

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION
INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD

ANTECEDENTES GENERALES Y CRITERIOS ORIENTADORES

DE UNA POLITICA NACIONAL JUVENIL.

I.- INTRODUCCION

Precisar las líneas programáticas de la política gubernamental dirigida a la juventud exige previamente establecer que la política social de la administración del Presidente Aylwin se inserta en el "marco de una estrategia de desarrollo económico con equidad". En tal sentido, no habrá superación de la pobreza sin desarrollo económico pero no bastará el crecimiento para superar las profundas desigualdades sociales que caracterizan la sociedad chilena. Se trata, entonces, de que exista un acceso más equitativo a los beneficios del desarrollo y ello implica mejorar la igualdad de oportunidades de los chilenos para lograr la satisfacción de sus necesidades básicas. En el ámbito juvenil existe una pesada herencia social que afecta prioritariamente a los jóvenes de sectores populares marginándolos del acceso a las oportunidades sociales que les permitan tanto la satisfacción de las necesidades más básicas como, una vez satisfechas éstas, el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Una política social juvenil, destinada a superar esta situación, está orientada por los criterios de solidaridad, integralidad y coordinación, participación, descentralización y eficiencia, que caracterizan a la política social del actual gobierno. La aplicación de estos criterios supone un conocimiento lo más riguroso posible de las condiciones sociales en que se encuentran los distintos sectores juveniles y es por ello que este documento busca muy sumariamente precisar los principales desafíos que enfrenta el esfuerzo gubernamental y social en lo tocante a la población juvenil.

Conviene precisar que hablar de jóvenes sin mayores especificaciones es aludir a una situación inexistente. La juvenil en cuanto experiencia biográfica está cruzada por la desigual adscripción social del joven. La edad juvenil se

delimita por las circunstancias históricas por las que una sociedad atraviesa y los desafíos que la asunción de roles supone para sus integrantes durante el período juvenil cambian de acuerdo a la posición social del joven. En dicho sentido, el fenómeno juvenil posee una fuerte heterogeneidad social que se supera parcialmente en el consumo uniformado por las pautas culturales provenientes de la industria publicitaria, como por la promoción e igualación de expectativas que la educación masiva realiza y la universalización en el acceso a los medios de comunicación social.

En el caso de la realidad chilena, la situación juvenil se enmarca en dos dimensiones estructurales:

a. El contexto socio-político en que ocurre el proceso de transición.

b. El contexto institucional socio-económico en que la generación joven se ha desenvuelto en los últimos quinquenios.

Estas dos dimensiones se yuxtaponen para conformar un complejo cuadro que significa, para vastos sectores juveniles la marginación y discriminación social, la exclusión política y la desinstitucionalización de sus patrones conductuales.

Dada la diversidad del fenómeno juvenil es útil, para una mayor rigurosidad analítica, distinguir la evolución de las dimensiones sociales, económicas y culturales que afectan la edad juvenil, lo que nos refiere a la heterogeneidad estructural que señalábamos antes por la que se configuran distintos sectores sociales de jóvenes.

II. RASGOS GENERALES DE LA REALIDAD JUVENIL CHILENA.

Para caracterizar la multiplicidad y heterogeneidad de la realidad juvenil, nos centraremos en cuatro dimensiones descriptivas: económica, educacional, cultural y psicosocial.

II.1. Dimensión económica

La tasa de desempleo nacional juvenil en 1989 asciende a 16% (154.300 jóvenes), tasa que triplica la desocupación adulta. Esta cifra, siendo sensiblemente menor a la experimentada en 1982 (36,2 %), es significativa si se toma en consideración que como todo valor de tendencia central esconde su variabilidad que se expresa que en áreas urbanas populares este dígito oscila entre el 20 y el 30 % (en la Región Metropolitana, por ejemplo, las comunas de Quinta Normal tiene una desocupación de 35,1 %; Recoleta, 22,3 %; Lo Barnechea, 27,8 %; Pedro Aguirre Cerda, 20,6 %; Estación Central, 26,4 %; y San Joaquín, 27,1 %). Mientras

que la desocupación juvenil a nivel nacional encuentra sus más altos niveles en las Regiones I, II, III, V, VIII y Metropolitana; todas ellas superan el 12 % de desocupación promedio empujándose en la II, V y Metropolitana sobre el 15 %. En suma, la desocupación se focaliza en las tres regiones de mayor concentración urbana (Metropolitana, V y VIII), reuniéndose en esas tres regiones a un 74.7 % de los desocupados jóvenes del país¹.

Como puede observarse son las zonas más densamente pobladas las que muestran cifras más altas de jóvenes desempleados, mientras que en las áreas rurales la cesantía tiende a caer (9.3% en 1984; 4.6 % en 1986; 3.7 % en 1988).

La persistencia de tasas de desempleo juvenil altas y significativamente mayores que las que corresponden al comportamiento de la economía en general se explica porque el crecimiento del empleo juvenil es sensiblemente menor al adulto. Entre 1986 y 1988 el primero creció a una tasa de 1,3 % anual mientras el empleo adulto lo hizo a razón de 5,5 % anual. Como se ha señalado, la caída del desempleo juvenil obedece menos a la expansión de la oferta de trabajo que a la disminución de la fuerza de trabajo juvenil por causas demográficas o por mayor incorporación de jóvenes al sistema educativo.

Por otra parte las tasas promedio de desempleo ocultan la relación que existe entre éste y el nivel socioeconómico. El desempleo se concentra, como es esperable, en los estratos de ingresos más bajos. La tasa de desocupación juvenil del 20 % más pobre de la población se eleva a 41.4 % mientras que el 20 % de ingresos más altos muestra sólo un 11.8 % de desocupación. Esta diferencia se exagera en la población adolescente en la que en el 20 % más pobre, uno de cada dos jóvenes está desocupado, mientras que en el 20 % de mayores ingresos, esa proporción es de uno por cada cinco jóvenes².

El análisis de la dimensión económica no se remite, por cierto, sólo al desempleo. Ello por la obviedad de que, pese a las dificultades de inserción, un número importante de jóvenes forma parte de la fuerza de trabajo como ocupado. En este plano, el signo de la realidad juvenil es la precariedad de los empleos obtenidos. Cerca de un 40% de los jóvenes, entre los 15 y 24

¹Fuente: INE, Encuesta Nacional de Empleo. abril-junio, 1989.

²Fuente: Casen. 1987.

años, que trabajan lo hacen en el sector informal³. Un 36.8% de estos jóvenes carece de previsión y un 33.1% de los que poseen un trabajo asalariado no están contratados formalmente. Al discriminar por sexo, vemos que una mayor parte de hombres es trabajador por cuenta propia en tanto una mayor parte de mujeres se dedica al servicio doméstico. Ambos no poseen previsión o contrato, es decir, nos encontramos ante una desinstitucionalización de la inserción laboral.

Esta realidad junto con las altas tasas comparativas de desocupación plantean un desafío para la expansión del empleo en la economía chilena. No sólo se requieren más empleos, sino una mejor calidad en los que el sistema productivo pueda crear.

Los jóvenes mayoritariamente no logran, una vez que se han casado, poseer vivienda propia o también, inversamente, tienen dificultad para establecer familia debido a su incapacidad económica y a la ausencia de canales de acceso adecuados para la adquisición de una vivienda. "...Es sabido que los jóvenes componen el grueso de la población de los 'allegados'⁴". Para tener una aproximación gruesa del fenómeno, y considerando como una suerte de allegamiento la utilización de viviendas cedidas por familiares, vemos que entre los jóvenes jefes de familia de sectores bajos y medios, esta es la forma más recurrente de ocupación de vivienda (fluctuando como porcentajes máximos, entre un 56% y un 42% del total de los estratos que se ubican en los sectores referidos, medidos por deciles de ingreso del hogar)⁵.

11.2. Dimensión educacional

En este plano el rasgo característico es la masificación de la cobertura educacional de la enseñanza media, habiéndose pasado de 17,5% de cobertura en 1965 a un 60,2% en 1988, para la población comprendida entre los 15 y 19 años. Si se toma el grupo de edad comprendido entre los 14 y los 17 años esta cifra

³Fuente: PET. 1989. Por ocupación informal el PET entiende a todos los ocupados en las siguientes categorías: los empleadores, empleados y obreros de empresas productoras de bienes en las que laboran menos de cinco personas; empleadores, empleados y obreros que trabajan en empresas de comercio o servicio de menos de cinco personas que no cumplen con leyes laborales; trabajadores por cuenta propia, excluyendo profesionales y técnicos; familiares no remunerados.

⁴"La desocupación entre los jóvenes: marginalidad y frustración". Equipo Programa Capacitación y Empleo para Jóvenes. 1990. Sin publicar.

⁵Fuente: CASEN. 1987.

asciende a 81,7%⁶. La consecuencia de esta expansión es el aumento en el promedio de escolaridad el que ha pasado de 4,3 años a 7,5 entre 1975 y 1985. Hoy, por ende, los jóvenes poseen un nivel educacional mayor que el de sus padres.

No obstante lo señalado, la educación se ha deteriorado en dos sentidos. Uno, cuantitativo, expresado en el porcentaje del gasto fiscal en educación, y el otro cualitativo, que a su vez se manifiesta en la inadecuación organizacional y curricular entre educación y estructura ocupacional y, más generalmente, entre educación y desarrollo.

En el primer sentido, el gasto fiscal en educación sea que se mida respecto del PGB o del Gasto fiscal total ha bajado ininterrumpidamente en los últimos quinquenios. El gasto fiscal en educación como porcentaje del PGB es en 1988 de un 2,7% en relación a 4,9% en 1982. Como porcentaje del gasto fiscal total ha pasado de un 17,6% en 1982 a 12,7% en 1988. Asimismo, el gasto real en educación per cápita para el segmento de edad 19-24 años se redujo en un tercio entre 1970 y 1986⁷.

La otra expresión del fenómeno es la contracción de la modalidad técnico-profesional en la enseñanza media con la consiguiente expansión de la enseñanza media científico-humanista. La primera en 1973 alcanzaba a una proporción de 57,7 % del alumnado de enseñanza media para bajar a 35,1 en 1982 y a un 19,2 % en 1985 y ascender a 27,5 % en 1989⁸. La gravedad de estos datos reside en que la enseñanza media está curricularmente concebida para ser una fase transicional hacia la enseñanza superior. En 1988 sólo un tercio de sus egresados (34 %) ingresaba a universidades e instituto profesionales. Otras dos terceras partes (82.932 jóvenes) habiéndose preparado hipotéticamente para cursar estudios superiores entraban o pretendían entrar al mundo del trabajo o se preparaban técnicamente para ello en los Centro de Formación⁹. De hecho, la Enseñanza Media no habilitaba a la mayoría de sus egresados para desempeñarse con propiedad en el sistema laboral. Operaba y opera bajo la ficción de que es un estadio transicional cuando para el grueso de estudiantes es una fase terminal.

Dada, entonces, la irrelevancia de sus contenidos para los

⁶Fuente: Ministerio de Educación. Compendio de información estadística, 1988.

⁷Fuente: Arriagada, P. : "El financiamiento de la educación superior en Chile, 1960-1988" FLACSO, Stgo, enero 1989.

⁸Fuente: Ministerio de Educación.

⁹Fuente: Ministerio de Educación. División de Educación Superior

finés que la mayoría de los educandos persigue, la permanencia en la enseñanza media, en la práctica, para los jóvenes de sectores populares consiste en una actividad de acreditación antes de que de logro de conocimientos. Los resultados académicos obtenidos por los liceos municipalizados en las pruebas de ingreso a la Universidad así parecen confirmarlo. En tanto, el puntaje promedio de la P.A.A. en los 88 mejores colegios tiene un máximo de 702.35 y un mínimo de 602.52; para una muestra de colegios municipalizados, el máximo es de 529.26 puntos y el mínimo de 420.17 puntos, en promedio, en la misma P.A.A.¹⁰ Esta demás decir que en general los jóvenes populares cursan sus estudios en liceos municipalizados.

II.3. Dimensión psico-social

En este ámbito la experiencia juvenil muestra transformaciones, que en determinados sectores se presentan con signos inquietantes.

Uno de los fenómenos que se advierte en la experiencia juvenil es la transformación de valoraciones y pautas de conducta respecto de la sexualidad. Así según datos reportados por una investigación realizada por la Universidad de Chile¹¹, un 35,4% de mujeres jóvenes da cuenta de tener o haber tenido relaciones sexuales prematrimoniales; en los hombres este porcentaje alcanza a 65%. Esta práctica se realiza inicialmente a una edad promedio de 17 años aconteciendo mayoritariamente con una pareja con la cual hay un vínculo afectivo (amistad o pololeo). Esta práctica sexual no es advertida en el sentido de que los jóvenes la realicen usando mayoritariamente métodos anticonceptivos. Sólo una de cada cinco parejas practica formas de control natal durante la primera relación. Asimismo, aproximadamente sólo uno de cada cinco jóvenes posee conocimientos mínimos acerca de la sexualidad reproductiva. Proporción que aumenta con el nivel educacional.

Como hemos señalado la alteración de los patrones típicos de

¹⁰Los puntajes de los 88 mejores colegios corresponden a informes de Vicerrectoría Académica de U.C.

Muestra comparativa de los puntajes de la P.A.A. y Pruebas de Conocimientos Específicos de cinco liceos de Santiago. Colegio de Profesores, directorio comunal Santiago. 1988.

¹¹Fuente: Encuesta sobre salud reproductiva en adultos jóvenes. Fac. de Medicina, División de Ciencias Médicas Occidente, Universidad de Chile. Santiago 1988.

comportamiento sexual no se han acompañado de mayor disponibilidad y acceso a la información sobre sexualidad. Por lo que no extraña el que un 32,8% de los niños nacidos vivos en 1987 haya sido concebido prematrimonialmente lo que nos sugiere uniones libres, matrimonios precipitados y maternidad soltera (de 31,3% en 1972 a 58,2% en 1987 en mujeres menores de 20 años)¹². Durante el año 1988 un 42,3% de la maternidad juvenil se realizaba fuera del matrimonio. Correspondientemente, la proporción de embarazos no planificados para jóvenes que tuvieron relaciones sexuales prematrimoniales es de un 50,4%. En este contexto, los jóvenes que experimentan de manera más dramática estas transformaciones son, una vez más, los de sectores populares en tanto carecen de conocimientos de control natal y se ven compelidos a abandonar en el caso de las mujeres, el sistema educativo, dificultándose, además su acceso a la vivienda, con el consiguiente entramamiento para la emancipación familiar.

La difícil conexión entre sexualidad y familia fomenta modalidades de convivencia precaria, así como inestabilidad en las uniones conyugales. Este fenómeno, como hemos señalado, se manifiesta con mayor crudeza en sectores juveniles populares, al no contar con instituciones o prácticas protectoras. Sin embargo se presenta en una parte muy significativa, de toda la población juvenil. Las cifras oficiales hablan de un 24,1% de nulidades matrimoniales entre cónyuges de 16 a 29 años durante 1986, siendo está sólo la punta visible del fenómeno de la separación de parejas¹³.

En otro ámbito psico-social las cifras son muy fragmentarias pero con todo, indican un aumento del consumo de alcohol en la población juvenil (de 13,3 % que consumen regularmente en 1987 a 16,9 % en 1989 y de 40,4 % que consume "a veces" en el primer año a 45,5 % en el segundo) y de marihuana. Según las cifras entregadas por un estudio del Arzobispado de Santiago¹⁴ un 33,9 % de jóvenes ha consumido marihuana en 1989, contra un 28,7 % en 1987. Según este mismo estudio el consumo de marihuana se concentra en los jóvenes de estratos socio-económicos bajos. La inhalación de solventes encuentra un 5,6 % de jóvenes adictos, mientras que un 16,3 % ha consumido neoprén en alguna ocasión.

Otros estudios muestran resultados diferentes pero que, desgraciadamente, no son comparables al estudio recién mencionado. A pesar de haber sido realizada ya hace bastante

¹²Fuente: INE, 1987. Depto. Demografía.

¹³Fuente: Compendio Estadístico 1989. INE.

¹⁴Fuente: Vicaría de Pastoral Juvenil. 1989.

tiempo, la investigación de Pallavicini et. al.¹⁵ presenta una de las metodologías más confiables, encontrando en el grupo de edad juvenil un bajo porcentaje de ingesta de alcohol: 2.0 % de alcohólicos en el grupo de 15 a 19 años y 4.0 % en el grupo de 20 a 24 años, siendo los bebedores excesivos un 3.3 % y un 5.8% respectivamente. Estos resultados inquietan por la dramática expansión de las tasas en la población juvenil desde 1958 a 1982. En efecto, el alcoholismo en los adolescentes aumenta en un 400 % y en los jóvenes entre los 20 y 24 años en un 90.5 %.

La combinación en determinados sectores juveniles de prácticas adictivas con desempleo y situación familiar deteriorada está asociada a la presencia de conductas delictivas. Por ende, la delincuencia, sobretodo en su manifestación juvenil, no puede ser vista sino como expresión de una compleja interacción entre factores de marginación social, degradación de la condiciones de vida, socialización defectuosa y falta de oportunidades de desarrollo.

Cifras indicativas de la importancia relativa del fenómeno delictual en los jóvenes son que, en 1987 el 22% de los ingresados a recintos penales tenían entre 16 y 20 años, y un 58% del total de condenados ingresados en ese mismo año eran reclusos cuyas edades fluctuaban entre 16 y 30 años¹⁶. Resultaría de gran valor tratar de asociar estas variables con la situación socioeconómica de los reos; sería una buena forma de someter a prueba la hipótesis del párrafo anterior.

II.4. Dimensión cultural

En este aspecto resulta conveniente referirnos a las expectativas y aspiraciones juveniles¹⁷ que de una u otra manera proyectan la internalización valórica y normativa que guían las percepciones, actitudes y conductas de los jóvenes.

El estudio señalado muestra que actualmente en los jóvenes pertenecientes a sectores populares el tono que predomina en su disposición política es la frustración de las aspiraciones al cambio en las condiciones socioeconómicas. En los jóvenes de sectores medios la aspiración democrática y sus tradicionales

¹⁵Pallavicini, J., Legarreta, A, et. al. Estudio comparativo sobre alcoholismo y otros hábitos de beber. Santiago 1958 y 1982. En Revista Psiquiatría Clínica, 1983.

¹⁶Fuente: Justicia 1987. INE.

¹⁷Investigación encargada por el Instituto Nacional de la Juventud denominada "Estudio de expectativas y aspiraciones juveniles", realizada a jóvenes santiaguinos en el mes de enero de 1991.

expectativas desplazan a la aspiración al cambio socioeconómico. Mientras que en jóvenes pertenecientes a sectores medios-altos los temas del desarrollo nacional, la modernización social y al crecimiento económico, son el eje de sus aspiraciones.

Cualesquiera sea el sector juvenil en cuestión, su adhesión al proceso político reside en el reconocimiento de un cambio en el estilo de ejercicio del poder público: de una modalidad discrecional y castigadora a una "de civil", normal y moderada. Sin embargo, la percepción de que realmente ha ocurrido un cambio social es más bien difusa, los límites de dicha percepción están planteados por la ya señalada frustración de las aspiraciones socioeconómicas, por lo obvio que parece, que la democracia permita recuperar las libertades públicas (lo mejor de la democracia es el fin de la dictadura) y por la representación de que los cambios tienen como principales beneficiarios a una categoría específica de sujetos: los políticos o los relacionados con la clase política. Por ello, los jóvenes se posicionan ante la transición y el sistema político, en general, de una manera pasiva, como a la espera de lo que podría ocurrir, sin que ello involucre un compromiso decidido y protagónico.

En todo caso, cuando los jóvenes populares demandan cambios en su situación, no aluden a una transformación total e inmediata de sus condiciones de existencia; más precisamente lo que piden son signos que indiquen una predisposición por parte del Estado para la transformación de aquellas realidades más angustiantes. Lo que en definitiva, desean es una voluntad política expresada en iniciativas que tiendan a generar un óptimo social, caracterizado por una modificación democratizadora en las pautas de distribución de las oportunidades sociales.

Como se señala en el estudio referido, la igualdad de oportunidades es la aspiración máxima de los jóvenes populares. Saben que en sus vidas personales tendrán tremendas dificultades para lograr las metas anheladas: la promoción individual basada en la educación y en una buena inserción en el mercado del trabajo. Su ideal consiste entonces en un acceso a condiciones sociales de competitividad lo más cercanas posibles a la igualdad de oportunidades, realizándose la posterior desigualdad sobre la base de los méritos personales.

En el caso de los jóvenes de estratos medios, especialmente los ligados a sectores educacionales más orientados al mercado, la disposición hacia la política está marcada por su capacidad administradora. En esta visión la tarea de la política es administrar lo público para procurar el desarrollo nacional. En lo personal esta visión se corresponde con un modelo de aspiraciones marcado por la realización personal y el éxito. En un caso, se trata de realizar un modelo determinado de vida, un ideal de "vida buena", no urgida por la presión social que permita la realización personal y la felicidad. En el segundo caso se trata de ingresar (o permanecer) en una elite marcada por

su nivel de consumo.

Estos jóvenes tan esquemáticamente descritos en sus aspiraciones y expectativas con toda la carga de lejanía y escepticismo respecto de la actividad política, apuestan -aún- a la posibilidad de que la democracia abra los espacios culturales y públicos. Que en esos espacios se encuentren, creen y se comuniquen los jóvenes en sus diferentes expresiones culturales y de esa manera se organice y use el tiempo libre. Por aquí pudiera ir una acción privilegiada desde el Estado para permitir la apertura de espacios de creación social.

III. HACIA UNA POLITICA GUBERNAMENTAL JUVENIL

La política gubernamental juvenil esta enmarcada por el objetivo fundamental de crear las condiciones para que los jóvenes conquisten un espacio central en el Chile democrático. Se trata, en este sentido de crear oportunidades para que la juventud desarrolle su potencialidad en los distintos ambitos de vida (estudiantiles, laborales, culturales, recreativos, etc.), superando de esta forma la condición de marginalidad y exclusión a que han sido sometidos vastos sectores juveniles, especialmente en el mundo popular.

Este objetivo, incorporar a los sectores jóvenes como uno de los principales beneficiarios de la política social, choca con el hecho de que habitualmente (y no sólo en Chile) la selección de los grupos objetivos de esta política no ha contemplado a tal población como beneficiaria directa. Se considera que en tanto, ellos no son habitualmente jefes de hogar es más eficiente focalizar los programas de ayuda en el sector adulto de bajos ingresos, lo que repercutirá - se señala- en la mejora de la calidad de vida de los integrantes del grupo familiar, vale decir, los jóvenes. Por otra parte, los programas que se dirigen a la inversión en recursos humanos centran su objetivo en la niñez temprana, confiando en que la intervención en tal segmento atenuará los círculos viciosos de reproducción de la desigualdad social. En un caso, los jóvenes tienen muy poca edad y su inserción social es aún muy débil, para ser considerados sujetos de beneficios específicos. En el otro, son muy "viejos": cualquier inversión es ineficiente pues ya se han sentado las bases que transmiten intergeneracionalmente la desigualdad en las oportunidades de vida. No es extraño entonces que en periodos de crisis económica sean los jóvenes de sectores populares los más afectados por los efectos sociales que la crisis provoca. En tal sentido "la tendencia natural de toda sociedad en condiciones de crisis es la de preservar las posiciones ocupadas por los adultos y concentrar las decisiones

en grupos o núcleos experimentados y limitados"¹²⁰. Ambas dinámicas conllevan al desplazamiento de la juventud, retrasando su incorporación a posiciones socio-económicas que la habilitarían para actuar como adultos jóvenes y desposeyéndola de la capacidad institucionalizada de poder e influencia en el proceso de toma de decisiones. Esta actitud de la sociedad respecto de los jóvenes es tan peligrosa como ilusoria. No atender las necesidades juveniles presentes significa generar las bases de tensiones sociales que finalmente el Estado tendrá que asumir sea mediante políticas de reinserción, rehabilitación o compensación, sea mediante el uso de la capacidad coactiva. En una u otra opción no atender a los jóvenes es prefigurar un problema social con un costo que tarde o temprano la sociedad tendrá que asumir y que se expresará en inestabilidad política y/o entramamiento del desarrollo socioeconómico.

En todo caso el que los jóvenes no hayan sido población objetivo de las políticas sociales no significa que no haya existido una política gubernamental juvenil. En la administración estatal la política juvenil ha estado radicado por excelencia en el Ministerio de Educación, aún cuando otras carteras (Salud, Trabajo, Defensa, Justicia y Vivienda, por ejemplo) también desarrollan iniciativas dirigidas explícita o tangencialmente hacia los grupos jóvenes. En tal sentido, habría que distinguir entre una política juvenil gubernamental para la cual el Estado en su conformación institucional tradicional está habilitado, y una política de gobierno hacia la juventud en aquellas áreas emergentes (tiempo libre, información, asociacionismo, etc.) en que la administración estatal tradicionalmente no ha contado con los canales o la experiencia institucional para satisfacer la demanda juvenil insatisfecha. Ambas dimensiones de la política gubernamental se deben concatenar presididas por una lógica superior a la mera yuxtaposición de iniciativas. Un salto cualitativamente positivo sería el que la política gubernamental juvenil se ordenara coherentemente potenciando los esfuerzos que las distintas reparticiones gubernamentales realizan hacia la juventud. Este rol de coordinación ha sido confiado en el actual ordenamiento jurídico al Instituto Nacional de la Juventud, siendo una de sus principales tareas detectar las tensiones y desafíos de la realidad juvenil, para proponer las correspondientes líneas de acción, a las autoridades gubernamentales pertinentes. Sólo secundariamente y en aquellas áreas en que la administración del Estado no disponga de los canales institucionales adecuados, el Instituto Nacional de la Juventud asume un rol ejecutor de políticas públicas.

Los programas sociales que constituyen una política juvenil gubernamental deben partir de las necesidades de la población, las que a su vez son el referente de impacto una vez que han sido satisfechas. La detección de necesidades permite formular o rectificar el diseño de los servicios (programas) existentes, el

¹²⁰ Franco, Palma y Vergara. El impacto social de la crisis. El relanzamiento del desarrollo social. FLACSO. Cuaderno de Ciencias Sociales 21.

sistema de entrega de las instituciones a la vez que permite establecer prioridades para programas nuevos o para programas ya existentes.

Concordante con el criterio de una política social eficiente uno de los rasgos principales para la priorización de programas es el de focalización. En la concepción gubernamental de política social, un punto recurrente de preocupación, es el volumen y destino del gasto social. Es así como hoy no se conciben programas sociales de carácter universal, o sea, accesibles al conjunto de la población. Por el contrario, la eficiencia en el destino del gasto indica el carácter erradicatorio y subsidiario de éste, dirigiéndose la política social hacia los estratos más pobres de la población.

La focalización se encuentra relacionada con la noción de grupo de alto riesgo. Mediante este último concepto se trata de identificar en la población los factores más asociados a la incidencia de un fenómeno particular. Los programas tendrían un carácter preventivo tratando de limitar el riesgo de desarrollo de la carencia o déficit detectado. El concepto de riesgo se aplica especialmente a programas sociales dirigidos a personas o grupos vulnerables. En dicho sentido, la política social dirigida hacia los segmentos juveniles se debe concentrar en aquellos grupos especialmente deficitarios o carenciados, lo que en términos generales coincide con aquellos grupos ubicados en situación de extrema pobreza. Más generalmente, sin embargo, la política gubernamental juvenil cubre en su alcance a toda la población joven y desde el punto de vista del INJ se debe guiar por los siguientes criterios, del todo concordantes con los que el Ministerio de Planificación y Cooperación ha definido para orientar la política social del actual gobierno:

Inserción e integración social

Como se ha señalado en el capítulo diagnóstico los sectores juveniles populares han experimentado procesos sociales cuyos costos han consistido en la marginación de cuantiosos sectores de jóvenes de los canales institucionalizados educativos y productivos. La dinámica de reinserción de estos jóvenes debería desdoblarse en la capacidad de la sociedad para ampliar y mejorar la calidad de las oportunidades educativas y laborales (y en tal sentido, la política social se orienta hacia la inversión en recursos humanos) y simultáneamente, se debe atender a la juventud que habiéndose encontrada marginada durante un periodo prolongado ha experimentado secuelas psicosociales que impiden su plena inserción social (política social paliativa). En el mediano plazo este objetivo compuesto por la integración y la rehabilitación debe complementarse con una distribución más democrática de oportunidades sociales, que permita que en una dinámica de competitividad obtengan recompensas los esfuerzos de orden meritocrático. En una sociedad marcada por la desigualdad orientarse por el objetivo de una democratización de las oportunidades sociales, significa atender prioritariamente a aquellos sectores menos favorecidos en la

distribución del ingreso y la riqueza.

Participación y organización social juvenil.

Una política social no se dirige solamente hacia individuos ni se plantea en una relación vertical entre agente estatal y beneficiarios privados. Una parte del éxito de una política social no sólo consiste en la adecuada identificación de las necesidades de la población comprometida, sino en la participación activa e involucramiento de los grupos sociales en la definición y realización de la política social. Una política social juvenil, en este plano, se orienta hacia la "promoción de organizaciones sociales autónomas de los jóvenes" y ostenta un carácter claramente promocional. En una realidad social marcada por la atomización y el repliegue juvenil en espacios privados, el objetivo es ayudar a constituir un tejido social representativo y autónomo que permita que una pluralidad de actores juveniles puedan constituirse en contrapartes válidas de la acción estatal en la campo de la política social juvenil.

Creación, expresión e identidades culturales

El criterio que preside una política juvenil al respecto, está definido por la consideración de que es en la etapa juvenil donde se consolida una identidad personal en íntima relación tanto con el carácter gregario de la etapa como con los modelos simbólicos que los medios de comunicación ofrecen. Una política cultural considera la capacidad modeladora de los medios de comunicación, de la práctica deportiva y de las actividades recreativas. Esta política considera las demandas de apoyo y promoción de las expresiones culturales juveniles, a la vez que trata de estimular la diversidad y creatividad artístico-cultural. No le corresponde al Estado entregar un modelo de identidad cultural hacia los jóvenes, pero sí es necesario fomentar la expresión plural y representativa de los jóvenes, hasta hoy con escasos canales de expresión simbólica.

Este criterio orienta una política multisectorial hacia los jóvenes mediante la cual éstos forman parte activa de la sociedad, a partir de una más democrática distribución de oportunidades socio-económicas y educacionales. Tal orientación supone la reinserción o rehabilitación, según sea el caso, de aquellos sectores juveniles afectados por políticas de exclusión y marginación.