

# PERSPECTIVA DE JUVENTUD E INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA: Condicionamientos contextuales<sup>1</sup>

Dimas Santibáñez Y<sup>2</sup>.  
Maya Zilveti V<sup>3</sup>.

Pese al despliegue realizado por el Instituto Nacional de la Juventud, en múltiples iniciativas -la perspectiva de juventud corresponde a la expresión más célebre de tales intentos- orientadas al desarrollo y articulación de una política pública en materia juvenil que garantice mayores niveles de inclusión para este segmento, los diagnósticos relativos a este ámbito recurrentemente indican la insuficiencia, fragmentación y ausencia de pertinencia como atributos centrales de las respuestas de carácter gubernamental dirigidas a la población joven.

El presente documento constituye una invitación a observar y reflexionar en torno a las condicionantes contextuales implicadas en la actual estructuración del entorno institucional público-estatal y las limitaciones que ello supone respecto de los intentos por superar las deficiencias antes indicadas.

## PRESENTACIÓN

Si se presta atención al conjunto de observaciones y descripciones que abordan la compleja relación entre la población joven y la institucionalidad pública, diseñada para proponer e impulsar políticas públicas que favorezcan sus condiciones de inclusión, entonces la conclusión necesaria es que la actual situación se encuentra marcada por la *redefinición institucional*.

Al menos así lo sugiere la discusión en torno a la futura dependencia administrativa del Instituto, y algunos de los títulos de las últimas ediciones del Observatorio de Juventud. Efectivamente, desde el año 2006 se aprecia un leve giro en la comunicación, pues progresivamente el foco de observación se ha venido trasladando desde la descripción y comprensión de las condiciones de la diversidad juvenil al análisis de los desafíos y características que debe resolver y alcanzar la política pública orientada al segmento juvenil del país<sup>4</sup>.

En lo básico, el diagnóstico que impulsa este proceso de redefinición parece situarse en un progresivo desdibujamiento, tanto de la institucionalidad como de las políticas

---

1 Este trabajo es también fruto de las conversaciones sostenidas con Felipe Raglianti. Agradecemos sus puntos de vistas. Lo que aquí se expone en nada lo compromete.

2 Antropólogo Social, Magíster en Sociología y académico de la Universidad de Chile. Coordinador Académico Programa Pulso, Centro Multidisciplinario de Investigación Social y Cultural y del Programa de Magíster en Antropología y Desarrollo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

3 Psicóloga, Profesional del Departamento de Coordinación Intersectorial del Instituto Nacional de la Juventud.

4 Efectivamente, sólo en el año 2006 la edición de mayo del Observatorio de Juventud lleva por título "Políticas Públicas de Juventud". Ello es indicativo de la relevancia que empieza a adquirir este ámbito de reflexión, pues, inevitablemente, ha estado presente como un tópico de referencia en cada una de las ediciones de la Revista.

públicas orientadas hacia las y los jóvenes. Por ello, no extraña que el nuevo impulso que se busca imprimir subraye la necesidad de modificar, y en consecuencia, fortalecer el accionar del Estado en favor de la población joven a través de la implementación de una oferta pública que garantice mayores niveles de pertinencia, suficiencia, coherencia, y eficiencia. Y en este marco se ha pensado también la conveniencia de integrar el actual organismo en un diseño de mayor envergadura y rango institucional.

Puede resultar oportuno que en este contexto se distingan dos ámbitos prioritarios de análisis y reflexión. Un primer plano de consideraciones se concentra en torno a los argumentos que justifican la necesidad de contar con una institucionalidad orientada a las y los jóvenes. Este tipo de reflexiones suelen incluir en sus análisis la evolución de la institucionalidad juvenil y la mirada comparada como recursos destinados a rescatar lecciones en esta materia (Leibovitz, 2006; Fernández y Sepúlveda, 2008; Krauskopf, 2008; Dávila, 2008.), junto a una cierta descripción del mundo juvenil que alumbra sobre los desafíos que se pretenden abordar (Reinoso, 2006; Aravena, 2007) y, por último, un análisis de los principios que deben guiar el accionar del Estado (Asún, 2006a; Ravinet, 2007, 2008; Thezá y Mascareño, 2007).

Un segundo ámbito de reflexión se introduce de manera más específica en las limitaciones y alcances de la política pública diseñada para las y los jóvenes, a través del cuestionamiento respecto del tipo y las características que debe alcanzar las acciones del Estado dirigidas hacia este segmento de la población (Asún, 2006b; Thezá, y Mascareño, 2007; Raglianti, 2008). Y aquí parece haber un grado importante de consenso, pues la forma *inclusión/ exclusión* aparece como el código que se promueve para orientar y estructurar la gestión de la institucionalidad que el Estado ha dispuesto para la población joven del país. Por cierto, la operatividad de la forma exige desarrollos secundarios que la sustenten. Las comunicaciones expertas en la materia indican dos sustratos epistemológicos: *la perspectiva de juventud* y *la de derechos* (Asún, 2006a; Thezá y Mascareño, 2007; Carreras, Gallegos y Morales, 2008).

Desde nuestro ángulo de observación, los planteamientos que se formulan no sólo buscan estructurar una agenda que articule y oriente los esfuerzos que desarrolla el Instituto Nacional de la Juventud, en orden a otorgarle un nuevo impulso a las políticas públicas dirigidas hacia los y las jóvenes. También intentan modular un tipo de comunicación que tenga efectos de irritabilidad en el entorno interno del aparato público, su institucionalidad político-administrativa y su diseño de políticas públicas, con el objeto de posibilitar un cumplimiento más exitoso de la misión institucional del INJUV. No cabe duda que el esfuerzo es correcto, ya que por defecto el “*destinatario natural*” de las comunicaciones del INJUV es la complejidad pública estatal, pues no es ni puede ser el representante o referente de los jóvenes de nuestro país. No existe otro modo, y el desafío es enorme pues se trata de posibilitar que la agenda pública y el programa decisional de la gestión gubernamental seleccione e incluya, como parte de sus condiciones de operación, los criterios y premisas que el Instituto indica como estratégicos para la orientación de las políticas públicas que incorporan entre su población objetivo a las y los jóvenes del país.

En función de la precisión anterior, es notable que en este tipo de análisis no haya una adecuada observación de las condiciones estructurales que presenta el principal “*interpelado*” de los planteamientos expertos en materia de juventud. En ello pareciera existir todavía cierta ingenuidad o voluntarismo político, pues nada indica que existan efectivas condiciones para que el Estado, en su particular complejidad contemporánea, asuma de modo cierto *una perspectiva de juventud*, o que esté en condiciones de *garantizar los tipos de inclusividad* que los principios rectores de la *perspectiva de*

*derechos* define como exigibles. Por cierto, esto es materia de análisis y discusiones posteriores. Lo que aquí se elabora y presenta son una serie de apuntes que intentan especificar algunos de los condicionamientos estructurales que modulan y orientan la toma de decisiones en materia de política pública en el Estado contemporáneo, con el objeto de calibrar el tipo de alcances que puede tener una institucionalidad especializada en materia de juventud. Alcances que deben considerar, de modo paralelo, el problema de los límites socio-estructurales que debe enfrentar la perspectiva de juventud y, por otro lado, los constreñimientos que obligan a operacionalizar y comunicar la oferta semántica del Instituto para el entorno interno del Estado. Este artículo se detiene en este segundo aspecto, pero no pierde de vista el primero, pues el tipo de selecciones que allí se especifiquen, condicionará la efectividad de la gestión institucional.

## A PROPÓSITO DE REFORMAS Y MODERNIZACIONES: LA ORIENTACIÓN DE LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

La progresiva preocupación que los trabajos contenidos en el Observatorio explicitan, a propósito de las potencialidades y limitaciones que evidencia la política pública dirigida a las y los jóvenes del país, permite contar con una visión preliminar relativa a las principales deficiencias que se requieren superar. En lo básico, es posible destacar una cierta invisibilización jurídica y temática de las y los jóvenes en el entorno interno del aparato público, una oferta programática inorgánica e inconsistente en el tiempo, insuficiente, escasamente pertinente, que adolece de los recursos necesarios para hacerla más efectiva (Asún, 2006a; Thezá y Mascareño, 2007). En síntesis, el diseño institucional que el Estado se ha provisto para incorporar los desafíos de la inclusión juvenil en la elaboración de sus políticas públicas, no responde con la suficiencia cualitativa ni cuantitativa necesaria para orientar al conjunto del aparato público en función de un accionar coherente en favor de las y los jóvenes (Asún, 2006b).

Hasta ahora, las propuestas más especializadas han definido un conjunto de indicaciones relativas a los *modos y campos de intervención susceptibles de abordar desde el plano de las políticas públicas*, por medio del establecimiento de un marco de condiciones mínimas de inclusión juvenil, definiendo una serie de áreas temáticas o espacios para posibilitar ese proceso. Las propuestas que se han venido elaborando, al menos desde el año 2006, especifican un marco de criterios y áreas de inclusión que buscan no sólo hacer converger, sino también operacionalizar, la *Perspectiva de Juventud* y la *Perspectiva de Derechos* (Asún, 2006a; Thezá y Mascareño, 2007). No obstante, pese a los intentos por superar a través de las especificaciones antes indicadas, las visiones parciales que han caracterizado la mayoría de los abordajes orientados al segmento juvenil, a través de la consolidación de un marco estratégico de carácter intersectorial, este tipo de propuestas no logran aún obtener los resultados e impactos esperados. Efectivamente, los diagnósticos y evaluaciones indican, con recurrente estabilidad, la carencia de consenso o convergencia en la materia.

El fracaso de las múltiples iniciativas dirigidas a estos propósitos<sup>5</sup>, no puede ser atribuido, exclusivamente, a la calidad política de las diferentes propuestas, ni a su calidad técnica. Parte del problema se encuentra en el carácter de intermediación que debe efectuar un servicio como el INJUV, pues no sólo está imposibilitado de producir efectivas condiciones de inclusividad para la población joven -por mínimas que sean-,

<sup>5</sup> Entre los diversos esfuerzos desplegados por el INJUV orientadas al desarrollo de una política pública en materia juvenil destacan el Programa de Oportunidades para Jóvenes -PROJOVEN- (1991); Grupo de Trabajo Interministerial Coordinador de Políticas de Juventud (1992); Plan Integral de Juventud (1995); Comité Gubernamental para el Fortalecimiento de la Acción Estatal en Materia de Juventud (2002); Plan de Acción en Juventud (2004); entre otras. (INJUV, 2006).

sino que sólo puede contextualizar las reparticiones públicas que están en condiciones de contextualizar los sistemas que en función de su particular diferenciación modulan la dialéctica de la forma inclusión/ exclusión.

Nuestra invitación, por tanto, se dirige a trasladar la óptica de observación para ubicarla en las condicionantes contextuales que el entorno institucional, público-estatal, provee a la gestión institucional. Esto resulta necesario porque, como ya indicamos, el Instituto no puede garantizar inclusión, sólo puede observarla; el Instituto no regula, ni interviene las decisiones público- estatales de carácter sectorial -tampoco las de política gubernamental-, sólo puede intentar orientarlas; el Instituto es parte del entorno interno del Estado, por lo que está condicionado por las tramas y dinámicas que éste auto-produce. En consecuencia, parece oportuno desarrollar algunas consideraciones específicas sobre la lógica de *las transformaciones del Estado contemporáneo*.

## NOTAS SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

Puede que la idea de transformación aplicada al caso del Estado resulte profana, o incluso procaz. Ni reforma, ni modernización, pues mediante la noción de *transformación* indicamos el conjunto de iniciativas que, a lo largo de un determinado período de tiempo, han ido convergiendo para dar como resultado una modificación sustantiva de la fisonomía del aparato público contemporáneo. Efectivamente, hemos asistido a tres décadas de transformaciones: desde las así conocidas reformas de primera generación de las décadas del 70 y 80 -sólo posibles en el marco del control militar del poder político-, hasta el programa de modernización de la gestión pública de la década del 90. Sin olvidar, por cierto, la creación de toda una nueva institucionalidad con el regreso del proceso democrático -entre las que se cuenta el Instituto Nacional de la Juventud-; y las reformas o modernizaciones de la presente década que incluyen la creación, modificación y/o fortalecimiento -y también desaparición- de una serie de instituciones o servicios en el ámbito de la justicia, de la regulación económica, de la salud, del medio ambiente o para la población de tercera edad. Y podríamos terminar sumando los esfuerzos de descentralización regional y local, así como la consolidación de una oferta programática de carácter estratégico para el incremento de las posibilidades de inclusión de la población con mayores niveles de vulnerabilidad económica, social y/o cultural.

No cabe duda que los decisores e impulsores de cada uno de estos procesos de reforma, modernización o cambio, contaban en sus respectivas coyunturas con una serie de argumentos y justificaciones para sostener la necesidad y oportunidad de cada una de las iniciativas. En síntesis, se pueden reconocer los siguientes ámbitos o planos en los que los procesos de reforma o modernización del Estado han venido operando:

- Reformas que modifican la *diferenciación institucional y administrativa*, modulando las relaciones horizontales entre los poderes públicos y verticales entre las reparticiones con competencias y mandatos diferenciados (Tomassini, y Armijo, 2002). Este tipo de reformas compromete el tejido institucional del Estado, su tamaño, configuración funcional y arreglos coordinativos internos, así como la adecuación de sus procesos de formulación e implementación de políticas públicas. En el caso de Chile, quedan incluidas las reformas estructurales y la reducción del tamaño del Estado post-crisis; y a partir de la década del noventa la tónica ha sido la creación de instituciones orientadas a incluir a *poblaciones* (mujer, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, minorías étnicas) o

*temáticas emergentes* de carácter crítico o estratégico (medio ambiente, cultura, control del consumo de drogas, protección del consumidor), sumándose en el último período reformas profundas como la del Sistema Procesal Penal e iniciativas en materia de reformas a la educación. La eventual consolidación de un Sistema de Protección Social puede constituir en el futuro el proceso de transformación más sustantivo del Estado chileno. Desde nuestra perspectiva, la discusión en torno al tipo de institucionalidad que el Estado chileno debe diseñar para la población joven se sitúa, fundamentalmente, en el marco de este ámbito de reformas. Abordaremos con mayor amplitud algunas formulaciones en la sección siguiente.

- En segundo lugar, es posible identificar los procesos de modernización de la gestión pública, que en lo básico han sido impulsados con el propósito de introducir *recursos semánticos* que regulen y orienten los procesos organizacionales de las reparticiones públicas en función de las metas que define la política gubernamental y en coherencia con los modos operativos que se seleccionan. En el caso de Chile, el programa de modernización de la gestión pública, impulsado a partir de la segunda década del noventa, se propuso como un esfuerzo tendiente a alcanzar mayores grados de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión de los servicios y políticas públicas. Propuestas de estas características siguen teniendo una orientación económica-administrativa en el sentido que buscan mejorar las capacidades gerenciales del aparato público (Santibáñez, 2000).
- En tercer lugar, los procesos orientados a *reforzar las capacidades de prestación de la acción pública- estatal*, a través del diseño e implementación de estrategias e instrumentos que reconfiguran la relación del Estado con las organizaciones empresariales o de la sociedad civil. No cabe duda que la política de concesiones diseñada para incrementar la inversión en infraestructura público-privada, y la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de las políticas sociales, constituyen ejemplos característicos en este plano.
- Finalmente, sería posible distinguir un cuarto tipo de iniciativas. La comunicación política suele indicarlas como iniciativas tendientes a *profundizar la democracia*, y busca incluir allí, reformas que debieran ampliar las posibilidades participativas de la ciudadanía e incrementar, por ejemplo, la *gobernanza*, la *accountability*, y/o la descentralización de los procesos de toma de decisiones colectivas<sup>6</sup>. Los esfuerzos que se han desarrollado en la materia han estado guiados por la lógica de la *governabilidad política*.

Resulta oportuno y necesario apuntar que sólo durante la presente década se observan, de modo persistente, disposiciones comunicativas que no sólo presionan para un cambio en el eje de la toma de decisiones en materia de política pública -lo cual, por cierto, se hace posible hoy día debido a las disponibilidades presupuestarias existentes-, sino que, efectivamente, parecen estar posibilitando la emergencia de contextos que condicionan de un modo no previsto el proceso de transformación social hasta ahora vigente. Y resulta relevante indicarlo, pues durante las últimas tres décadas los procesos de reforma y modernización han estado regulados por las orientaciones e indicaciones de la racionalidad económica. La *imagen objetivo* ha sido contar con un *modelo de Estado* que se ciña a los siguientes criterios: un Estado más pequeño y especializado, profesionalizado, técnico y eficiente, que actúe

<sup>6</sup> De acuerdo a Bresser Pereira (1997) se trata de 4 asuntos fundamentales: a) un aspecto económico-político relativo al tamaño del Estado y b) relativo al rol regulador de éste; c) un problema económico-administrativo relativo a la recuperación de la capacidad de gobierno, mediante la aplicación de las decisiones políticas; d) un problema político relativo a incrementar la gobernabilidad del Estado, a través de mejorar las capacidades de conducción y coordinación de los intereses sociales.

con una lógica económica estricta, diversificado en su oferta y con una creciente “privatización de la opción” en la demanda, que abra espacios cada vez más amplios para que el mercado actúe de modo autónomo bajo “necesarios” mecanismos de regulación (Lahera, 1993; Boeninger, 1995; Muñoz, 1998; Ffrench-Davis, 2001).

Desde nuestra perspectiva, tales indicaciones mantienen plena vigencia y son coherentes con las premisas paradigmáticas que han guiado la toma de decisiones, no sólo en materia de reforma y modernización del aparato público, sino también en materia de modernización económica y social en nuestro país. No es parte de este trabajo profundizar en torno a las características particulares de este proceso histórico, su racionalidad y sus consecuencias sistémicas. Resulta suficiente para el caso del presente artículo indicar que, desde un punto de vista evolutivo, el logro más persistente de las últimas décadas, para el caso de la transformación del Estado, es la configuración de un programa decisional que se estructura en torno a tres funciones críticas: función de estabilización, función de promoción, función compensatoria (Santibáñez, 2006). La hipótesis teórica central de este planteamiento es que, todavía, dichas funciones se ordenan jerárquicamente desde los primados de la racionalidad económica, imponiendo criterios, condicionamientos y requerimientos específicos a los otros ámbitos de actuaciones y prestaciones. Efectivamente, en el caso de las políticas orientadas a mantener equilibrios, y/o generar condiciones de competitividad estructural -función de promoción-, el Estado se ha dispuesto en una lógica de *subordinación positiva* respecto del sistema económico -desarrolla acciones necesarias que posibilitan la actuación del mercado- (Offe, 1990). En el tercer caso, es decir, en la función compensatoria de las externalidades sociales que crean carencias y desventajas, el Estado se estructura de acuerdo a una lógica de *subordinación negativa* -es decir, deja de hacer, o hace lo justo, para no intervenir la dinámica de la economía- (Offe, 1990). La importancia de lo anterior radica en el hecho que este tipo de configuraciones orienta el tipo de decisiones que se seleccionan, imprime ritmos diferenciados a los diversos ámbitos de decisión que acompañan la gestión gubernamental, posibilita transformaciones estructurales que modifican la complejidad interna de la propia gestión pública-estatal, y, por cierto, inhibe o retrasa otros ámbitos de posibilidades. Efectivamente, y más allá de intenciones y voluntades, impone enormes constreñimientos a los esfuerzos por generar condiciones equitativas de inclusión social. Para decirlo en términos simples y sucintos: inclusión en la medida de lo posible e incremental.

Por cierto, lo anterior no supone la no-irritabilidad de la gestión pública-estatal a otro tipo de comunicaciones. Sólo indica un determinado tipo de determinaciones estructurales que condicionan los márgenes de lo posible. En este sentido, no se afirma que la racionalidad política no oriente de algún modo las decisiones público-estatales. De hecho, y a pesar de los condicionamientos indicados, la política pública ha venido progresiva, y paulatinamente, ampliando e incrementando el ámbito y la profundidad de la inclusividad. Las iniciativas que comprometen la diferenciación institucional y administrativa responden, en primer lugar, al imperativo de incluir *poblaciones y temas* (lo que comúnmente se conoce como sectores). El Instituto Nacional de la Juventud, desde su creación, responde a esta orientación. Sin embargo, incluir poblaciones como objeto de políticas públicas no es, como se ha podido apreciar, garantizar condiciones de inclusión social más efectiva.

Del mismo modo, la progresiva adopción de la perspectiva de derechos y el desafío de avanzar en el diseño e implementación de un Sistema de Protección Social, supone no sólo la flexibilización de los dogmas que han dominado la agenda gubernamental, sino también la inclusión de racionalidades alternativas a las de eficiencia económica, en materia de decisiones de política pública, al mismo tiempo que el arreglo de

nuevas condiciones estructurales y de coordinación en el entorno interno del Estado. Como se advertirá, entonces, la transformación del Estado contemporáneo no sigue, necesariamente, derroteros coherentes y sinérgicos. Todavía las reformas estructuradas en el marco de la perspectiva de derechos y el Sistema de Protección Social *no comprometen el conjunto del aparato del Estado*. Es por ello que, desde nuestra perspectiva, resulta necesario contar con elementos de comprensión de los condicionamientos que deben enfrentar las instituciones del Estado.

- En síntesis, las notas anteriores permiten sugerir las siguientes conclusiones generales:
- Las respuestas que se diseñan e implementan, en el marco de una mirada de larga duración, tienen efectos de transformación estructural no programados que condicionan la complejidad interna del Estado y de la gestión pública, en orden a producir entornos internos diferenciados que refuerzan racionalidades particularizadas, aumentando con ello el déficit de coordinación y minimizando las probabilidades de co-evolución (Wilke, 1993).
- El proceso anterior, se refuerza por la disposición del Estado contemporáneo a desarrollar respuestas especializadas frente a los problemas de la exclusión o frente a las externalidades negativas de la modernización, a través de dos tipos de estrategias, la inclusión de poblaciones y la incorporación de temas -problemas-.
- Es posible sostener, entonces, que dicha disposición tiene como efecto concreto una progresiva diferenciación institucional y administrativa, en virtud de la cual las respuestas organizativas que se diseñan, estructuran racionalidades particularizadas que se modulan desde las características específicas de los temas o poblaciones que incluyen.
- Por lo tanto, el Estado produce una contextualidad auto-orientada de carácter circular, que no sólo debe incluir la comunicación pública, sino, sobretodo, la propia complejidad de la administración (Luhmann, 1997). La gestión pública se ve auto-enfrentada a una carencia de unidad de sentido que se expresa, por ejemplo, como asimetría entre criterios de tipo técnico y de tipo político, y sobretodo como restricciones para la coordinación y la co-evolución.
- Frente a ello, la gestión gubernamental busca coordinar y orientar las actuaciones institucionales a través de definiciones políticas y programáticas, pero también a través de instrumentos de gestión que indican el tipo de selecciones que se deben priorizar -señalan la relevancia política que pueden alcanzar los temas, las poblaciones o los problemas-, o través de la duplicación de la comunicaciones en instancias transitorias -comisiones y mesas-, o el control de aquellas a través del manejo informa del poder.
- Dichas orientaciones e instrumentos constituyen las condiciones de auto-irritabilidad del Estado y de la gestión pública. Este tipo de aspectos son los que finalmente limitan las posibilidades de éxito de las iniciativas institucionales. En consecuencia, la comunicación se convierte en exitosa cuando considera y acopla a tales especificaciones. Y, en este sentido, se debe comprender que son dichos medios los que se deben utilizar como mecanismo y medida de la inclusión de la perspectiva de juventud y de los jóvenes en perspectiva, en la comunicación pública- estatal (Raglianti, 2008).

Como hemos insistido a lo largo del texto, los desafíos que enfrenta la institucionalidad pública que el Estado de Chile se da para impulsar políticas públicas que favorezcan la inclusión de la población joven del país, no se limitan a especificar el plano de la observación y el tipo de información que se quiere dar a conocer -perspectiva de juventud y medidas, que miden y que se adoptan-, sino que debe incluir el cómo las doy a conocer. Para ello, hemos presentado una serie de apuntes que describen las condiciones en las que debe operar la comunicación de la gestión pública- estatal. A nuestro juicio en dicho medio y bajo tales consideraciones las definiciones anteriores pueden avanzar con niveles de efectividad creciente. Y esto significa observar reflexivamente el interlocutor crítico de las actuaciones del INJUV.

## CONSIDERACIONES Y CONSECUENCIAS PARA LA INSTITUCIONALIDAD JUVENIL

De los planteamientos previamente indicados se desprende que las instituciones que se orientan hacia poblaciones enfrentan una doble complejidad: el entorno interno del Estado y su “público”. No es extraño entonces que frente a las diversidades de las poblaciones, las posibilidades de actuación de este tipo de instituciones tengan, en primer lugar, un carácter epistemológico: sus comunicaciones se orientan hacia el entorno interno del Estado promoviendo la instalación de perspectivas que garanticen la inclusión de criterios específicos en las premisas que guían la toma de decisiones público-estatales. Ello resulta pertinente si se entiende que la creación de institucionalidad es la especificación de paradigmas, directrices y programas que modulen la toma de decisiones de la gestión pública.

Bajo este ángulo de análisis, la eficiencia de la *perspectiva de juventud* se halla supeditada a las probabilidades de acople interno. En estricto rigor, la incorporación, por parte de otros sistemas institucionales, de la forma *inclusión/exclusión juvenil* como distinción central de las observaciones realizadas por el INJUV y su correlato semántico *-perspectiva de juventud-* no depende del Instituto, como tampoco de una cualidad inherente a la propia forma. Ello resulta más complejo si suma la consideración relativa a que las instituciones temáticas -o sectoriales- no cuentan con dispositivos sistémicos capaces de reconocer como relevantes las expectativas implicadas en las lógicas operativas dirigidas a determinadas poblaciones -a excepción hecha de la perspectiva de género-. En contraposición, la forma *inclusión/exclusión juvenil* obliga a la Institución a incluir en su dominio comunicativo, el conjunto de temas que potencialmente afectan a la población joven (acceso deficitario a los sistemas de salud y educación, desempleo, entre otros). Un poco de todo, pero con amplios márgenes para que se termine difuminando.

Desde el otro lado, la variopinta institucionalidad pública excluye de su horizonte de comunicaciones relevantes, la forma *inclusión juvenil* y su semántica *perspectiva de juventud*; puesto que, dada la orientación temática de estos sistemas parciales, les basta con incluir a la población a través de sus respectivos temas de dominio, de acuerdo a criterios autodefinidos.

Lo hasta ahora señalado no pretende sepultar las pretensiones de efectividad del INJUV, sino definir el entramado de limitaciones a las que su actual racionalidad específica se haya sujeta, en virtud de su orientación poblacional y la incapacidad para irritar a las instituciones de carácter temático. En tal sentido, propuestas orientadas a entrecruzar la perspectiva de juventud con especificaciones relativas a problemas, constituyen indicaciones que perspectivizan la gestión del Instituto (Raglianti, 2008).

Por cierto, el abanico no deja de ser amplio y las opciones empiezan a aparecer: desde el fortalecimiento físico y recreativo, hasta los tránsitos que convergen en la plena autonomía. Pero en ese amplio margen de opciones, y más allá de las metodologías que se dispongan para su adecuada y técnica observación, no se observa un foco preciso en el que los recursos y energías se orienten. Tal vez en el marco de la nueva institucionalidad que acogerá al INJUV, esto se termine de resolver de modo *natural*.

Frente a ello, y los eventuales escenarios futuros, nos resulta sugerente la mirada comparada. La perspectiva de género aparece como una especie de equivalente, ya que, efectivamente, y más allá de sus resultados concretos, ha terminado por consolidarse como una semántica que transmite una interpelación: *el respeto de los derechos de las mujeres*. Y ello, se hace evidente, por ejemplo, en los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG). No obstante, el posicionamiento efectivo de la perspectiva de género como distinción relevante para una multiplicidad de instituciones, parece haberse hecho efectivo, en gran medida, debido a la existencia de un contexto propicio para tal desarrollo, consistente en un entramado de reformas que involucraron al ámbito jurídico, presupuestario y cultural. Desde esta perspectiva, la promulgación a partir del año 1991, de un conjunto de Leyes<sup>7</sup> orientadas a la *no discriminación de las mujeres*-, así como el incremento sostenido de las denuncias por violencia contra la mujer, pueden ser leídas como correlatos pragmáticos de tales transformaciones. No cabe duda, la tensión que supone la inequidad entre hombre y mujeres, abre un espacio para el tránsito hacia la igualdad (Raglianti, 2008). Pero ello es así, entre otras cosas, porque la decisión política suscribió un marco de auto-exigencias resonantes con las comunicaciones del entorno público e irritante respecto de las comunicaciones de la gestión gubernamental. Tales condiciones han favorecido estructurar y transitar por agendas que se articulan en torno a focos temáticos con alta resonancia en la opinión pública, que requieren una atención sincronizada y transversal por parte del aparato público. La institucionalidad correspondiente lo garantiza a través de los instrumentos que la propia gestión administrativa del aparato público se otorga para estos efectos.

Para el caso del segmento juvenil, el escenario resulta bastante más desalentador. Por una parte, no existe al interior del Estado chileno una visión consensuada respecto de la condición juvenil, cuya especificación queda finalmente supeditada a los ámbitos funcionales de carácter sectorial. En esta misma línea, Chile figura entre los cuatro países que no ha ratificado aún la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, no existiendo en la actualidad ningún dispositivo legal, de índole nacional o internacional, que defina los derechos a resguardar por parte del Estado chileno en tanto población específica; la polémica Ley de Responsabilidad Penal Adolescente se orienta en la dirección contraria. Finalmente, se podría mencionar que las y los jóvenes constituyen el único segmento poblacional excluido del actual Sistema de Protección Social, en tanto grupo etario específico.

Resulta evidente, entonces, que la inclusión del problema de la inclusión de los y las jóvenes no está resuelta en el entorno interno de la administración pública. No cabe duda que el impulso que el actual Gobierno le viene imprimiendo a la instalación de un Sistema de Protección en Chile, abre una enorme oportunidad para incluir la perspectiva de juventud en las políticas públicas. Sin embargo, para ello no basta con el mejoramiento de las capacidades de observación de la exclusión, como tampoco la

---

<sup>7</sup> Se trata de normativas promulgadas entre 1993 y el pasado año, dirigidas a consagrar los derechos de las mujeres en materia constitucional, familiar, internacional, laboral y penal; tales como Reforma a la Constitución que establece explícitamente la igualdad de hombres y mujeres, N° 19.611; Ley de Base de Cálculo de Subsidio Maternal, Ley N° 19.299; Ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Decreto 1.640; entre otras. Disponible en: <http://www.sernam.cl/opencms/opencms/sernam/programas/reformas/leyes/>.

afinación de los instrumentos de medición de la inclusión. Desde el enfoque que aquí hemos desarrollado, se advierte al menos un desafío crítico que debe movilizar la gestión institucional: modular las propias comunicaciones en función de las comunicaciones que el entorno del aparato público-estatal está en condiciones de procesar. Aquí, al parecer, la efectividad de la orientación que puede producir una institucionalidad especializada en la población joven pasa, en gran medida, por la instalación de instrumentos que efectivamente condicionen las decisiones y actuaciones de las políticas y programas de la institucionalidad pública. Sobre todo aquellas que abordan los problemas de las poblaciones. Sin ese logro, tampoco se ve posible que las definiciones epistemológicas tengan efecto de empalme. En tal sentido, al mismo tiempo que se avanza en la precisión conceptual para un adecuado abordaje de la población joven, resulta crítico construir, progresivamente, las condiciones contextuales que hagan posible el cumplimiento de la misión y los desafíos de la institucionalidad de juventud.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aravena, Andrea. 2007. “Juventud y discriminación en la era de la globalización”, en *Revista Observatorio de Juventud*, Año 4, Número 13. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Asún, Rodrigo. 2006. “Desde la transición al bicentenario: propuestas para articular una política pública de juventud”, en *Revista Observatorio de Juventud*, Año 3, Número 9. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Asún, Rodrigo. 2006. “Institucionalidad pública de juventud: funciones de un Instituto Nacional de Juventud”, en *Revista Observatorio de Juventud*, Año 3, Número 9. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Boeninger, Edgardo. 1995. *Reforma y modernización del Estado en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES- CEPAL.
- Bresser-Pereira, L.C. 1997. *La reforma del Estado en los 90. lógica y mecanismos de control*. Conferencia “The Political Economy of Administrative Reform in developing Countries. Northwestern University, Chicago.
- Carreras, F., Gallegos, F. y Morales, R. 2008. “Hacia una institucionalidad juvenil deliberativa”, en *Revista Observatorio de Juventud*, Año 5, Número 17. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Dávila, Oscar. *Institucionalidad y Políticas de Juventud*. En *Institucionalidad juvenil*. Revista Observatorio de Juventud. Año 5, Número 17, Marzo 2008. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Fernández, M. y Sepúlveda, G. 2008. “Institucionalidad, gobierno y políticas públicas. Elementos para la discusión sobre las causas y efectos de los cambios a la institucionalidad de juventud en Chile”, en *Revista Observatorio de Juventud*, Año 5, Número 17. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 2001. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones.
- INJUV. 2006. “Políticas Públicas de Juventud en Chile: Historia y Representaciones”, en *Segundo Informe Nacional de Juventud: Condiciones de Vida y Políticas Públicas de Juventud desde la Transición al Bicentenario*, Capítulo 5. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Krauskopf, DINA. 2008. “Avances y desafíos en la Institucionalidad Pública en Juventud”, en *Revista Observatorio de Juventud*, Año 5, Número 17. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Lahera, Eugenio. 1993. “Políticas públicas: un enfoque integral”, en Lahera, Eugenio (Ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*. Santiago de Chile: Cieplan,

FLACSO, Foro 90.

- Leibovitz, Talia. 2006. “Políticas públicas de juventud en Chile: historia y representaciones”, en *Revista Observatorio de Juventud*, Año 3, Número 9. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Luhmann, Niklas. 1997. *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- Muñoz, O. 1998. “Estado, mercado y política: Chile en los años 90”, en: Cortázar, R y Vial, J. (Eds), *Construyendo opciones, propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago de Chile: Cieplan/ Dolmen Ediciones.
- Offe, Claus. 1991. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. México: Alianza Editorial.
- Raglianti, Felipe. 2008. “Derechos juveniles y perspectivas de la ciencia”, en *Revista Observatorio de Juventud*, Año 5, Número 18. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Ravinet, Eugenio. 2007. “Convención iberoamericana de derechos de la juventud: la importancia de un articulado exclusivo para la juventud”, en *Revista Observatorio de Juventud*, Año 4, Número 13. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Ravinet, Eugenio. 2008. “Políticas Públicas de Juventud en Iberoamérica: el desafío hacia una visión común”, en *Revista Observatorio de Juventud*, Año 5, Número 17. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Reinoso, Alejandro. 2006. “Los discursos sobre lo juvenil y los jóvenes. Nuevos desafíos en las políticas comunicacionales de juventud”, en *Revista Observatorio de Juventud*, Año 3, Número 9. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Santibáñez, Dimas. 2000. “Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: El Paradigma de la Racionalidad Económica y la Semántica de la Eficiencia”, en *Revista MAD*, No.3, Septiembre. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. En línea: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/03/paper06.htm>
- Santibáñez, Dimas. 2006. “Condicionamientos Estructurales para la Inclusión Social: Racionalidad Económica y transformación del Estado. Requerimientos Funcionales y Paradojas”, en *Nuevas Exclusiones en la Complejidad Social Contemporánea, Revista MAD*. Santiago de Chile. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). En línea: <http://www.sernam.cl/opencms/opencms/sernam/programas/reformas/leyes/>.
- Thezá, Marcel y Mascareño, Aldo. 2007. “Jóvenes y Perspectiva de Derechos: Un Acercamiento desde el Marco de las Condiciones Mínimas”, en *Revista Observatorio de Juventud*, Año 4, Número 13. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Tomassini, L. y Armijo, M. 2002. *Reforma y modernización del Estado. Experiencia y desafío*. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, LOM.
- Willke, Helmut. 1993. “Formas de Autororientación de la Sociedad”, en *Teoría de Sistemas de las Sociedades Desarrolladas. Dinámica y Riesgo de la Autoorganización Social Moderna*, Capítulo 4 .