenciar las capacidades de comprensión de la realidad en que ellos viven.
- 2.- Potenciar sus capacidades creativas, la experimentación y la organización como estrategia de cambio cualitativo de su realidad.
- 3.- Potenciar su inserción económica.
- 4.- Promover la orientación hacia la comunidad de la acción juvenil incentivando procesos de integración y reconocimiento mutuo.

Del mismo modo, a través de todo este período de ejecución, los factores de caracterización de la población juvenil se pueden resumir en los siguientes:

- 1.- Jóvenes de ambos sexos, de sectores urbanos y rurales pobres.
- 2.- Preferentemente de entre 15 y 24 años de edad.
- 3.- Moratoria extensa (deserción temprana del sistema escolar y una frágil o nula inserción en el sistema laboral).
- 4.- Con conductas de alto riesgo.

A continuación examinaremos brevemente los aspectos básicos que fundamentan la actual línea de gestión programática del Fosis dirigida a jóvenes.

II.- De los programas de jóvenes a las políticas de juventud

Ciertamente que la existencia de iniciativas dirigidas a jóvenes no necesariamente permiten concluir simultáneamente la existencia de «Políticas de Juventud». La constatación de que diversos servicios y ministerios contemplan recursos y programas destinados a ese sector de la población de manera sostenida en el tiempo (y en general con asignaciones presupuestarias crecientes año a año), sólo asegura que en el aparato estatal se incorpora como función pública la planificación, diseño, coordinación y ejecución de acciones, planes y programas dirigidos a los jóvenes, en particular, a los más pobres.

Pero una cosa distinta es afirmar a partir de la constatación fáctica de la existencia de tales acciones, que se cuenta con una política general en esta materia. En todo caso, se observa que al interior de la administración estatal y en relación a las políticas públicas, existen diferentes grados de desarrollo de lo que podríamos llamar el proceso de construcción de las bases para una política pública de juventud de largo plazo, con metas y objetivos estructurales y con una batería de instrumentos programáticos definidos y sostenidos en el tiempo, legitimados dentro del conjunto de cometidos y funciones del Estado.

En esta etapa del proceso de construcción de las bases para una política de juventud, el Fosis ha jugado un papel fundamental, a saber por tres razones:

- 1.- Ha definido áreas de intervención claras y permanentes: desarrollo juvenil y formación y capacitación laboral, logrando una suerte de «especialización» en estos ámbitos que lo perfila y distingue frente a los actores públicos del sector.
- 2.- Ha concentrado parte importante del presupuesto global de programas dirigidos a jóvenes.
- 3.- Ha consolidado una estrategia de ejecución que involucra la participación necesaria de otros actores públicos y privados, a través de fondos concursables.

Más allá de estos factores, consustanciales a la existencia y conceptualización del Fosis y del Programa de Jóvenes, existen otros

aspectos relativos a la globalidad de los criterios establecidos en la política social del Fosis y que por ende contribuyen también a la caracterización de la política de juventud. Veremos algunos someramente:

1.- Adaptación creciente al Plan Nacional de Superación de la Pobreza

Una de la definiciones institucionales del Fosis, sin duda la más importante, es la de constituirse en un organismo dirigido en su acción en forma exclusiva a los sectores más pobres de la población, tanto en su dimensión social y económica como en aspectos relativos a la falta de oportunidades para el desarrollo individual y social de estas comunidades.

Por ello cuando la actual administración definió como uno de sus ejes de gestión para el sexenio la de iniciar una acción frontal para la erradicación de la extrema pobreza, generando planes específicos y diseñando un sistema integrado de servicios y ministerios para su ejecución, coordinados desde el Mideplan, el Fosis pudo integrarse rápidamente a este esfuerzo sin que ello significara mayores trastornos o redefiniciones estructurales. Por el contrario, Fosis aparece como la herramienta institucional más perfilada para ese cometido, tanto por la naturaleza de sus función como por la experiencia teórica y de campo adquirida durante la administración Aylwin.

A nivel de las iniciativas programáticas en juventud, esta funcionalidad se traduce en la reafirmación política de focalizar en aquellas poblaciones juveniles mayormente carenciadas, definiendo un perfil relativamente claro. En este punto hay que reconocer que el proceso de identificación de población con la que se realizan acciones sólo ha alcanzado un nivel genérico; resta aún continuar en su profundización para lograr mayores niveles de caracterización que permita diferenciar dentro de los sectores juveniles mas marginados, la diversidad de formas y acentos en que dicha marginación se manifiesta.

2.- Distribución geográfica de las ejecuciones

La estrategia de ejecución programática pretende incorporar la variable de la diversidad geográfica como un criterio para la asignación de recursos, de tal modo que se logre alcanzar impactos en las diferentes realidades culturales existentes. Este criterio se traduce en la definición urbano/rural para las asignaciones, lo cual permite incorporar la realidad del

joven rural, tradicionalmente desatendida de las políticas de juventud y que presenta características propias y diversa a las del joven urbano.

3.- Potenciación del concepto de localidad

El eje ordenador de los criterios de focalización está dado por el concepto de localidad y su estrecha relación con la promoción de la identidad juvenil. La tradicional división administrativa de regiones, provincias y comunas (sobre todo esta última) no da cuenta de las necesidades de un programa que busca conciliar el desarrollo juvenil en la comunidad, entendiendo ésta como su medio cotidiano e inmediato pues es allí donde es posible la integración y reconocimiento social, por la cercanía cultural del ámbito local.

Esto nos lleva al concepto de integración social con el que se trabaja. Al respecto, y a modo de un ensayo de sistematización podemos distinguir a lo menos dos tipos de integración:

a) El primero que denominaremos «integración social estática», en el cual el discurso de integración viene del mundo adulto (Estado, escuela, familia, organismos vecinales, etc.) y que entiende por ésta la plena incorporación de los jóvenes a un mundo ya definido y en el cual éstos cumplirán un rol de continuadores del sistema, aportando las energías de las nuevas generaciones pero sin que ello signifique poner en cuestionamiento la validez de las creencias o la legitimidad y eficacia de las instituciones.

b) El segundo concepto se refiere a una «integración social dinámica», entendida ésta como un proceso recíproco de implicación entre jóvenes y adultos (sistema) y donde la integración sucesiva de nuevas generaciones supone modificaciones en la sociedad y más aún, es precisamente eso lo que se espera, la constante mutación de las estructuras sociales para permitir su congruencia y adaptabilidad a las nuevas realidades. Por ello se potencia y da cabida a la intervención crítica en la perspectiva que aporta a la búsqueda de soluciones a los problemas de su propio tiempo y espacio.

Sin perjuicio de no existir definiciones explícitas frente al punto, se puede inferir de los programas, que la definición de Fosis está más cercana a esta segunda alternativa, en la medida que el desarrollo juvenil (en particular la financiación de iniciativas juveniles) busca potenciar la

creatividad juvenil para diseñar y llevar a efecto acciones en sus comunidades en las que se da espacio a la participación conjunta.

De todos modos se avanza hacia una mayor precisión y definición conceptual en esta materia, la que sin duda es fundamental e ilustrativa de la forma como la política de juventud aborda el tema del rol de los jóvenes en la sociedad de hoy.

4.- La incorporación de los niveles locales como actores de las iniciativas públicas en juventud

En este punto no nos referimos exclusivamente al papel que han jugado las administraciones locales, sino al concepto de incorporar a la mayor cantidad de instituciones y organizaciones de base de la comunidad en algún aspecto de la ejecución.

A partir de la segunda licitación de Programas Locales de Desarrollo Juvenil la intención de «concertar a determinados actores del medio local»,¹ en la perspectiva de incorporarlos al trabajo con jóvenes, se convierte en una realidad explícita.

El hecho de que las administraciones locales y las organizaciones comunitarias intervengan también en el nivel de toma de decisiones del programa, constituirá una decisión acertada en la medida que la ejecución de las propuestas supere la idea de que el trabajo con jóvenes es exclusivamente con ellos y que los demás actores involucrados actúan «sobre ellos».

Por el contrario es imprescindible potenciar un trabajo con jóvenes y actores sociales comunitarios en el ámbito o temática juvenil, debido a la percepción de que el trabajo comunitario constituye una necesidad para el desarrollo de las comunidades.

Hasta ahora, instancias como las Juntas de Vecinos, parroquias y grupos pastorales, Centros de Atención Diurna, Consultorios, por nombrar algunos, han jugado roles fundamentales y en algunos casos decisivos en las ejecuciones de los Programas Locales de Desarrollo Juvenil, lo que sumado al aporte técnico de las organizaciones no gubernamentales responsables de la ejecución, muestran una fórmula de trabajo novedosa y atractiva para la comunidad debido al sentido integral y de comunidad que alcanza la gestión.

¹ «Bases Programa Local de Desarrollo Juvenil», Fosis, 1994.

En cuanto a la administración local, son variadas las instancias municipales involucradas en la gestión. Las Oficinas Municipales de Colocación (OMC) en el Programa de Formación y Capacitación Laboral de Jóvenes, los Departamentos de Desarrollo Comunitario, Oficinas Municipales de Juventud, Secretarías Comunales de Planificación (Secplac), para el Programa local de Desarrollo Juvenil, sin dejar de mencionar la intervención de las unidades de administración y finanzas encargadas de la gestión de los recursos adjudicados para la ejecución.

Ciertamente que se pueden observar en algunos casos lentitud para la gestión e incluso desconocimiento o falta de interés para la función del trabajo municipal con jóvenes, pero estas debilidades no restan a la positiva percepción que se tiene acerca de la necesidad de involucrar al municipio en la tarea.

Finalmente podemos identificar al menos tres desafíos para la presente etapa de construcción de la política de juventud.

a) Fortalecer el proceso de internalización de los contenidos de esta política de juventud en la administración local, de tal manera que ésta sea asumida como un cometido más dentro de las funciones del municipio y no una acción externa y accidental a éste.

b) Fortalecer el desarrollo propositivo de los ejecutores para superar la actual diferenciación ejecutorial que se puede observar en las propuestas y que trae consigo la dificultad de avanzar de manera más pareja en el proceso de generación de habilidades en los jóvenes para la promoción de su desarrollo como individuos y también como colectivo.

c) Apuntar hacia la desagregación de algunas etapas del proceso de diseño programático desde dos perspectivas:

— *geográfica*: dotando a las regiones y también a las localidades de espacios de intervención en la toma de decisiones programáticas, aprovechando de tal modo la experiencia en el trabajo con jóvenes a nivel local. Es necesario encontrar una nueva forma de relación con «lo local», combinando el rol de gestión y ejecución que ya tienen, con un mayor nivel de participación en la toma de decisiones de diseño programático, precisamente en virtud de su experiencia ejecutorial.

— *funcional*: incorporando a actores que, no perteneciendo a la administración, guardan estrechos vínculos con ésta, producto de su calificación en el tema y/o su experiencia ejecutorial. Aquí se inscriben las universidades, juntas de vecinos, organismos privados relacionados con el tema jóvenes, etc.

III.- El desarrollo juvenil

En la primera parte de este documento nos referimos a las principales características de las líneas programáticas de jóvenes. Cuando hablamos de autogestión, capacidad organizativa, integración social, orientación comunitaria, nos estamos refiriendo a los elementos constitutivos del concepto más amplio, el de desarrollo juvenil. Sobre el particular, podemos entenderla en dos niveles de aplicación o impacto.

Desarrollo Juvenil en las perspectivas del desarrollo de la sociedad en su conjunto: Como tal, el desarrollo juvenil, se inscribe dentro de los desafíos estructurales del trabajo con la comunidad, y por lo tanto los resultados tienen nuevamente que medirse en los períodos de tiempo en que sea posible evaluar evolución en el desarrollo de los grupos sociales en su conjunto. Los problemas estructurales de una sociedad, y la marginación de un importante sector de la población es un ejemplo de éstos, requieren de planes de largo plazo para cerciorarse de que los logros que se vayan percibiendo tienen consistencia y perdurabilidad. En este sentido, el programa aún no puede afirmar con certeza la magnitud del impacto alcanzado, limitándose a recabar información que le permita corregir las deficiencias y potenciar los aciertos.

Existe también otra forma de entender este desarrollo juvenil y es el que tiene que ver con la esfera personal de cada joven que participa en una experiencia común y orientada. Es el desarrollo juvenil como herramienta para potenciar el logro de los proyectos de vida de cada uno. Cuando un joven participa en un proyecto, no sólo adquiere la información que explícitamente se le está entregando. Adquiere también confianza en sí mismo, capacidad para emprender iniciativas, aprende sobre el valor del trabajo colectivo y la necesidad de asociarse para lograr objetivos. Entonces, la formación y capacitación recibida o la iniciativa efectuada tienen además del valor de sus propios objetivos inmediatos, una dimensión más ligada a las aspiraciones individuales en sus relaciones de amistad,

laborales, de pareja, familiares y en último término, a su desarrollo como persona.

Desde la perspectiva del análisis cuantitativo existen indicadores que apuntan al logro de avances en términos de focalización.

Sumado a esto, hay un trabajo pendiente de profundizar en el análisis de los indicadores cuantitativos, expresados sintéticamente en los cuadros que se anexan.

Sobre el particular, durante el año 1994 y 1995, a nivel regional se ha estado trabajando específicamente en el ámbito de evaluación de la capacitación laboral de jóvenes y ejecutada por Fosis, a objeto de proponer hacia dónde debe orientarse la capacitación, tomando en cuenta la realidad económica productiva en que el joven se desenvuelve.²

El sentido es mejorar la eficiencia del programa en cuanto a la inserción laboral a partir de una mayor incidencia estatal en la definición de los oficios de acuerdo a la estructura económica productiva de las zonas geográficas, conectando demanda laboral real de la comunidad y la oferta de los ejetureros privados.

VALPARAISO, marzo de 1995

Anexos

Cuadro N°1:
Resumen de Iniciativas Juveniles PLDJ 1993-94

Proyecto Comuna	N° de iniciativas	N° de participantes	Monto (en pesos)
Viña del Mar	10	286	2.500.000
Olmué	7	257	4.200.000
San Felipe	16	288	6.500.000

² Tesis de grado para optar al título de sociólogo, Universidad Arcis. Reinaldo Melo, supervisor del programa de jóvenes Fosis V Región.

De los programas a políticas de juventud

Valparaíso	6	210	2.570.710
Valparaíso	6	245	2.759.043
La Ligua	14	170	2.100.000
San Felipe	11	128	3.500.000
Putendo	3	50	1.388.000
San Antonio	20	193	3.909.000
TOTALES	93	1.827	29.426.753

Información al 28 de Febrero de 1995.

Cuadro N°2:
Iniciativas del FIJ del PLDJ (1993-1994)

Proyecto Comuna	Mejoramiento y/o construcción	Adquisición y/o equipamiento	Viajes	Talleres	Eventos y actividades recreativas	Otros	Total
San Antonio	5	3	2	1	8	1*	20
La Ligua	0	0	1	6	7	0	14
Putendo	0	2	1	0	0	0	3
San Felipe	2	4	1	2	2	0	11
Valparaíso	0	0	0	4	2	0	6
Valparaíso	0	0	0	3	2	1**	6
Olmué	5	1			1	0	7
Viña del Mar	1	1	2	2	4	0	10
San Felipe	0	3	1	3	9	0	16
TOTALES	13	14	8	21	35	2	93

* Programa Radial

** Actividad Ecológica

Información al 28 de febrero de 1995.

Cuadro N°3:
Distribución provincial de los cursos de formación y capacitación laboral de jóvenes

Provincia	N° de cursos	N° de alumnos
-----------	--------------	---------------

Luz María Olivares — Francisco Vicencio

Valparaíso	30	609
San Antonio	24	438
Los Andes	10	200
San Felipe	5	100
Quillota	3	55
Petorca	0	0
Isla de Pascua	1	15
Juan Fernández	1	16
TOTAL	74	1433

Información al 28 de Febrero de 1995.