

JUVENTUD, POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL

Marcel Thezà *

Antecedentes generales

El economista chileno Felipe Herrera, en su calidad de presidente del BID, en una conferencia en la Ciudad de Panamá en 1964,¹ refiriéndose al tema de la integración latinoamericana y a la emergente valoración que en aquellos años se estaba haciendo del estudio de las ciencias sociales, hizo referencia a lo expresado en su momento por el presidente Kennedy, en relación a que el hombre habiendo descubierto la posibilidad de conquistar el espacio, no ha sido aún capaz de superar la pobreza, y de ahí la necesidad de vincular estrechamente el avance científico con nuevas formas de organización social.

Resulta altamente impactante evaluar que treinta años más tarde, el panorama mundial es dramáticamente complejo en esta área, y que pese al persistente avance de la tecnología, a la internacionalización de los modelos de economía y a los distintos estilos de intervención que se han planteado en la formulación de las políticas sociales, todavía grandes bolsones de pobreza son una característica ya casi connatural de nuestras sociedades. A juicio de Naciones Unidas «la prosperidad a escala mundial ha venido acompañada de la pobreza a escala mundial».²

Pese a que la riqueza de las naciones se ha multiplicado por siete en los últimos 50 años, a que el comercio mundial ha tenido un despegue impresionante, a que la esperanza de vida y la disminución de la mortalidad infantil son logros de muchos más países, todavía identificamos injusticias sociales altamente graves.

De esta forma podemos señalar que:

a) Tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo ha aumentado la distancia entre los más ricos y los más pobres. Aquí hay que destacar que Chile tiene la peor distribución del ingreso junto a Brasil, y que en relación al último país los economistas brasileños hablan de «BELINDIA», por constituir una combinación de Bélgica y la India, en razón de que un pequeño grupo pareciera vivir en el país europeo y otro en el asiático.

A juicio de CEPAL, en lo relativo a la distribución del ingreso, en América Latina, no ha existido un proceso equilibrado entre el crecimiento económico y la distribución de este crecimiento.³

b) Más de 1.000 millones de habitantes del mundo viven en una pobreza degradante, y más de la mitad padece hambre todos los días.

c) Más de 200 millones de personas en el mundo están desempleadas, y otras tantas permanecen en situación de subempleo.

d) En todos los países y con frecuencia cada vez mayor, hay personas que se enfrentan a la vulnerabilidad, al aislamiento, la marginación, la violencia y la inseguridad sobre el futuro.

* Licenciado/egresado en Filosofía???? (completar), Universidad Católica de Valparaíso. Director V Región del Instituto Nacional de la Juventud.

1 Ver Felipe Herrera: *Experiencias universitarias. Escenarios nacionales e internacionales*. Ediciones Pehuén, Santiago, 1985.

2 Documento del comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Segundo período de sesiones. Nueva York, 22 de agosto al 2 de septiembre de 1994.

3 Exposición de Rolando Franco frente a la comisión especial de la cámara de diputados para el desarrollo social y la participación de Chile en la cumbre.

A nivel internacional es posible determinar que la humanidad ha experimentado cambios profundos, donde la lógica de la confrontación entre este-oeste pareciera superada, donde los niveles de distensión parecieran orientar las relaciones multilaterales hacia la conformación de un nuevo orden, y donde la conciencia de la humanidad debiese buscar modelos tendientes a una efectiva superación de las situaciones de marginación y subdesarrollo.

Algunos autores han señalado que la confrontación ideológica ha sido sustituida por nuevos conflictos, y de allí que se hable de «conflictos de civilizaciones»⁴ o de «crisis de deterioro de las condiciones económicas, sociales y ecológicas»,⁵ para hacer referencia a cuáles son las causas que objetivamente imposibilitan la paz mundial, puesto que la realidad particular presente con mayor o menor intensidad en algunos países, afecta al conjunto de las naciones.

Con bastante insistencia se piensa que temas como la creación del empleo, la supresión de la pobreza y el fomento de la integración social, son temas exclusivamente nacionales; y esto se ha debido fundamentalmente a lo que podemos denominar como el debilitamiento de la cooperación internacional, y el condicionamiento de tal cooperación a climas internacionalmente favorables. Muy por el contrario, hoy más que nunca existe conciencia que el tema de la pobreza es un tema de responsabilidad planetaria, que pone como condición *sine qua non* para su superación, la internacionalización de la responsabilidad frente a ésta. Por este motivo, el texto de la declaración final de la cumbre social señala como compromiso de todos los países concurrentes, «la erradicación de la pobreza en el mundo, en el plazo más corto posible, mediante una acción nacional decisiva y la cooperación internacional, como imperativo moral y político de la humanidad».

Nuestro país ha determinado las políticas y los planes concretos que estructurará para el combate a la pobreza y que se resumen brevemente en las siguientes tareas:

1. Comprometer a la totalidad del sector público, y no solamente a los ministerios sociales, examinando la labor de cada uno de ellos, verificando sus proyectos en relación con los propósitos establecidos.
2. Contar con la participación del sector privado en proyectos específicos y comprobar la actividad que desarrolla en materia asistencial, a través del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza.
3. Generar trece proyectos específicos, de acuerdo con las características de las regiones, los que estarán contenidos en mapas regionales de pobreza actualizados al 30 de junio de 1994. Lo anterior se justifica puesto que la pobreza no es una sola, sino que es distinta en cada una de las ciudades del país.
4. Introducir a la sociedad civil como elemento participativo, puesto que es preciso entender que existen muchas instituciones que trabajan en ella, como lo son las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, las iglesias, etc.
5. Incorporar el elemento productivo, que dice relación a la forma en que un millón de personas salió de la pobreza a través de su empleo en actividades productivas.

De la misma forma, el Ministro de Planificación y Cooperación, Luis Maira A., ha señalado que las medidas para superar la pobreza deben enfocarse a través de un criterio de doble focalización:

a) Focalización territorial, que consiste en concentrar más recursos en localidades y zonas atrasadas, que hayan sido abandonadas por el Estado y por los particulares, con el propósito de equiparar sus condiciones productivas.

⁴ Samuel Huntington. (completar referencia)

⁵ Robert Kaplan. (completar referencia)

b) Establecimiento de grupos sociales prioritarios.

c) Revisión de los instrumentos de medición de pobreza, como lo son las encuestas CAS y CASEN, las cuales son imperfectas.⁶

Juventud y pobreza

En términos generales es posible determinar que a partir de 1985, debido a la celebración del año internacional de la juventud, las políticas dirigidas hacia el segmento juvenil adquieren mayor notoriedad e importancia. Se comienza a observar mayor preocupación por parte de los estados y organismos privados para atender con políticas específicas al segmento joven de la población, en tanto los procesos de ajuste que se realizaron en el continente, habían impactado negativamente en la generación de oportunidades sociales para la gran mayoría de los jóvenes latinoamericanos.

En forma progresiva se fueron estructurando instancias gubernamentales al interior de los estados, que dieron cuenta de la preocupación de los gobiernos de asumir responsablemente la ampliación de oportunidades de innumerables jóvenes que no contaban con la posibilidad de acceder a mayores niveles de educación, y por esto, a una inserción laboral plena y digna.

Hoy cuando es posible determinar que nos enfrentamos al establecimiento y consolidación de sistemas políticos democráticos, al inicio de crecimientos macroeconómicos sostenidos y al desarrollo de nuevos sectores productivos con creciente competitividad internacional, también es necesario determinar que la temática juvenil aún requiere redoblar esfuerzos tendientes a relevarla como tópico importante en nuestros gobiernos, diagnosticando con mayor certeza y rigurosidad tanto la profundidad de los problemas presentes en este sector, como el impacto de los programas públicos que se han implementado en esta línea.

Por este motivo, concertar una política pública de juventud implica coordinar la acción general de los gobiernos sobre la base de objetivos concretos, que deben tener como criterio fundamental entender al «joven» como un elemento que deviene en recurso estratégico en la tarea de superar la pobreza y alcanzar mayores niveles de desarrollo.

Pero desde la perspectiva de la pobreza juvenil, hay ciertos elementos que hacen complejo el abordar plenamente este desafío; por una parte, no existen estudios pormenorizados que nos permitan analizar y estudiar esta problemática como una especificidad dentro del contexto del problema genérico de la pobreza; y por otra parte, debemos señalar que la pobreza juvenil tiene expresiones y realidades que superan los análisis y definiciones clásicas. En los jóvenes la pobreza no sólo se materializa desde la perspectiva de la insatisfacción de las necesidades básicas o de la falta de oportunidades sociales; en los jóvenes, la pobreza más degradante es aquella que tiene relación más bien con los aspectos espirituales o afectivos, donde, por ejemplo, la falta de diversificación de la oferta cultural de nuestras sociedades, no es sólo incapacidad de satisfacción cuantitativa de la cultura, sino más bien una rémora que limita la sublimación de la racionalidad y la inteligencia del hombre.

Además, es preciso señalar que el tópico de la pobreza en los jóvenes no es identificable como un objetivo determinado en las estrategias tanto nacionales como internacionales frente a este fenómeno. Si bien los jóvenes son entendidos como una microrealidad dentro de los sectores vulnerables, en ninguna declaración de principios o de acciones concretas, se entiende su especificidad como un objeto propio que requiera una política propia.

Características sociodemográficas

⁶ Exposición de Luis Maira frente a la comisión especial de la cámara de diputados para el desarrollo social y la participación de Chile en la cumbre mundial.

Las tendencias en las tasas de fecundidad en América Latina y el Caribe, que en la actualidad alcanza a 3,4 por mujer, en conjunto con la disminución de la mortalidad, especialmente infantil, están modificando la estructura por edades de la población. Esto implica un gradual proceso de envejecimiento, que a corto plazo tiene como efecto aumentar el peso relativo de la población en edades productivas y reproductivas. Esto implica el aumento del número de personas que aspiran ingresar a la fuerza de trabajo, lo que tiene como efecto más inmediato, tasas de desempleo muy elevadas especialmente entre los jóvenes.

Esta transición demográfica también implica mayores exigencias a los sistemas de salud en orden a disminuir la mortalidad materna e infantil y la creciente propagación del SIDA.⁷

Durante los años 1960 y 1980 la población joven latinoamericana prácticamente se duplicó, creciendo a una tasa anual promedio de 3,2% y aumentando en 2,5% su peso relativo en el conjunto de la población. En la década de los noventa el crecimiento anual promedio disminuyó a 2% y su peso relativo en la población general en 1,2%, como consecuencia de la transición demográfica.

En el año 1990, la población juvenil (entre 15 y 24 años) de América Latina era de 89,4 millones, alcanzando el 20% de la población total. En el año 2000 se espera que alcance la cifra de 104,8 millones, es decir, el 19,1% de la población total.⁸

Una característica relevante de la población joven latinoamericana está dada por una alta concentración urbana, lo cual confiere a las ciudades latinoamericanas un perfil más juvenil que el existente en las zonas rurales.

Ahora bien, este grupo etéreo presenta problemas propios que están asociados muchas veces a las condiciones de pobreza y constituyen un eslabón central en el ciclo de mantención de ésta.

En los 90, el 6% de los jóvenes entre 15 y 19 años sufre los efectos del analfabetismo, siendo Haití un país que supera el 50%.

Los índices de desempleo juvenil son altos en toda latinoamérica; aproximadamente la mitad de los desempleados de la región son jóvenes de 15 a 24 años. La dificultad de acceder a empleos es particularmente grave, especialmente en jóvenes urbanos en situación de pobreza y con escasa escolaridad. La mayor marginación del mercado del trabajo que sufren los jóvenes de hogares de bajos recursos o con niveles de educación menor a seis años, revela la tendencia hacia una estratificación social más polarizada, con mayor desigualdad en calidad y productividad de los empleos.

Desde el ámbito de la salud, podemos señalar que por ejemplo las enfermedades de transmisión sexual presentan una mayor prevalencia e incidencia entre los 20 y 24 años. El aumento de los índices de contagio del VIH en la población joven es preocupante, inclusive en países donde la incidencia de esta enfermedad es baja. En América Latina y el Caribe, la prevalencia aparece con índices altos en países como Brasil, Haití y México. En relación al consumo de drogas, un informe de la OMS reveló cifras sobre la proporción de jóvenes de países latinoamericanos que habían consumido cannabis alguna vez: en Barbados el 17% entre 15 y 17 años; en Brasil, el 55% entre 15 y 18 años; en Chile, el 10% entre los 13 y los 21 años.

Antecedentes nacionales

Los estudios realizados para efectos de caracterizar socioeconómicamente los jóvenes en Chile, se basan fundamentalmente en la información proporcionada por la «Encuesta de

⁷ CEPAL/CELADE: *Población, equidad y transformación productiva*. (LC/G.1758/Rev.1-p;LC/DEM/G.131/Rev.1-serie E,nº37), Santiago, 1993.

⁸ Naciones Unidas: *La situación mundial de la juventud en el decenio de 1990: tendencias y perspectivas*. Nueva York, 1993.

Caracterización Socioeconómica Nacional» (CASEN), que tiene como objetivo medir y evaluar el impacto redistributivo del gasto social en los hogares.⁹

Para entregar algunos antecedentes nacionales quisiera utilizar el estudio realizado por Alejandro Reinoso («Re-conociendo jóvenes»), que en materia de datos de caracterización, contó con el respaldo del señor Roberto Castillo, sectoralista de juventud del Departamento de Planificación y Estudios Sociales del Ministerio de Planificación y Cooperación.¹⁰

NOTA: INCLUIR AQUÍ GRÁFICO N°1 DEL ESTUDIO SEÑALADO (Pg.35)

Tales datos revelan lo siguiente:

- a) Los niveles de pobreza juvenil son análogos a los promedios del total de la población nacional.
- b) En 1990 la indigencia nacional fue de un 13.8%, y la indigencia entre los jóvenes fue de un 13.3%.
- c) En 1992 los porcentajes de indigencia fueron de un 9.0% y de un 8.1% respectivamente.
- d) En relación a los porcentajes de los pobres no indigentes, los datos nacionales en 1990 nos hablan de un 26.3% para el conjunto del país, y de un 26.9% para todos los jóvenes; en 1992, en cambio, hablamos de un 23.7% para todo el país, y de un 23.2% para la población juvenil.

NOTA: INCLUIR CUADRO N°3 PRESENTE EN EL ESTUDIO (Pg.39)

Uno de los aspectos que tiene una estrecha vinculación con los problemas de pobreza es el tema del desempleo, que en relación a los jóvenes se plantea con las siguientes estadísticas:

- a) Las tasas de desempleo juvenil en 1990 y 1992 variaron de un 16.3% a un 12.8%.
- b) El desempleo juvenil representa 2,3 veces el promedio nacional, y 4,7 veces el desempleo de las personas mayores de 35 años.
- c) El desempleo juvenil masculino ha tenido una caída de 4,4 puntos porcentuales, en cambio el femenino sólo ha bajado en 1,3 puntos.

NOTA: INCLUIR CUADRO N°7 DEL ESTUDIO MENCIONADO (Pg.48).

Esta realidad también la podemos analizar desde la perspectiva de la constitución de las familias jóvenes, y de cuál es la situación de allegamiento y hacinamiento de éstas. Es aquí donde los estudios revelan que:

- a) Un 34.5% de los hogares allegados eran dirigidos por un joven cuya edad era igual o menor a 29 años.
- b) En relación a los núcleos allegados, el 58.8% de éstos es dirigido por un joven menor de 30 años.
- c) Esto demuestra que los jóvenes son los más afectados por el allegamiento habitacional, puesto que los jefes de familia menores de 30 años, sólo representan el 5,8% de los hogares receptores.

⁹ Antes hemos señalado que uno de los objetivos de Mideplan es el rediseño de la CASEN debido a que ésta tiene debilidades objetivas.

¹⁰ Alejandro Reinoso: «Re-conociendo jóvenes». En: *Primer informe nacional de juventud*. Instituto Nacional de la Juventud, Santiago, 1994.

d) El allegamiento es un fenómeno con mayor impacto en las zonas urbanas; el 35,9% de los jóvenes jefes de hogar y el 59,2% de los jefes de núcleo que habitan en áreas urbanas se encontraban en tal situación, en cambio en las zonas rurales estos valores eran de 28,4% y 55% respectivamente.¹¹

Hacia una formulación de políticas sociales juveniles en momentos de cambio

Todos estos antecedentes indudablemente demuestran la necesidad de analizar las políticas sociales de juventud, no sólo desde la perspectiva de un área deficitaria posible de mejorar sobre la base de mejores asignaciones presupuestarias, de elevar los rangos legales de las agencias vinculadas a los temas de juventud, o de aumentar la cantidad de programas que, por ejemplo hoy, visualizamos a través del Projovent.

Nuestra impresión es que esta tarea debe comenzar en torno al análisis crítico de tres aspectos fundamentales, a saber «La modernización del Estado», «Las políticas de juventud para la superación de la pobreza», y «La institucionalidad en juventud y participación social».¹²

La modernización del Estado, deberá entenderse entonces como un elemento fundamental dentro del contexto de la modernización del marco sociocultural que le cobija.

Frecuentemente este tema no se comprende, puesto que conceptos como modernización son homologados ligeramente con los conceptos de privatización.

Muy por el contrario, cuando hablamos de modernización, nos referimos fundamentalmente a la redefinición del rol del Estado, y al cambio de relación que debe manifestarse en su relación con la sociedad civil. Por ello hablamos de la fijación de las normas que deben regular la relación que se establece entre la actividad pública y privada; y esto puesto que es necesario entender al Estado como un elemento gestor del desarrollo con equidad.

Así, la relación entre democracia y modernización, cumple con el objetivo de que los temas de la pobreza adquieran importancia, puesto que su negación se convierte en una variable de inestabilidad interna.

Desde esta perspectiva, para asegurar este rol regulador del Estado, es preciso:

a) «Un cambio en la cultura organizacional que potencie la eficiencia y eficacia del gasto, basada en una conceptualización clara de los objetivos de la gestión pública, el fomento de la reciprocidad en el diseño del trabajo público, y la institucionalización de evaluaciones de desempeño de dicha gestión».¹³

b) «La descentralización de las funciones del Estado, que supone la transferencia de recursos y la toma de decisiones a las distintas instituciones con lo que se potencie la generación de instituciones con mayores niveles de flexibilidad potenciando la capacidad innovadora de las mismas».¹⁴

De la misma forma, es fundamental reorientar el rol del Estado en su función de generador de políticas sociales, en relación a la superación de las visiones fragmentarias que han impedido que éstas tengan un eje común que las articule, y que las ha planteado como compensatorias del modelo económico; así también, es preciso que el asistencialismo, característico de estas políticas, sea modificado por la «asistencia» a sujetos definidos como ciudadanos con derechos y con la capacidad para detectar sus propias necesidades.

11 Datos CASEN 1990.

12 Ver documentos «Conferencia iberoamericana: Juventud, pobreza y desarrollo social». Santiago, diciembre de 1994, p. 110.

13 Ibid., p. 111.

14 Ibid., p. 111.

Por este motivo, cuando hablamos de políticas de juventud, lo debemos hacer sobre la base de conceptualizar al joven como el principal agente de innovación de las sociedades, al cual hay que respetar en sus raíces, en sus tendencias y en las variadas formas de participación que éstos asumen. Así las políticas de juventud deben presuponer:

- a) Voluntad política de considerar a los jóvenes como actores relevantes.
- b) Desarrollar sistemas de información que faciliten la detección de puntos críticos que orienten la focalización de la acción gubernamental y la generación de políticas intersectoriales.
- c) Generación de sistemas de evaluación válidos y confiables *ex ante, durante y ex post* que permitan discriminar y potenciar el desarrollo de aquellas acciones que impacten positivamente en los jóvenes.
- d) Descentralización del aparataje estatal que incorpore la participación activa de los interesados, haciendo corresponsable en este proceso a la sociedad civil.
- e) Las políticas de juventud no deben seguir siendo pensadas como políticas compensatorias de las consecuencias de las políticas de ajuste, sino que debe darse un giro paradigmático que incorpore la noción del joven como eje estratégico del desarrollo.

En este marco, el rediseño de las políticas de juventud debe consignar las siguientes características:

1. Integralidad
2. Concertación
3. Descentralización
4. Participación
5. Capacidad de ser replicadas nacionalmente
6. Innovadoras.¹⁵

Las políticas de juventud constituyen un elemento esencial de las estrategias de desarrollo y superación de la pobreza en América Latina, y por este motivo deben ser valoradas en sí y no como un componente residual de las políticas de ajuste estructural.

Es de fundamental importancia que a estas políticas se les asigne un enfoque integral, que impulse acciones en todas las dimensiones de la exclusión juvenil, que aborde preventivamente las diversas situaciones de riesgo a las que está expuesta la juventud, y que asegure una atención privilegiada a los sectores más vulnerables procurando el desarrollo integral de los jóvenes.

Es preciso que las estrategias de integración social de los jóvenes estén abordadas en las estrategias nacionales de desarrollo económico y social, para avanzar, de esta forma, en una sola dirección.

Por último, es fundamental destacar que una de las variables más importantes en la redefinición de las políticas sociales de juventud, es aquella que parte de la base de que éstas pueden ser más fieles en su diseño y pertinentes en su implementación en la medida que contemos con una organización social activa y altamente comprometida con esta tarea.

Cualquier política de juventud debe preservar, primero la dignidad de un «usuario» entendido como un sujeto dotado de derechos y capacidades; segundo, la conceptualización de éste como un agente comprometido interactivamente con las acciones que le beneficien; y tercero como un «bien social», del cual deviene progreso, desarrollo y estabilidad para el conjunto de la sociedad.

¹⁵ Ibid., p. 116.

En este contexto se manifiestan los desafíos del asociacionismo, vinculados al fortalecimiento de las experiencias existentes (scouts, grupos culturales, clubes deportivos, grupos ecológicos, etc.), a la creación de sistemas de apoyo institucional a las iniciativas que surjan desde las organizaciones juveniles, a la innovación en las metodologías participativas con jóvenes, y a la promoción de la participación juvenil en la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales de juventud que les afectan.

Acciones de la política del instituto nacional de la juventud en la quinta región

De acuerdo a la ley que dio origen al Instituto Nacional de la Juventud, le corresponde a éste «colaborar con el poder ejecutivo en el diseño, la planificación y la coordinación de las políticas relativas a los asuntos juveniles».¹⁶

Este punto no es menos importante, puesto que durante los cuatro años de existencia legal del INJ, ha tensionado la discusión en torno a cuál debe ser su más exacto perfil institucional y cuál debe ser su rol en la definición de los temas de juventud, desempolvando la vieja discusión en torno a los modelos de agencia de juventud que han existido en nuestro país; a saber, un modelo de planificación (modelo Odeplan), o un modelo de promoción de acciones al estilo de lo que caracterizó a la Secretaría Nacional de la Juventud durante el gobierno militar. Si lo miramos de una perspectiva distinta, la discusión se centra en torno a si el Instituto tiene funciones políticas o funciones técnicas.

Distintos factores han orientado a este servicio a cumplir funciones de representación corporativa de los jóvenes, siendo los más característicos:

1. La confusión de si el INJ es la representación de los jóvenes frente al Estado, o la representación del Estado frente a los jóvenes.
2. Al no existir un tejido social juvenil fuerte y representativo capaz de opinar frente a sus temas específicos, aparece el Instituto Nacional de la Juventud, como el único espacio de «representación» juvenil, condicionado por la fuerza de los hechos a asumir los temas de vanguardia. Un ejemplo de esto es la posición que el INJ tuvo frente a las alternativas al actual sistema de servicio militar obligatorio durante la dirección de Francisco Estévez, donde abiertamente se opinó a favor de un sistema determinado (servicio cívico voluntario) como una respuesta a un tema que comenzaba su largo debate en la sociedad chilena.

La constatación de este hecho ha alimentado las energías que el INJ ha puesto en las indicaciones del «Proyecto de ley sobre fomento de las organizaciones juveniles», en relación al título correspondiente a los «Consejos de juventud», como una necesidad de formalizar legalmente instancias no gubernamentales, representativas de los jóvenes, que conforme su existencia legal, puedan asumir el enarbolamiento de las demandas juveniles.

3. Así como el gasto social juvenil representa aproximadamente un 3,6% del gasto social global, apenas un 2% de este gasto social juvenil es imputable al INJ. Esto, obviamente, determina los alcances de las políticas que el Instituto desea ejecutar, dejándole como una de sus características visualmente más importantes la capacidad de opinar y deliberar frente a los temas de juventud.

No obstante esto, existe una tendencia institucionalmente direccionada en el sentido de conferirle al INJ un perfil cada vez más técnico, que se oriente en torno a las siguientes ideas fuerza:

1. Es preciso fortalecer el asociacionismo de los jóvenes, como una forma de conferirle a éstos, a través de sus respectivas organizaciones, la capacidad, la destreza y la fuerza para impulsar movilidad

¹⁶ Artículo 2º, Ley 19042, publicada el 16 de febrero de 1991.

de los temas de juventud en la sociedad, en las organizaciones políticas y en el Estado. A quien le corresponde principalmente generar demandas juveniles es a los propios jóvenes.

2. El Instituto Nacional de la Juventud no es un organismo ejecutor de políticas de juventud; de serlo, sus acciones tendrían un impacto muy reducido dada la cobertura de sus programas. Más bien, debe entenderse su labor programática como un esfuerzo dirigido a generar políticas «piloto», que conforme su validación o fracaso puedan ser ulteriormente asumidas por instancias propiamente ejecutoras.

3. Bajo el mismo respecto, el dilema existencial del INJ no debe ser buscar anualmente una mejor asignación presupuestaria, sino más bien optimizar con su 2% el 98% restante correspondiente al gasto social juvenil global. Para ser más gráficos, el tema en cuestión no es si los programas de capacitación los ejecuta el Instituto o el Ministerio del Trabajo a través de Sence; sino, cómo el Instituto con su presupuesto y con su idoneidad frente a los temas de juventud puede colaborar para que los programas de capacitación ejecutados por Sence sean más pertinentes, mejor focalizados, orientados integralmente con otras acciones públicas, y adecuados a las ofertas productivas de las zonas donde se ejecuten.

4. Por ello, siuviésemos que hablar de «usuarios» del Instituto Nacional de la Juventud, tendremos que señalar que nuestros usuarios no son directamente los jóvenes, sino los agentes públicos y privados que directa o indirectamente ejecutan acciones dirigidas hacia éstos.

Si nuestros usuarios fuesen directamente los jóvenes, nos veríamos en la necesidad de responder sin mediatizaciones a los enormes requerimientos que este sector de la sociedad chilena presenta; al contrario, por ser nuestros usuarios fundamentalmente los agentes públicos, los perfiles institucionales del INJ se deben orientar por una caracterización técnica que responda a estos requerimientos.

Este enfoque, quizá difícil de comprender inicialmente, bajo ningún respecto implica desafectuarse del actor juvenil concreto; muy por el contrario, implica junto a él, diseñar, planificar y evaluar las políticas que el INJ eufemísticamente oferta a los ministerios y organismos ejecutores.

Sólo si el Instituto Nacional de la Juventud asume plenamente estos criterios de trabajo podrá ojalá en un breve plazo, lograr mayores niveles de impacto en su relación con las políticas de juventud, ya no desde la perspectiva estrictamente deliberativa, sino desde el prisma de un servicio docto, que conforme su alta autoridad, debe ser la voz autorizada en materias juveniles.

Criterios regionales de trabajo

En la quinta región existen aproximadamente 350.000 jóvenes entre 15 y 29 años, todos ellos con variadas características, con distintos objetivos y con identidades territorialmente particulares. Indudablemente no es lo mismo un joven urbano de las macrocomunas de Valparaíso y Viña del Mar, a un joven agricultor de claveles en Hijuelas, o a un joven minero de la localidad de Chincolco en Petorca.

Esto ha sido el punto objetivo desde el cual el Instituto Nacional de la Juventud en la quinta región ha comenzado a trabajar: no existen jóvenes paradigmáticos, universales, de los cuales puedan inferirse acciones y políticas globales. Conforme esta realidad, se genera como efecto una constatación de la región observada no sólo desde las zonas o comunas de mayor concentración poblacional, sino desde el enfoque de su más extensa amplitud territorial. Por esto si hablamos de atender la realidad de los jóvenes, debemos hacerlo con el conjunto de ellos; con el 85% que vive en zonas urbanas y con el 15% que vive en zonas rurales.

Los elementos que deben orientar el trabajo del INJ en la quinta región son:

1. *Promover mayores niveles de inversión tanto pública como privada en jóvenes.* Esto implica, partiendo de la base que nuestros «usuarios» son los mencionados anteriormente, destinar gran parte de nuestras energías institucionales a vulnerar tanto al mundo público como privado para que la inversión que ejecuta en jóvenes pueda tener aumentos graduales en el corto y mediano plazo.

No es menos importante destacar que nos vemos enfrentados a variados mecanismos de financiamiento que acompañan a los procesos de desconcentración y descentralización administrativa; así encontramos «El Fondo Nacional de Desarrollo Regional», «El Fondo Social Presidente de la República», «Los Fondos Municipales», «Las Inversiones Regionales de Asignación Regionales (ISAR)», y «Los Convenios de Programación».¹⁷

Aquí se resumen, por lo tanto, responsabilidades que el INJ debe asumir en la línea de promover con criterios locales la utilización del conjunto de fondos de asignación regional para orientarlos ya sea al estudio de políticas, a su diseño, a su implementación, a su ejecución y a su análisis posterior.

2. *Aumentar la coordinación intersectorial.* «Uno de los desafíos que enfrenta la formulación y desarrollo de políticas de juventud, es la necesidad de que éstas se caractericen por ser integrales, participativas y sustentadas en principios de desarrollo y promoción de los jóvenes. Para conseguir un diseño con estas características se hace necesario convocar el máximo de esfuerzos institucionales en el diseño y ejecución de estas políticas, objetivo para el cual la coordinación intersectorial es un sustrato prioritario».¹⁸

Para el Instituto Nacional de la Juventud en la quinta región este es un punto fundamental, en el cual existe plena certeza de que una acción regional global pasa por fortalecer los vínculos intersectoriales sobre la base de objetivos destinados:

a) A la integralidad de las acciones. Los ejes de estudio y de conocimiento deben ser múltiples, y tener avances relativamente equilibrados a fin de generar aportes técnicos que superen una mera aproximación sectorial.

b) A la complementariedad de las acciones. Esto en el contexto de un gasto público que no crecerá significativamente, y que requiere la maximización de los esfuerzos de los distintos programas gubernamentales.

c) A la generación de redes de trabajo. Aquí deben cobrar vital importancia la promoción de la especialización frente a temas de juventud de los distintos servicios, el enfoque de las políticas de juventud orientadas a los resultados, a la generación de cambios concretos sobre el campo definido para la intervención, y la incorporación a nivel de las evaluaciones de la percepción de los usuarios sobre la calidad del servicio recibido.

3. *Descentralización y desconcentración de la responsabilidad de implementar políticas de Juventud.* Ya antes hemos señalado la importancia de involucrar a los más variados actores en torno a los temas de juventud, y más aún cuando nos referimos a los actores vinculados a la gestión municipal.

Hoy más que nunca es preciso una acción ofensiva destinada a internalizar en los municipios la responsabilidad de crear unidades especializadas en temas de juventud, donde nuestro esfuerzo irá dirigido en la siguiente dirección:

¹⁷ Ver: «El proceso de descentralización y el Instituto Nacional de la Juventud». Documento de Edith Benado Calderón, preparado para el Departamento de Planificación y Estudios del INJ. Santiago, enero de 1995.

¹⁸ Documento de análisis «La coordinación intersectorial». Preparado por Lilian Urrutia, Santiago, enero de 1995, p. 1.

- a) Promover el fortalecimiento de la gestión de las administraciones locales para que ésta adquiera una legitimidad social ante los jóvenes, procurando la existencia de Oficinas Municipales de Juventud (OMJ), destinadas a la formulación de políticas para la población juvenil de la comuna.
- b) Promover el funcionamiento de unidades OMJ en aquellas localidades donde la inversión social en juventud es baja.
- c) Conformación de una red regional de continuidad para la inversión e intervención local en políticas, planes, programas y proyectos de juventud.

Desde esta perspectiva del INJ regional queremos garantizar dos aspectos: la conceptualización del Instituto como colaborador de la gestión municipal en materia de juventud, y la conceptualización del municipio como la entidad que con mayor responsabilidad debe asumir los temas de juventud, dada la proximidad que tiene en su acción diaria con el sujeto en cuestión.

4. *Una política de superación de la pobreza orientadora de las políticas de juventud.* El Instituto Nacional de la Juventud no puede ser un servicio desarticulado del esfuerzo nacional de superar la pobreza, ni puede estar al margen del esfuerzo regional de dirigir su gestión de los próximos años en torno a una política de desarrollo que compromete a todos sus actores.

Por esto, la carta de navegación que el INJ debe llevar conforme todos los criterios antes expresados, es la articulación de un doble esfuerzo: por una parte la coordinación de una política regional de juventud, y por otra, la adecuación de esta política al imperativo de atender a los sectores más carenciados de la población juvenil.

Y es aquí donde se hace manifiesto lo señalado por el economista Sergio Boisier: «Cuando se postula un proceso de desarrollo regional como un proceso en el cual comparten responsabilidades tanto el Estado como la propia región, surge la necesidad de sacar a la luz las formas concretas mediante las cuales se articulan ambos actores en tal proceso, para de ahí derivar recomendaciones sobre las políticas públicas más adecuadas a la promoción del desarrollo».¹⁹

VALPARAISO, marzo de 1995

¹⁹ Sergio Boisier: *Territorio, Estado, sociedad*. Pehuén editores, Santiago, 1990, p. 31.