

T Inco
34
C.2

MEMORIA PARA OPTAR
AL TÍTULO DE
INGENIERO COMERCIAL

UNIVERSIDAD ACADEMIA DE
HUMANISMO CRISTIANO

SANTIAGO - 1992

JUVENTUD EN CHILE

LA NECESIDAD DE UNA
POLÍTICA SOCIAL
FOCALIZADA E INTEGRAL

SERGIO GARCÍA OPAZO

TABLA DE CONTENIDOS

I. MARCO GENERAL	2
1. DEFINICIÓN DE JUVENTUD	2
2. POR QUÉ LA JUVENTUD ES UN TEMA NUEVO	2
3. ASPIRACIONES Y EXPECTATIVAS DE LOS JÓVENES EN CHILE	3
4. FACTIBILIDAD DE DISEÑAR UNA POLÍTICA.....	5
II. OBJETIVOS	6
III. METODOLOGÍA.....	7
IV. DESARROLLO	9
1. PRINCIPIOS DE LA ACCIÓN ESTATAL: EL ROL DEL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL	9
1.1) ASISTENCIALISMO	
1.2) LIBERALISMO EXTREMO	
1.3) ESTADO SUBSIDIARIO	
2. EL MARCO POLÍTICO Y LA POLÍTICA SOCIAL	12
2.1) ESTRATEGIA ANTERIOR	
2.2) LA ESTRATEGIA ACTUAL: CRITERIOS GENERALES	
3. LA POLÍTICA JUVENIL EN EL MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL	16
4. EL PROBLEMA A RESOLVER: BREVE DIAGNÓSTICO DE LA JUVENTUD	18
4.1) DESEMPLEO Y PRECARIEDAD LABORAL	
4.2) REALIDAD EDUCACIONAL	
4.3) COMPORTAMIENTO SOCIAL CONFLICTIVO	
4.4) CONCLUSIONES	
5. PROPUESTA DE POLÍTICA SOCIAL PARA LA JUVENTUD	29
5.1) EL OBJETIVO	
5.2) EL DISEÑO PROGRAMÁTICO	
a) <i>Capacitación Laboral para Jóvenes</i>	
b) <i>Modernización y Equidad en la Educación</i>	
c) <i>Apoyo al Desarrollo Integral de los Jóvenes</i>	
5.3) LOS REQUERIMIENTOS ORGANIZACIONALES	
5.4) ALTERNATIVAS ORGANIZACIONALES	
5.5) LA RESPUESTA INSTITUCIONAL	
a) <i>La Opción Organizacional</i>	
b) <i>La Coordinación como Metodología de Trabajo</i>	
6. RESUMEN Y CONCLUSIONES	38
BIBLIOGRAFÍA	39

PRESENTACIÓN

Resulta paradójal que siendo la juventud un tema de alta presencia en la opinión pública, y en la sociedad chilena, no se haya diseñado, sino hasta hace pocos meses, una política global de juventud concebida en un marco institucional nuevo, ágil y moderno, e integrada a la política social del gobierno.

Del contacto y el estudio de los jóvenes se desprende que no es posible continuar hablando de la juventud de nuestro país como un problema; son los propios jóvenes quienes señalan como los principales problemas sociales a los relacionados con el trabajo y la desocupación, a la drogadicción, a la educación y la capacitación. Pero, a su vez, son los principales interesados en capacitarse, trabajar y continuar estudios, por lo que estamos en presencia de un grupo social que evidencia su deseo de pertenecer a la sociedad y contribuir al bienestar social y personal.

Existe una creencia generalizada que los problemas sociales que afectan a la juventud radican única y exclusivamente en los jóvenes más pobres desde el punto de vista socioeconómico. Pero, según los estudios realizados, esto es muy relativo. Si bien la pobreza genera un contexto de privación y menores oportunidades sociales, hay un registro no despreciable de problemas que afectan al conjunto de la sociedad.

Elaborar una política integral, que dé cuenta de la realidad multifacética del mundo de los jóvenes y que les otorgue oportunidades sociales y económicas, constituye una necesidad para el desarrollo y crecimiento de nuestro país, de tal forma de incorporarlos a la dinámica del desarrollo y del crecimiento y paralelamente focalizar el gasto social en aquellos sectores que presenten mayores posibilidades de transformarlo en una auténtica inversión social.

A continuación, se revisa los distintos factores presentes en la elaboración de la política social para los jóvenes y las condiciones necesarias para su aplicación y consolidación en el esquema organizacional y programático de nuestro país.

1. DEFINICIÓN DE JUVENTUD

Juventud tiene diversos significados, según la disciplina que utilice el término. En una breve definición, podríamos decir que es la edad que media entre la niñez y la edad adulta.

En términos más precisos, el estrato etéreo objeto de análisis corresponde a los adolescentes jóvenes entre 15 y 24 años de edad, por lo tanto la significación de juventud utilizada en este trabajo implica hacer una distinción entre el concepto abstracto de juventud, como una fase de la vida del ser humano, y la idea concreta de juventud de hoy, lo que algunos estudios llaman la cohorte de personas reales que en este momento transitan por la etapa juvenil.

2. POR QUÉ LA JUVENTUD ES UN TEMA NUEVO

Según lo demuestran distintos estudios, y como veremos más adelante (en el punto 4 del Cap. V, sobre el diagnóstico de la juventud), los jóvenes chilenos se encuentran entre los grupos sociales que menos han gozado de una integración económica, social y política dentro de la comunidad nacional. Lo anterior se encuentra reflejado al analizar las dimensiones laboral, educacional y sico-social de la juventud chilena. Esta exclusión resulta particularmente grave si se considera que durante los últimos años han elevado sustancialmente su potencial para contribuir al desarrollo del país, tanto por el aumento de su peso relativo en la población como por sus mayores niveles de escolaridad.

La actual generación de jóvenes, dado el régimen autoritario que vivió nuestro país entre los años 1973 y 1989, no ha participado plena y sistemáticamente en el sistema democrático. En este sentido es posible plantear que si la sociedad no hace esfuerzos por integrarlos, abriéndoles nuevas oportunidades para su desarrollo integral y dándoles una participación activa en el reestablecimiento de las instituciones democráticas del país, es probable que la confianza de éstos frente al sistema político sea cada vez menor.

Dicha situación plantea un desafío a toda la sociedad, interesada en conservar y perfeccionar el sistema democrático: incorporar a este vasto sector de la población, que según datos del INE llega a un 22,4% (jóvenes entre 15 y 24 años), a la vida cívica de nuestro país.

La juventud es un tema específico y por ende distinto a otros temas sociales y/o político económicos, tanto por la manifestación de sus problemas como por la forma

de plantear sus soluciones.

Para abordar la problemática juvenil se debe aplicar un enfoque integral dada la multicausalidad de hechos que define su realidad.

Lo anterior significa, desde el punto de vista del Estado, hacer un esfuerzo por concertar y coordinar el trabajo disperso de distintas instituciones estatales que desarrollan iniciativas aisladas en esta área, superando el clásico esquema de considerar el sector de los jóvenes dentro de su planificación social como un beneficiario implícito, que participa en su calidad de pobre, jefe de hogar, estudiante, trabajador, etc., no como joven propiamente tal.

A partir de un esquema nuevo que reconozca al joven en su especificidad social, se podrá formular una política de juventud global, inscrita e integrada en la política social del gobierno.

La juventud también es un tema nuevo y diferente en el Estado por que es un sector social que, al ser incorporado específicamente dentro de la política social estatal, permite focalizar el gasto en un grupo étnico potencialmente capaz de desarrollarse y levantar con él a los demás.

Entendido como tema nuevo, es perfectamente posible distinguir a la juventud como un sector con características propias que lo configuran como un actor económico, social y político específico, con su particular identidad cultural.

En este contexto es importante, poder intentar una descripción acerca de a qué aspiran y qué esperan los jóvenes actualmente en Chile.

3. ASPIRACIONES Y EXPECTATIVAS DE LOS JÓVENES EN CHILE

Según el estudio "Los jóvenes ¿Son todos iguales?" realizado en 1988 por el Departamento de Planificación e Investigación de McCann-Erickson, donde se analiza distintos prototipos de comportamiento social de la juventud, se plantea que, en términos culturales, la identidad juvenil para ciertos sectores es la reflejada por el mercado. La imagen de los jóvenes se asocia al consumo y la industria publicitaria y, por ello, se sesga socialmente hacia aquellos grupos que efectivamente poseen poder de demanda económica. Para los sectores populares, la imagen reflejada colinda con el estereotipo del "outsider" (drogadicción, violentismo y delincuencia). La posibilidad de generar una identidad cultural propia se encuentra disminuida por la atomización social y la consiguiente inexistencia de ámbitos y espacios juveniles.

En el ámbito cultural los jóvenes están cada vez más expuestos a la socialización de actitudes y comportamientos que exaltan el consumo, la agresividad y la sexualidad desprovista de afectividad. Esto último se habría agravado, durante la década del 80, ya que se difundió y propagó masivamente pautas de comportamiento autoritarias, que situaban al joven como agente pasivo de una historia que otros decidían y protagonizaban. Si esos son los modelos que se ofrecen para la formación de la personalidad, no es extraño que algunos jóvenes hayan desarrollado actitudes agresivas o hedonistas. Si consideramos además que los modelos propuestos de

éxito y bienestar individual no son accesibles para un grueso sector de la población juvenil, de esta forma se constituye un marco de señales en que la propia estructura social está incentivando la frustración que, en determinadas condiciones, puede desembocar en movimientos de rebeldía y contestación.

En el estudio de I. Marx sobre "Antecedentes para la comprensión de la realidad de los jóvenes chilenos", se plantea una línea muy complementaria a la anterior en el sentido de que los jóvenes expuestos a mensajes agresivos, jóvenes más escolarizados que los de antaño, con mayores expectativas y con menores canales institucionalizados de integración social, son un gran desafío para que la sociedad pueda aprovechar su potencial creativo en condiciones de estabilidad democrática y crecimiento económico.

Al referirse a las aspiraciones y expectativas como forma de proyección e internalización valórica y normativa que guían las percepciones y conductas de los jóvenes, distingue entre sectores sociales de la siguiente forma:

a) En los jóvenes pertenecientes a sectores populares, el tono que predomina en su disposición política es la frustración de las aspiraciones de cambio en las condiciones socioeconómicas.

b) En los jóvenes de sectores medios, la aspiración democrática y sus tradicionales expectativas desplazan a la aspiración de cambio socioeconómico.

c) La aspiración al desarrollo nacional, a la modernización social y al crecimiento económico, son el eje de las aspiraciones de aquellos jóvenes de los estratos medios altos.

Cualquiera que sea el sector juvenil en cuestión, su adhesión al proceso político reside en el reconocimiento de un cambio en el estilo del ejercicio del poder público: de una modalidad discrecional y castigadora, a una "civil", normal y moderada. Sin embargo, la percepción de que ha ocurrido un cambio es más bien difusa. 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 eso involucre un compromiso decidido y protagónico.

Sin embargo, y aquí los dos estudios mencionados son coincidentes, cuando los jóvenes de sectores 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 señales que indiquen una predisposición por parte del Estado para la transformación de aquellas realidades más urgentes. Lo que buscan, al parecer, 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.

Analizando las expectativas y aspiraciones de la juventud, sistematizadas en diversos estudios -entre los que se destacan los de MacCann-Erickson y Marx-, se puede concluir que la igualdad de oportunidades es la aspiración máxima de los jóvenes populares. Saben que en su vida personal 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 homogéneas, sobre la base de los méritos personales.

En el caso de los jóvenes de estratos medios, especialmente los ligados a los sectores educacionales más orientados al mercado, según el estudio de Harriet y Valdivieso, "Actitudes, Valores y opiniones de Alumnos de Cuartos Medios de Colegios Católicos", la disposición a 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 realizaciones marcado por el éxito personal. En un caso se trata de obtener un modelo determinado de vida, un ideal de "vida buena" no marcada por la presión social, que permita la realización personal y la felicidad individual. En el segundo caso se trata de ingresar (o permanecer) en una élite marcada por su nivel de consumo.

A partir de los estudios analizados es posible mantener una visión positiva de las expectativas y aspiraciones de los jóvenes, los que con toda la carga de lejanía y escepticismo respecto de la sociedad y la actividad pública, creen aún en la posibilidad que la democracia abra espacios culturales y públicos y que en esos espacios los jóvenes se encuentren, creen y se comuniquen en sus diferentes expresiones.

Lo anterior ilustra sobre la complejidad del tema de los jóvenes, es pertinente preguntarse, entonces, si es posible construir una política social para ellos, dada la realidad política, económica e institucional de nuestro país. y sus particulares aspiraciones y expectativas como actores sociales.

4. FACTIBILIDAD DE DISEÑAR UNA POLÍTICA

Históricamente no ha existido en Chile ni una política ni una entidad dentro del Estado que asuma la tarea de planificar, diseñar y coordinar la formulación de una política social para los jóvenes. Todos los esfuerzos en este sentido han terminado a poco andar en intentos políticos por ganar la adhesión puntual de la juventud frente a una determinada iniciativa, en la mayoría de los casos de tipo político simbólico, o a administrar cuotas de poder político en las estructuras partidarias juveniles, otorgando cargos y/o financiando activistas.

Nunca existió, sino hasta 1990, la intención seria de dotar a la administración pública de un instrumento capaz de articular un trabajo interministerial que desemboque en el diseño de una política estatal para dar solución a las necesidades particulares de la juventud.

Esta decisión política hace factible el diseño de una estrategia social estatal para la juventud. Sin embargo, es necesario aún hacer de esta intención una práctica sistemática y asentada metodológica y técnicamente en la estructura del Estado. Es por esto último que el objetivo de este trabajo consiste en describir y resaltar aquellos aspectos sobre los cuales es necesario poner especial atención política para hacer del esfuerzo programático hacia la juventud un proyecto factible en el largo plazo.

II. OBJETIVOS

El objetivo de este trabajo es describir el proceso de diseño e implementación de una política juvenil en nuestro país, que incluye:

- a) La complejidad del tema juvenil. Dada la multicausalidad de causas que determinan la realidad de los jóvenes, se proyecta como un tema complejo en su análisis, lo que demanda un esfuerzo multidisciplinario en su comprensión y, por consecuencia, en el diseño de su formulación político-social.
- b) La necesidad y conveniencia de enmarcarlo dentro de la política social. De esta premisa surge un criterio novedoso y factible de desarrollar: focalizar el gasto social, no sólo en los grupos más pobres, sino fijarlo prioritariamente en aquellos sectores sociales que tengan una mayor posibilidad futura de utilizarlo productivamente; es aquí donde surge el tema de los jóvenes en la asignación e implementación de la política social, como receptores privilegiados del gasto social.
- c) Criterios programáticos. Los programas de acción hacia la juventud deben tener como principal consideración el hecho de que los problemas de los jóvenes son de origen multicausal, por lo que la respuesta a estos debe ser integral, posibilitando una acción concertada, coordinada interministerialmente y consistente.
- d) Requerimientos organizacionales. La necesidad de contar con una entidad organizacionalmente adecuada para articular todo el esfuerzo del Estado en la labor de formular, coordinar, seguir y evaluar un número considerable de acciones, que integradas en un todo coherente conformen la política social dirigida a la juventud.

III. METODOLOGÍA

El trabajo que se presenta a continuación está desarrollado con un enfoque analítico-descriptivo. Su orden metodológico corresponde a una secuencia lógica para entender el proceso de elaboración y diseño de una propuesta programática e institucional para incorporar el tema de la juventud a las preocupaciones del Estado, en el marco de su política social.

En el Capítulo I se presenta el marco general que sitúa el tema en un contexto político-social. Se comienza con una definición de Juventud, constatándose la extensión y complejidad del tema. Posteriormente, se plantea en forma breve el por qué la juventud es un tema nuevo, y por lo tanto distinto, con su propia especificidad. Se subraya aquí la importancia que sea un sector asumido dentro de las preocupaciones del Estado.

Para explicar con más antecedentes las características particulares que determina actualmente a la juventud de nuestro país, se analizan a continuación las actuales expectativas y aspiraciones de los jóvenes de Chile de la década de los 80. A partir de este punto se delimitan las variables subjetivas del objeto de estudio y se discute la factibilidad de diseñar una política social para satisfacer las necesidades de la Juventud.

El Capítulo II propone los objetivos del trabajo. Se plantea la intención de describir el proceso de implementación y diseño de la política juvenil, que resalte particularmente cuatro temas:

- i) La complejidad del tema de los jóvenes*
- ii) La necesidad de enmarcarlo dentro de la política social*
- iii) Los criterios programáticos a tener en cuenta para elaborar una propuesta*
- iv) Los requerimientos organizacionales para implementar dichos esquemas programáticos y para hacer de este esfuerzo un compromiso institucional de largo plazo.*

En el Capítulo IV se desarrolla el resto del trabajo, dividido en seis secciones. Este orden plantea, en primer lugar (Sección IV.1), establecer los principios de la acción estatal, dentro de una economía de mercado, en la elaboración e implementación de la política social. Se describe, en este sentido, tres opciones: asistencialismo, liberalismo o Estado subsidiario. La intención de plantear esquemáticamente este problema es utilizar un marco ideológico que dé racionalidad y permita entender de manera más acabada el papel y los objetivos de la política social (soporte programático de la política juvenil).

En la Sección IV.2, y con el objetivo de situar la discusión en el contexto nacional, se establece el marco político y las estrategias sociales en Chile, describiendo lo que fueron los principios que la definieron tanto en el anterior régimen como en el actual gobierno. Del análisis comparativo de los dos esquemas surge la preocupación por el tema de la juventud como una de las diferencias objetivas entre ambos enfoques.

Para profundizar más en esta última idea, en la Sección IV.3 se estudia con mayor profundidad el tema de los jóvenes dentro de cada esquema estratégico-social (últimos dos gobiernos). En el análisis comparativo queda meridianamente claro que los dos esquemas son radicalmente opuestos en lo que a juventud se refiere, y que en la concepción de la actual política social, a diferencia de la anterior, existen señales explícitas de su voluntad política por asumir el problema.

En la Sección IV.4 se ilustra el problema a resolver en un breve Diagnóstico sobre la Juventud Chilena, dividiendo la descripción en tres partes: realidad laboral, educacional y comportamientos sociales marginales, como son la drogadicción y el alcoholismo. De esta realidad surge la necesidad de elaborar una propuesta programática nueva para enfrentar la situación descrita, que afecta a cientos de miles de jóvenes de escasos recursos en nuestro país.

En la Sección IV.5 se plantea la propuesta de política social para la juventud, resaltando el objetivo que debe tener en el sentido de hacerlas coincidentes con las de la política social, enfatizando el otorgar oportunidades a los jóvenes de escasos recursos. Se establece así que la elaboración de un programa para los jóvenes no puede ser fruto de una suma agregada de una serie de programas sociales ubicados, administrativa y presupuestariamente, en los diversos ministerios y servicios públicos que posee la estructura estatal. Se hace necesario e imprescindible avanzar en los criterios y orientaciones que den peso y sustancia al diseño y consolidación de un programa de naturaleza multisectorial.

Dentro de este punto también se plantea el actual esquema programático que enfatiza tres líneas de acción: capacitación para el trabajo, modernización y equidad en la educación, y apoyo al desarrollo integral de los jóvenes.

Posteriormente se estudia los requerimientos organizacionales para asumir un desafío programático como el descrito, estableciendo como la opción óptima aquella que plantea la conformación de un servicio público funcionalmente descentralizado.

Lo anterior determina los fundamentos que estuvieron detrás de la opción organizacional del Instituto Nacional de la Juventud, como servicio público descentralizado encargado de diseñar, coordinar, y evaluar la política juvenil en el ámbito estatal. Se hace, en este sentido, un breve relato de sus principales funciones.

Por último, en la Sección IV.6 se entrega varias conclusiones al trabajo desarrollado. Resumidamente, estas apuntan en el sentido de otorgar a la propuesta programática y organizacional descrita, la propiedad de ser el primer intento por demostrar que es perfectamente posible y necesario diseñar una política global para la juventud, en el marco de los principios y objetivos de la política social. Esta, desde un servicio público descentralizado, que tenga como característica un perfil técnico y que cumpla, como principal función, la coordinación intersectorial.

Se fundamenta así el hecho de contar hoy con una entidad que sea organizacionalmente adecuada para coordinar todo el esfuerzo del Estado en la labor de formular, coordinar, seguir y evaluar un número considerable de acciones que, articuladas en un todo coherente, conformen la política social dirigida a la juventud, como es el caso del Instituto Nacional de la Juventud.

IV. DESARROLLO

1. PRINCIPIOS DE LA ACCIÓN ESTATAL : EL ROL DEL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL

La acción del Estado, en tanto diseñador y ejecutor de la política social, cumplió, y cumple actualmente, una función fundamental en la redistribución del ingreso, lo que incide decisivamente en los factores sociales de movilidad y ascenso social.

Sin embargo, la aplicación de las distintas políticas sociales ha dado ciertas señales en torno a la eficacia de algunos enfoques por sobre otros.

Los enfoques más tradicionales dentro de una economía de mercado, como son el asistencialismo y el liberalismo extremo, se han ido mostrando cada vez más incapaces de fijar sus beneficios en los grupos más pobres de la población. A principios de siglo, los principales beneficiarios de la acción social en Chile fueron los grupos medios, lo que era en parte el reflejo de las composiciones políticas y sociales de los grupos que tenían acceso al poder político. Lo anterior hace prácticamente imposible beneficiar a los grupos marginales, en extrema pobreza, con las herramientas distributivas tradicionales, las que históricamente y técnicamente sólo han servido para mejorar las condiciones de vida de los sectores pobres pero incorporados al sistema productivo, es decir, que presentan una condición de asalariados.

En lo que sigue se analizará brevemente tres enfoques sobre el rol del Estado en la elaboración y aplicación de la política social, con el objeto de otorgar al estudio un marco teórico e histórico adecuado.

1.1) ASISTENCIALISMO

Este enfoque atribuye al Estado un rol activo e interventor en el objetivo de la superación de la pobreza. Los programas para superarla transfieren a la autoridad estatal la regulación directa en el suministro y prestaciones sociales a los grupos más pobres de la sociedad, proporcionándoles los medios necesarios para asegurar un nivel de subsistencia.

Su dinámica de intervención no rompe ni pretende romper el circuito de la pobreza, por lo que asume, como parte de su inercia social y económica, el que se creen las condiciones sociales y económicas que en forma permanente, lo que reproduce perpetuamente las desigualdades sociales características de una economía capitalista.

1.2) LIBERALISMO EXTREMO

Atribuye al Estado una total ineficacia e ineficiencia para desarrollar planes que contengan acciones de carácter distributivo. Se sostiene que, muy por el contrario, la prescindencia del Estado, combinada con el desarrollo y crecimiento de la economía (en una relación causa-efecto), generan las mejores condiciones económicas para que de la propia economía surjan los mecanismos automáticos de distribución (teoría del "chorreo").

En esta concepción, la superación de la pobreza no pasa por una acción integradora del Estado, ya que sitúa su origen en rigideces propias de la estructura social y en distorsiones naturales en el funcionamiento de los mercados. Se sostiene que estas situaciones son remediadas por la vía del otorgamiento de subsidios directos, dirigidos a satisfacer las carencias esenciales de determinados grupos vulnerables. De esta forma, para superar la pobreza no se requiere de modificaciones estructurales relevantes que alteren el orden económico y la estructura social vigente, ni de la intervención del Estado en el funcionamiento global de la economía. Sólo basta con determinar las necesidades básicas, y los grupos que presenten las carencias más agudas, para implementar programas de subsidios. Estos proporcionarían los bienes y servicios básicos que se necesitan para alcanzar un nivel de vida mínimo y socialmente aceptable.

1.3) ESTADO SUBSIDIARIO

Los programas de superación de la pobreza que componen una estrategia de desarrollo, se han fundado también en el principio de subsidiariedad del Estado. Dicho principio fija como norma fundamental la abstención de toda forma de intervención estatal, asumiendo únicamente aquellas funciones que el sector privado no está en condiciones de desarrollar. En este sentido, este principio exigiría minimizar la estructura organizacional de Estado en cuanto a su tamaño, funciones y recursos.

La existencia de un Estado subsidiario es concebida en el sentido de garantizar dos aspectos básicos, que constituyen los valores sociales centrales de cualquier economía de mercado: la libertad individual y la igualdad de oportunidades. La primera es definida como la facultad de escoger en el mercado los bienes y servicios que cada uno necesita, y de desarrollar iniciativas económicas de cualquier índole (productivas) sin ser impedido ni coartado por el Estado. Sólo en el mercado el individuo se encontrará libre de toda presión externa.

La igualdad de oportunidades se entiende como la ausencia de discriminación, es decir, es definida en oposición al llamado "asistencialismo" estatal. Ella se alcanzaría sólo cuando es el mercado -que somete todas las decisiones a reglas impersonales y uniformes-, y no el poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas, el que regula el suministro y acceso a las prestaciones sociales. Sólo en el mercado, único ámbito en el cual son todos formalmente iguales y no es posible discriminar entre los individuos en función de sus atributos personales o recursos de poder, las oportunidades se distribuyen igualitariamente.

Sin embargo, para que la sociedad experimente una real igualdad de oportunidades

se requiere que toda la población esté en condiciones de satisfacer, a un nivel siquiera mínimo aceptable, sus necesidades básicas, tales como alimentación, salud, educación y vivienda.

Mientras este objetivo no se alcance, los sectores afectados se encuentran inhabilitados para participar en el mercado y desplegar en él sus iniciativas, por lo que no pueden ejercer su libertad, ni impera una auténtica igualdad de oportunidades. Esta es obviamente incompatible con la extrema pobreza. De ahí que en caso de que haya grupos afectados por situaciones de pobreza aguda, corresponde al Estado, en cumplimiento de su rol subsidiario, intervenir directamente a fin de lograr la erradicación del fenómeno, mejorando las oportunidades del segmento inferior de la población; vale decir, "igualando de abajo hacia arriba". Sólo una vez que todas las personas hayan logrado superar ciertos niveles mínimos de pobreza, estarían dadas las condiciones para superar el círculo vicioso de la pobreza y se habría eliminado las condiciones que reproducen las desigualdades sociales de origen. A partir de ese momento, no existirán más obstáculos que bloqueen la movilidad social, por lo que la posición que las personas alcancen dentro de la sociedad dependerá solamente de sus atributos personales, y las desigualdades imperantes no serán más que el fruto de la capacidad, el mérito y el esfuerzo de cada cual.

La política social tiene como objetivo fundamental el superar, gradualmente, la pobreza. Es conocida la profundidad económica y social de las causas de la pobreza. No es realista, pues, pretender superarla por la vía de acciones aisladas y parciales. Lo anterior significa que los esquemas estratégicos que se adopten deben formar parte integrante de un proyecto político que persiga el mejoramiento de la calidad de vida de la población, para lo cual es necesario consolidar el proceso de crecimiento económico, y relacionarlo con mayores niveles de justicia social y equidad. Para cumplir con esta finalidad se requiere elaborar planes sociales que aporten complementariamente a elevar el volumen y calidad de la inversión, e impulsar el desarrollo y modernización de los sectores productivos.

Sin pretender agotar el tema de las opciones presentadas anteriormente, y desde un enfoque estrictamente empírico, podríamos concluir que de los tres enfoques presentados sólo el tercero, es decir del Estado subsidiario, ha cumplido más eficientemente su cometido. De ahí que se haya adoptado como principio doctrinario en la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo.

2. EL MARCO POLÍTICO Y LA POLÍTICA SOCIAL

Si bien el factor determinante del tipo de política social que efectuará el Estado, es el consenso social respecto a su rol por el cual se rigirá, la orientación política de los distintos gobiernos le imprime una dirección específica. Es así como se puede constatar que a pesar de que durante los últimos dos gobiernos chilenos (1973-1989 y 1990-a la fecha) el Estado ha tenido un rol subsidiario, la política social de ambos períodos ha diferido en importantes aspectos.

2.1) ESTRATEGIA ANTERIOR

Para cumplir con el objetivo de superación de la pobreza, el régimen anterior desarrolló la acción pública en dos líneas diferentes de acción, de orientación aparentemente opuesta. Por un lado, promovió el repliegue del Estado de los sectores sociales -a través de la reducción del gasto social y de un conjunto de reformas estructurales y sociales, que en la época se publicitaron como "modernizaciones" sociales- transfiriendo a la iniciativa privada la tarea de proveer los bienes y servicios básicos, y dejando que las fuerzas del mercado se encargaran de regular el acceso a esas prestaciones. Se trataba de todos los que no eran pobres y podían, por lo tanto, hacer valer su demanda en el mercado para financiar, con sus propios medios, parte o la totalidad -dependiendo del nivel de ingreso- de las atenciones sociales que antes recibían del Estado, eligiendo así entre toda la gama de alternativas que en él se ofrece, con opciones de costo y calidad diferentes.

Simultáneamente, se propuso la misión que el Estado interviniera activamente en la erradicación de la pobreza crítica, poniendo en marcha programas de subsidio destinados a asegurar la subsistencia de aquellos segmentos de la población que no logran un nivel básico de satisfacción de sus necesidades más elementales. De esta manera, se perfiló una práctica de dualismo en la acción que el Estado desplegó en el ámbito social: privatización y libre elección en el mercado, para algunos; asistencialismo y dependencia de subsidios estatales destinados a asegurar la subsistencia, para otros.

Si se analiza la evolución en el gasto de los distintos sectores sociales en términos de su participación en el gasto fiscal social total, es posible concluir que los esfuerzos apuntaron a una acción paternalista y asistencial que, lejos de proveer las herramientas necesarias para superar el problema de la pobreza a través de una mayor inversión en capital humano (salud y educación), privilegió los programas de subsistencia (empleo mínimo, subsidios monetarios y previsión).

La contracción del gasto fiscal social se produjo simultáneamente con la mayor focalización de algunos de los programas sociales. De no haber mediado una reducción tan drástica en el gasto, ésta habría tendido a compensar el efecto negativo en los sectores de extrema pobreza. Sin embargo, en la práctica significó dar a menos personas subsidios cada vez menores y un deterioro manifiesto en la calidad de los servicios sociales (ej. salud y educación). Así, por ejemplo, en 1989, el Subsidio Único Familiar (SUF) y las Pensiones Asistenciales (PASIS) habían reducido su valor real a prácticamente la mitad de lo que era en sus inicios.

Por otra parte, la tendencia a focalizar el gasto, solamente en los sectores denominados de extrema pobreza, significó priorizar, por ejemplo, los programas de

atención materno-infantil, contribuyendo a reducir la tasa de mortalidad y desnutrición infantil. Sin embargo, esto se llevó a cabo a expensas del acceso a la atención de salud de jóvenes, adultos y adultos mayores, haciendo recaer una parte del esfuerzo financiero en los sectores medios y medios bajos.

En definitiva, se desvirtuó el concepto de focalización ya que, bajo el precepto de otorgar ayuda sólo a los extremadamente pobres y no dispersar el gasto social, se fue reduciendo paulatinamente los presupuestos sociales, provocando una disminución en la calidad de los servicios públicos y eliminando o reduciendo los reajustes de las asignaciones familiares, subsidios y pensiones. Con esto, como se señaló anteriormente, se acentuó la tendencia regresiva en la distribución del ingreso y se produjo un incremento de la pobreza.

Junto con lo anterior, prevaleció la convicción tecnocrática y autoritaria de que el gobierno contaba con un equipo de profesionales y técnicos que tenía las herramientas necesarias para determinar, desde las instancias gubernamentales, todas las acciones de política social, sin necesidad de interacción con los sectores sociales. Fue un gobierno que no permitió que se expresaran las demandas sociales.

2.2) LA ESTRATEGIA ACTUAL: CRITERIOS GENERALES

Para el actual gobierno, el objetivo fundamental de la política social es el de mejorar la calidad de vida de todos los chilenos. Esto significa avanzar significativamente en la superación de la pobreza, lo que implica desarrollar políticas selectivas, orientadas a favorecer a grupos económicos y sociales específicos, focalizando de esta manera parte sustantiva del gasto social. En consecuencia, la política social estará dirigida a elevar las condiciones de vida de los pobres, fundamentalmente distribuyendo subsidios y prestaciones de acuerdo a criterios de necesidad y no de capacidad de pago.

Por su parte, los grupos medios y altos deberán financiar gradualmente las atenciones y prestaciones que antes les otorgaba el Estado. Incluso se contempla elaborar planes que hagan distinciones por sectores más vulnerables, al interior del grupo de la pobreza, de tal manera de poder fijar prioridades dentro del propio campo de la política social.

La estrategia de desarrollo del actual gobierno postula la mantención de una economía abierta y competitiva, junto con el logro de objetivos sociales en un marco de eficiencia y de estabilidad de la política macroeconómica, sin perturbar los equilibrios del presupuesto fiscal, de balanza de pagos y del sistema de precios.

En el área de la producción, el interés prioritario apunta a asegurar las condiciones para que el sector privado actúe como motor primordial del desarrollo. Consecuente con este criterio, al Estado le compete regular la actividad de los mercados mediante normas generales y de aplicación universal, absteniéndose de intervenciones que perturben el normal desarrollo de la actividad económica, y limitando su acción sólo a aquellos casos en los que se detecte imperfecciones importantes o ineficiencias de los mercados en la asignación de los recursos.

Para que ello ocurra resulta indispensable asegurar el mayor nivel de estabilidad para los agentes económicos. Esto se refiere tanto a las reglas del juego, normas o precios que regulan el comportamiento del sector privado, como al comportamiento

de las variables macroeconómicas.

La transformación en el modo de operación de la economía apunta a lograr una complementariedad positiva entre el mercado y la acción pública.

Por otra parte, el Estado se ha propuesto estimular la participación social y la concertación de los intereses de los distintos grupos sociales y políticos. Ello constituye un factor determinante para la estabilidad del proceso económico y, al mismo tiempo, un factor de eficiencia y cooperación al permitir unificar esfuerzos en torno a objetivos comunes. Esta necesidad de participación y concertación no sólo señala la forma de definición de sus principales acciones, sino también dice relación con la estructura del sector público y su proceso de toma de decisiones. Obliga a una creciente descentralización de sus instituciones, para permitir que la población tenga vías de acceso al gobierno más cercanas, en los lugares donde los grupos más pobres habitan o trabajan.

El proyecto político-económico actual valora además la descentralización, como búsqueda de una mayor equidad territorial. Ello implica realizar profundas reformas institucionales, incrementar la descentralización de la inversión pública y asignación de recursos presupuestarios, y efectuar modificaciones que favorezcan el desarrollo de potencialidades regionales. La descentralización, en un sentido amplio, significa fortalecer los gobiernos regionales y locales, como también la comunidad regional y local.

En resumen, es una estrategia que persigue tres objetivos fundamentales: crecimiento con modernización amplia, equidad y superación de la pobreza, y sustentabilidad y protección de los recursos naturales.

En función de estos objetivos podemos definir los siguientes principios orientadores de esta nueva política social:

i) Solidaridad y Equidad: se busca atender prioritariamente las necesidades de los que tienen menos recursos y permitir igualar oportunidades. Ello, sin embargo, no debe ir en detrimento del gasto social que beneficia a los sectores medios. En este sentido la actual estrategia propone que sean los grupos de más altos recursos quienes hagan el mayor aporte para superar la pobreza.

ii) Integralidad: se pretende actuar sobre las distintas dimensiones, tanto económicas, sociales y culturales, que le permitan a la población mejorar su calidad de vida. Lo anterior significa coordinar las acciones sociales de manera de actuar sobre los distintos problemas que afectan a los más pobres y dotarlos de infraestructura y preparación necesaria para superarlos.

La integralidad de las políticas sociales asegurará que no sean puramente asistenciales, sino que cuenten con un componente potenciador de las iniciativas de autoayuda y productivas de los más pobres.

iii) Participación Social: se busca alentar la respuesta de los afectados en la búsqueda de soluciones y favorecer la autoayuda. Para que la participación social sea adecuada se requiere de varios requisitos: una efectiva y oportuna información, una real descentralización de las decisiones, y una mayor organización a nivel local.

iv) Eficacia : se requiere mejorar los instrumentos de medición de la cobertura de las políticas sociales, para asegurar que se beneficien quienes más la necesitan, definidos como grupos objetivos. Paralelamente, se debe reforzar el sistema de inversiones sociales para contar con buenos proyectos y una eficiente gestión de éstos.

Así, la política social no sólo dispondrá de mayores recursos, sino que asegurará su eficiente aplicación, buscando potenciar el esfuerzo que se hace por superar la pobreza y alcanzar una mayor calidad de vida.

La actual estrategia implica, además, la decisión de focalizar el gasto social asignándolo eficientemente, ya que los recursos públicos son limitados.

Este criterio de eficiencia de la política social consiste en entregar oportunidades reales de autodesarrollo a quienes se encuentran en situación de pobreza, más que soluciones asistenciales. Ello significará focalizar el gasto no sólo a los hogares en situación de extrema pobreza, en atención a la necesidades subsistencia, sino que hacerlo en función de las posibilidades de desarrollo de los sectores más pobres.

En este sentido, los jóvenes surgen por primera vez como una posibilidad específica en la asignación del gasto social destacando el mejoramiento de la calidad de la educación pública, la necesidad de aumentar la cobertura de la atención preescolar, la capacitación de jóvenes que han desertado de la educación media o se encuentran cesantes. Estos aspectos se constituyen en realidades heterogéneas de un mismo actor social, que requieren de atención estatal.

En este contexto, a necesidad de focalizar el gasto en los jóvenes ha sido una de las principales razones para desarrollar desde el Estado una política juvenil en el marco de la política social.

3. LA POLÍTICA JUVENIL EN EL MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL

Tal como se analizó anteriormente, pese a que durante el régimen anterior se optó por un camino económico extremadamente ortodoxo, es importante reconocer que los primeros intentos de focalización de las políticas sociales se dieron durante ese período. De hecho, el diseño de un sistema de información social, basado en un instrumento de recolección de antecedentes sobre los hogares afectados por la extrema pobreza (la Ficha CAS), comenzó a ser aplicado en 1980. Se pretendía, de esta forma, estratificar a la población de menores recursos y priorizar a los beneficiarios potenciales de los subsidios de la red social, de acuerdo a criterios únicos y uniformes para todo el país. Sin embargo, en relación a las políticas aplicadas para atender las demandas, problemas y aspiraciones de la juventud, la situación es muy distinta.

En 1976 se creó la Secretaría Nacional de la Juventud, como un departamento de la División de Organizaciones Civiles del Ministerio Secretaría General de Gobierno. Dicha división contaba también con la Secretaría Nacional de la Mujer y la Secretaría Nacional de los Gremios; su objetivo principal era organizar a la sociedad civil segmentada principalmente en jóvenes, mujeres y trabajadores, integrándolos por esta vía a un proyecto político unilateral, autoritario y de formas de relación político-sociales corporativas.

La Secretaría de la Juventud era, en este sentido, una entidad estrictamente política con la misión principal de prolongar el Estado y el ordenamiento político autoritario hacia la juventud. En función de este objetivo se conformó organizacionalmente a lo largo de todo el país.

La juventud, a diferencia de otros sectores sociales, no constituyó una preocupación desde el punto de vista de la política social y, por lo tanto, no fue objeto de una especial y focalizada forma de asignación del gasto social, ni de coordinaciones técnicas interministeriales especiales para incluirlas focalmente en los programas sociales. Fue más bien objeto de preocupación policial y política, lo que se traducía en el diseño de acciones represivas por un lado, y de marcado corte simbólico-nacional, por otro. Lo que se pretendía era introducir, en contraposición a la filosofía económica imperante, una marcada identidad nacionalista a la imagen oficial de la juventud.

De hecho, los protagonistas principales y responsables del diseño de estos caminos políticos pertenecían a los sectores políticos más extremos entre los que conformaban el gobierno autoritario.

Por su parte, la actual estrategia declara explícitamente que el Estado apoyará a quienes sean capaces de superarse, y de llevar con ellos, en ese crecimiento, a los más postergados. Se les debe entregar las herramientas necesarias para cambiar su situación y poder apoyar a sus familias; para generar empleos más productivos e incrementar por sí mismos los ingresos familiares, sin necesidad de estar recurriendo a subsidios.

En este sentido, la necesidad de dirigir el gasto hacia los hogares más pobres, que no tienen ninguna oportunidad de salir por sí mismos de su situación, se complementa con el criterio de focalizar el gasto en los grupos etáreos, especialmente los jóvenes y pobres productivos, que son potencialmente capaces de desarrollarse y levantar con ellos a los demás. De este modo el gasto social se convierte en inversión social.

4. EL PROBLEMA A RESOLVER: BREVE DIAGNÓSTICO DE LA JUVENTUD

Para comprender a cabalidad la importancia del tema de la juventud, entendida como aquel grupo etéreo que se encuentra entre los 15 y 24 años (22 por ciento de la población total), se presenta a continuación un breve diagnóstico en tres ámbitos de la vida social: i) desempleo y precariedad laboral; ii) realidad educacional; y iii) comportamiento social (sexualidad, drogadicción, alcoholismo).

4.1) DESEMPLEO Y PRECARIEDAD LABORAL

Resulta interesante observar la evolución del desempleo juvenil en los últimos años, para obtener datos más esclarecedores de dicho fenómeno en el ámbito de los jóvenes.

La tasa de desocupación de jóvenes entre 15 y 24 años, fue de un 16 por ciento en 1989 (INE, 1989), lo que representó un total de 154 mil jóvenes, tasa que triplicaba la desocupación adulta. Esta cifra, siendo sensiblemente menor a la experimentada en 1982 (36,2 por ciento), es significativa si se toma en consideración que, como todo valor de tendencia central, esconde su variabilidad ya que se expresa en áreas urbanas de concentración de pobreza con mucho mayor fuerza.

Para el año 1990, el desempleo juvenil había disminuido bastante, aunque no a niveles significativos, llegando a 12,2 por ciento en jóvenes de 15 a 24 años (INE, 1990).

Las cifras entregadas anteriormente varían significativamente si consideramos los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de 1990.

En dicha encuesta, la tasa de desocupación entre los jóvenes de 15 a 24 años, fue de 16,3 por ciento (162 mil jóvenes aprox.), y si bien ésta disminuye a 12,8 por ciento al incorporarse a los adultos jóvenes de 25 a 29 años, no deja de ser preocupante, ya que nos estamos refiriendo a 232 mil 837 jóvenes desocupados. Lo más significativo de estas cifras es que las tasas son mayores a medida que disminuye la edad del joven. Así, en la misma encuesta se registra un 21,5 por ciento de desocupación entre los adolescentes de 15 a 19 años que pertenecen a la población económicamente activa, un 14,5 por ciento para los de entre 20 y 24 años, y un 8,6 por ciento para los de 25 a 29 años.

La situación de los jóvenes, considerando su estrato de ingreso, se muestra en el Cuadro N° 1.

CUADRO N° 1

ACTIVIDAD DE LOS JÓVENES SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PER-CAPITA
(POBLACIÓN DE 15 A 24 AÑOS)

Quintiles	Miles				Total
	Estud. y Ocup.	Desocupados	QH del Hogar	Inact. no Incor.	
I	322,5	62,5	144,6	43	572,5
II	394,6	45,1	127,4	31,4	598,4
III	412	33	90,6	25,7	561,2
IV	364,4	14,5	53,2	16,6	448,7
V	284,3	7,2	23	12,2	326,8
TOTAL	1.777,7	162,2	438,9	128,9	2.507,7

Quintiles	Porcentajes				Total
	Estud. y Ocup.	Desocupados	QH del Hogar	Inact. no Incor.	
I	18,1	38,5	33	33,3	22,8
II	22,2	27,8	29	24,3	23,9
III	23,2	20,3	20,6	20	22,4
IV	20,5	8,9	12,1	12,9	17,9
V	16	4,5	5,2	9,5	13
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Casen 1990
Nota: No incluye servicio doméstico puertas adentro.

Por una parte, es posible conocer la proporción de los jóvenes en cada quintil de ingreso y, por otra, la participación de los jóvenes excluidos (desocupados más no incorporados). Un 63 por ciento de los jóvenes en esta situación se encuentra en los dos primeros quintiles de ingreso (182 mil). Es decir, no estudian ni trabajan, no buscan trabajo y además son pobres. Sin embargo, su situación no es exclusiva, dado que entre los que estudian y trabajan, un 40 por ciento se encuentra también entre los primeros quintiles.

Un aspecto relevante sobre la situación del empleo de los jóvenes, se refiere a la relación empleo-calificación. La obtención de determinados niveles de calificación como el de Media Técnica, Técnica Superior y Universitaria completa, no garantiza la obtención de un empleo. En este sentido, son muy altas las tasas de desocupación -especialmente entre las mujeres- en aquellos jóvenes que tienen una educación técnica completa (19,8 por ciento en hombres y 35,2 por ciento en mujeres). Lo mismo ocurre con los que tienen una calificación técnico superior completa. A su vez, la situación se presenta muy desfavorable entre las mujeres jóvenes con calificación universitaria completa. Su tasa de desocupación entre las edades 20 a 24 años alcanza un 10 por ciento, contra un 1,4 por ciento, en el caso de los hombres. Ver Cuadro N° 2.

CUADRO Nº 2

TASA DE DESOCUPACIÓN DE LOS JÓVENES SEGÚN EDAD, SEXO Y NIVEL EDUCACIONAL

AÑOS	15 a 19		20 a 24		25 y más		TOTALES	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Sin educac. formal	-	-	-	-	5,4	7	6,3	6,7
Básica incompleta	16,3	2,8	10,3	19,6	7,2	7,3	8,1	8,4
Básica completa	21,5	21,2	11,6	13	6,9	6,7	8,9	9,3
Media y Téc. comple.	20,4	31,3	15,8	19,6	6,5	9,8	9,6	14
Media completa	22,6	32,7	12,4	18,4	5,3	6,8	7,1	10,7
Med. técnica comple.	19,8	35,2	14,4	16,9	3,5	7,4	6,8	12,4
Téc. Sup. o Uni. incom.	-	-	11,3	21,5	5,3	14,8	6,6	14,8
Téc. superior comp.	-	-	16,3	16,3	4,1	5,7	6	8,4
Univ. completa	-	-	1,4	10	2,4	2,3	2,4	2,7
TOTAL PROMEDIO	19,6	25,4	12,9	16,9	5,9	6,9	7,7	9,7

Fuente: Encuesta Casen 1990

Por su parte, la encuesta mide el desempleo nacional en 8,3 por ciento. La persistencia de tasas de desempleo juvenil altas y significativamente mayores a 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 por ciento anual, mientras que el empleo adulto lo hizo a razón del 5,5 por ciento 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. Aún cuando las cifras absolutas han tendido a disminuir desde 1982 a la fecha, se registra una cierta estabilización a partir de 1988 e, independientemente de la fuente, estas son muy altas ya que estamos hablando de alrededor de 200 mil jóvenes que están cesantes o buscan trabajo por primera vez, sin lograr encontrarlo.

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. Según la encuesta CASEN aplicada en 1987, la tasa de desocupación juvenil del 20 por ciento más pobre de la población se eleva a 41,4 por ciento, mientras que el 20 por ciento de los ingresos más altos muestra tan sólo un 11,8 por ciento de desocupación.

Si al análisis de la dimensión laboral se suma la precariedad de los empleos obtenidos, se encuentra que cerca de un 40 por ciento de los jóvenes -entre los 15 y 24 años- que trabajan, lo hacen en el sector informal. Según la "Segunda Encuesta de Empleo en el Gran Santiago", publicada por el Programa de Economía del Trabajo (PET), en diciembre de 1989, un 36,8 por ciento de estos jóvenes carece de previsión social y un 33,1 por ciento de los que poseen un trabajo asalariado no están contratados formalmente. Al discriminar por sexo, se observa que la mayor parte de los hombres es trabajador por cuenta propia, en tanto, la mayor parte de las mujeres se dedica al servicio doméstico. En ambas categorías hay ausencia de

previsión o contrato, es decir, estamos ante un fenómeno nítido de informalidad de la inserción y el vínculo laboral.

4.2.- REALIDAD EDUCACIONAL

La educación ha sido el tema de preocupación durante los últimos años en la sociedad chilena en torno al tema juvenil. Desde el Estado se le ha atribuido un rol preferencial a la educación secundaria y se ha generado en torno a ella todo un sistema de relaciones sociales e institucionales que se expanden a toda la sociedad.

Numerosos datos y estudios demuestran que el objetivo de masificación de la educación fue alcanzado (Ver Cuadro Nº3). Sin embargo, cabe la pregunta de si cumple adecuadamente su rol de preparar personas y dejarlas aptas y capacitadas para ser productivas y aportar en el desarrollo del país. Como ya se dijo, en este plano el rasgo característico es la masificación de la cobertura educacional de la Enseñanza Media, habiéndose pasado de 17,5 por ciento de cobertura, en 1965, a un 60,2 por ciento, en 1988, para la población comprendida entre los 15 y 19 años. Si se toma el grupo de edad comprendido entre los 14 y 17 años, esta cifra asciende a 81,7 por ciento. 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. En definitiva, es posible afirmar que hoy los jóvenes poseen un nivel de escolaridad mayor que el de sus padres.

CUADRO Nº3

COBERTURA EDUCACIÓN MEDIA CHILE 1970 - 1988
(PORCENTAJE GRUPO DE EDAD EN EL SISTEMA)

AÑO	MEDIA (1) 14-17 años	MEDIA (2) 15-19 años
1970	49,7	32,8
1973	s.l.	42,9
1980	s.l.	46,9
1982	65	s.l.
1983	70,7	s.l.
1984	73,3	s.l.
1985	76,2	54,7
1986	77,3	s.l.
1987	79,3	s.l.
1988	81,8	60,2

(1) Fuente: Ministerio de Educación
Compendio de Información Estadística 1988

(2) Fuente: Para el período 1970-1980; Echeverría, R. Evolución de la Matrícula en Chile: 1935-1981, Documento de Trabajo PIIE, Santiago; Noviembre 1982.
Para el período 1980-1981; datos de matrícula, Ministerio de Educación. Datos de población del INE Proyecciones de Población 1970-2000. Santiago, s/f.

No obstante lo señalado, según el estudio de Cristián Cox y Cecilia Jara, "Datos Básicos para la discusión de políticas en Educación" (1970-1988) la educación se ha deteriorado en dos sentidos. En primer lugar, de modo cuantitativo, lo que se

expresa en la proporción del gasto fiscal en educación. Y en segundo lugar, cualitativo, lo que a su vez se manifiesta en la inadecuación organizacional y curricular entre educación y estructura ocupacional. Esta inadecuación se observa, en términos más generales, entre los contenidos de la educación y los verdaderos requerimientos del sistema productivo. De esta forma, la educación en sí misma no garantiza o no asigna probabilidad de éxito al futuro desenlace ocupacional.

En relación a este último fenómeno tenemos, por un lado, la contracción de la modalidad técnico profesional en la Enseñanza Media, con la consiguiente expansión de la modalidad científico-humanista. La primera, según datos del Ministerio de Educación, alcanzaba en 1973 a una proporción de 57,7 por ciento del alumnado de Enseñanza Media, para bajar a un 35,1 por ciento en 1982, a un 19,2 por ciento en 1985, y ascender a un 27,5 por ciento en 1989.

La gravedad de estos datos reside en que la Enseñanza Media está curricularmente concebida para una fase transicional hacia la enseñanza superior. Y sólo un tercio de sus egresados, en promedio, ingresan a las universidades e institutos profesionales. Las otras dos terceras partes (83 mil), habiéndose preparado hipotéticamente para cursar estudios superiores, ingresan al mercado de trabajo, en la categoría "busca trabajo por primera vez" o a alguna alternativa de enseñanza técnica en un centro de formación. De hecho, la Enseñanza Media no habilita a la mayoría de sus egresados para desempeñarse con propiedad en el mercado laboral.

En definitiva, el mundo educacional opera sobre la idea ficticia que es una fase transicional cuando, en la práctica, para la mayoría de los jóvenes es su fase terminal.

Esta acreditación educacional resulta comprometida incluso cuando analizamos el número de jóvenes que tienen un resultado deficitario en los rendimientos mínimos que exige el sistema, es decir, en el sector donde se ubican los potenciales o efectivos desertores, aquellos que reprueban cursos o se alejan de la educación formal.

Para el año 1989, los datos son más que decidores. Según cifras del Ministerio de Educación, el universo estudiantil secundario de adolescentes tenía 748 mil 606 alumnos, los cuales se distribuían según dependencia del establecimiento educacional de la siguiente manera: 386.666 en municipales; 243.697 en Particulares Subvencionados; 61.397 en Particulares no Subvencionados; y 57.246 en Corporaciones. El total de desertores del sistema fue de 61.574, en su mayoría de establecimientos municipales (63%) y, en segundo término, de establecimientos particulares subvencionados (28%). Más o menos la misma proporción se mantiene en el caso de los reprobados (96.612 en total).

En conclusión, en términos absolutos y en términos relativos, son los jóvenes de establecimientos municipalizados los que aportan la mayor cuota de fracaso en el logro escolar secundario.

Está de más decir que en general los jóvenes de escasos recursos cursan mayoritariamente sus estudios en liceos municipalizados. Dada la irrelevancia de sus contenidos para los fines que la mayoría de los educandos persigue, la permanencia en la Enseñanza Media para los jóvenes de sectores populares constituye, en la práctica, una acción de acreditación antes que de logro de conocimientos. Los resultados académicos obtenidos por los liceos municipalizados en las pruebas de ingreso a la Universidad así parecen confirmarlo, según los datos de la Vicerrectoría Académica de la Universidad Católica y del Colegio de Profesores. En tanto el

puntaje promedio de la P.A.A. en los 88 mejores colegios en 1988, tiene un máximo de 702,35 y un mínimo de 602,52; para la 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. Esto no hace sino confirmar lo que se sostiene anteriormente.

Es a partir de 1981, con la entrada en vigencia de las nuevas normativas legales sobre la Educación Post-secundaria en Chile, que se produce la transformación del sistema. Esta tiene como componentes básicos: la diversificación institucional del sistema y la estratificación creciente tanto de los establecimientos educacionales como de sus alumnos.

En el Cuadro N°4 se puede apreciar que la cobertura en Educación Superior ha crecido constantemente desde un 10.8 por ciento, en 1980, a un 19,5 por ciento, en 1988, pero que, sin embargo, dicho incremento se explica por la progresiva aparición de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica. En todo caso, la mayor matrícula la siguen teniendo las universidades, con 119 mil 356 del total de 229 mil 808 alumnos, en 1989.

CUADRO N°4

SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR: COBERTURA POR SECTORES

1970-1988

(PORCENTAJE GRUPO DE EDAD 20-24 AÑOS EN UES. IP Y CFT)

	1970	1973	1980	1985	1988
Universidades	9,2	16,4	10,8	9,3	10,5
Inst. Prof.	-	-	-	2,7	2,8
C. Form. Técnica	-	-	-	4,2	6,2
Total Ed. Sup.	9,2	16,4	10,8	16,7	19,5

Fuente: Datos de matrícula: Ministerio de Educación, División de Educación Superior. Datos de Población: INE, Proyecciones de Población 1970-2000, Total País. Santiago, s/f.

Según la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, se puede distinguir dos categorías principales que definen la diversificación. Por un lado, la aparición y expansión de dos nuevos niveles institucionales de Educación Post-secundaria, aparte del universitario, que se define como un centro de mayor nivel orientado a la investigación, a la formación de postgrado y profesional de alto nivel, y al desarrollo de la cultura en el país, como funciones propias y exclusivas; se trata a los Institutos profesionales, en un nivel jerárquico intermedio, los cuales están destinados únicamente a la formación en el ámbito profesional, y los Centros de Formación Técnica, que forman técnicos a nivel "post-medio".

Por otro lado, tenemos la distinción entre los establecimientos educacionales públicos y las instituciones privadas, en donde se verifica que el incremento de la oferta educativa se ha desarrollado, en mayor medida, por el sector privado en los Centros de Formación Técnica.

En el Cuadro N°5 se puede observar que la matrícula para 1989, de toda el Sistema de Educación Post-Media, en un 51,7 por ciento, fue absorbida por instituciones que no reciben aporte fiscal. La distinción por sexo de la matrícula de educación superior presenta algunos rasgos dignos de destacar.

CUADRO N°5

MATRÍCULA NUEVA Y MATRÍCULA TOTAL DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR INSTITUCIÓN Y SEXO (1989)

INSTITUCION	MATRÍCULA NUEVA			MATRÍCULA TOTAL		
	HOMBRE	MUJER	TOTAL	HOMBRE	MUJER	TOTAL
UNIVERSIDADES						
Con aporte	15.326	10.791	26.117	62.010	43.573	105.583
Sin aporte	4.048	2.283	6.331	9.580	4.199	13.773
TOTAL UES	19.374	13.074	32.448	71.590	47.766	119.356
INS. PROFES.						
Con aporte	843	576	1.416	3.144	2.323	5.467
Sin aporte	5.547	6.189	11.730	13.284	15.006	28.290
TOTAL I. PROFES.	6.390	6.766	13.146	16.428	17.329	33.757
C. F. TÉCNICA						
Con aporte	0	0	0	0	0	0
Sin aporte	21.978	20.433	42.411	40.898	35.797	76.695
TOTAL C.F. TÉCNICA	21.978	20.433	42.411	40.898	35.797	76.695
TOTAL SISTEMA						
CON APORTE	16.169	11.364	27.533	65.154	45.896	111.050
SIN APORTE	31.573	28.899	60.472	63.762	54.996	118.758
TOTAL SISTEMA	47.742	40.263	88.005	128.916	100.892	229.808

Fuente: Unidad de Estadísticas, División de Educación Superior, Ministerio de Educación Pública.

De los datos del Cuadro N°5 se puede inferir que:

- Hay una menor matrícula femenina en las Universidades que en el resto de la educación post-secundaria, 40 por ciento en las Universidades, comparado con un 51,3 por ciento, y un 46,7 por ciento en los Institutos y Centros de Formación Técnica, respectivamente.
- Esta menor proporción de mujeres en las universidades se desglosa en que un 41,3 por ciento de la matrícula en las universidades con aporte estatal son mujeres, y sólo un 30,4 por ciento de la matrícula de las universidades sin aporte, corresponde a alumnas.
- Resulta muy interesante conocer la matrícula y cobertura educacional de los distintos tipos de establecimientos, pues contrasta con el número de estos. Aquí se observa una notoria superioridad de los C.F.T., lo que demuestra que se trata de centros pequeños, con matrícula limitada, y probablemente concebidos empresarialmente ya que ninguno de ellos cuenta con aporte financiero fiscal.

El aumento de establecimientos de tipo privado se ha intensificado en los últimos años, no sólo con los C.F.T. e Institutos Profesionales, sino con la explosiva aparición de las Universidades Privadas desde 1988.

4.3) COMPORTAMIENTO SOCIAL CONFLICTIVO

Para analizar el comportamiento conflictivo de los jóvenes, estudiaremos básicamente los fenómenos de la sexualidad en cuanto a su transformación valórica, la drogadicción y el alcoholismo, en la conducta de la juventud en la pasada década.

Uno de los fenómenos que más se advierte en la experiencia juvenil es la aparente distorsión de valores y pautas de conducta respecto de la sexualidad. Según los datos del estudio de salud reproductiva en adultos jóvenes, realizado en Santiago por la División de Ciencias Médicas Occidente de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, en 1988, un 35,4 por ciento de las mujeres jóvenes da cuenta de tener o haber tenido relaciones sexuales prematrimoniales; en los hombres este porcentaje alcanza a un 65 por ciento (Ver Cuadro N°6). Esta práctica se realiza inicialmente a una edad promedio de 17 años, aconteciendo mayoritariamente con una pareja con la cual hay un vínculo afectivo. A su vez, esta práctica sexual no se realiza utilizando algún método anticonceptivo. De hecho, sólo una de cada cinco parejas practica formas de control natal durante la primera relación. Igualmente, sólo uno de cada cinco jóvenes posee conocimientos mínimos acerca de la sexualidad reproductiva, proporción que aumenta con el nivel educacional. Sin embargo, la fuente de información más recurrente es de tipo horizontal, es decir, proviene de sus pares, tales como amigos, hermanos, etc.

CUADRO N°6

PORCENTAJE DE JÓVENES DE 15 A 24 AÑOS REPORTANDO COITO PREMARITAL

AÑOS	MUJERES			HOMBRES		
	15-19	20-24	15-24	15-19	20-24	15-24
Encuesta 88	19,1	56,5	35,4	46,7	85,7	65,0
Censo de 1982	19,5	57,0	38,2	48,5	85,8	66,8

Fuente: Encuesta de Salud Reproductiva en adultos jóvenes. Santiago 1988. Dpto. de Salud Pública, U. de Chile.

La alteración de los patrones típicos del comportamiento sexual no se ha acompañado de mayor disponibilidad y acceso a la información sobre este tema. Por esto, no es de extrañar que un 32,8 por ciento de los niños nacidos vivos, en 1987, hayan sido concebidos prematrimonialmente, lo que se traduce en: uniones libres, matrimonios precipitados y maternidad soltera. Según estadísticas del INE, esta última a aumentado, en mujeres menores de 20 años, de un 31,3 por ciento, en 1972, a un 58,2 por ciento, en 1987.

Durante el año 1988, un 42,3 por ciento de la maternidad juvenil se producía fuera del matrimonio. Esto se corresponde con la proporción de embarazos no planificados en jóvenes que tuvieron relaciones sexuales prematrimoniales, cifra que asciende a un 50,4 por ciento.

Las cifras oficiales del compendio estadístico del año 1989, publicado por el INE, hablan de un 24,1 por ciento de nulidades matrimoniales efectuadas durante 1986 entre cónyuges de 16 a 29 años, siendo esta sólo la punta visible del fenómeno de la

separación de parejas.

En otro ámbito psico-social, como es el alcoholismo y la drogadicción, las cifras son muy fragmentarias, pero indican un aumento del consumo de alcohol en la población juvenil. A pesar de haber sido realizada hace ya bastante tiempo, la investigación de Pallavicini presenta una de las metodologías más confiables, encontrando en el grupo de edad juvenil un bajo porcentaje de ingesta de alcohol: 2,0 por ciento de alcohólicos, en el grupo de 15 a 19 años, y 4,0 por ciento, en el grupo de 20 a 24 años, siendo los bebedores excesivos un 3,3 por ciento y un 5,8 por ciento, respectivamente.

Por su parte, el consumo de drogas se evidencia en un reciente estudio realizado por el CERC en las ciudades de Arica, Valparaíso y Santiago (Ver Cuadro N°7). Los resultados, contabilizando a los que declaran haber consumido droga alguna vez en su vida, establece que:

- El mayor porcentaje de consumidores se encuentra entre los 18 y 25 años (un 33,7 por ciento ha consumido alguna vez).
- El consumo es mucho más masivo entre los hombres que entre las mujeres (18 y 8 por ciento en el grupo de 14 a 17 años, y 49 y 19 por ciento en el grupo de 18 a 25 años, para hombres y mujeres, respectivamente).

CUADRO N°7

CONSUMO DE DROGAS POR EDAD Y SEXO (EN PORCENTAJES)

AÑOS	14 a 17	18 a 25	26 a 40
Hombres	18,0	48,5	36,9
Mujeres	8,4	19,4	18,8
TOTAL	13,3	33,7	27,3

Fuente: Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea.

A diferencia del pensamiento generalizado, la ingesta es de más altos porcentajes en alumnos de establecimientos educacionales particulares que en los municipalizados: entre 7 y 10 puntos porcentuales en el tramo de 14 a 17 años, y un 6 por ciento superior en el grupo de 18 a 25 años (Ver Cuadro N°8).

CUADRO Nº 8

**CONSUMO DE DROGAS POR EDAD Y TIPO DE EDUCACIÓN
(EN PORCENTAJES)**

TIPO DE EDUC.	AÑOS		
	14 a 17	18 a 25	26 a 40
Municipal/Fiscal	8.4	30.3	24.8
Particular Sub.	17.9	35.8	29.4
Particular Pagado	14.8	36.4	36.3
TOTAL	13.3	33.7	27.3

Fuente: Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea

- Se verifica un mayor porcentaje de consumo en personas con educación universitaria en los grupos de edad de 18 a 25 años, y de 26 a 40 años.
- En los adolescentes el consumo es más o menos similar, ya sea que tenga estudios básicos o medios.
- No existe una relación tan directa entre consumo de drogas e ingreso familiar, lo que nos plantea seriamente buscar la multicausalidad de este fenómeno social.
- Se observa una mayor tendencia al consumo de drogas entre los adolescentes que no estudian, la que corresponde a más del triple de consumo de los que estudian (Ver Cuadro Nº 9).

CUADRO Nº 9

**CONSUMO DE DROGAS DE JÓVENES
POR GRUPOS DE EDAD SEGÚN OCUPACIÓN
(EN PORCENTAJES)**

OCUPACION	AÑOS	
	14 a 17	18 a 25
Estudiante	10.4	22.3
No estudia	32.5	—
Ocupado	—	48.6
Dueña de casa	—	12.7
Cesante	—	49.3
PROMEDIO	13.3	33.7

Fuente: CERC

Finalmente, si bien se expresa una relación entre cesantía y consumo de drogas, en jóvenes de 18 a 25 años (49,3 por ciento de los cesantes ha consumido o consume drogas), es también muy significativo y similar al anterior el porcentaje de los ocupados que consumen (48,6 por ciento).

4.4) CONCLUSIONES

El conjunto de indicadores analizados en esta sección, permite concluir que los jóvenes chilenos están afectados por una variedad de problemas que configuran su entorno, entre los cuales se destacan, principalmente:

a) Una baja tasa de incorporación al mercado laboral. La razón que se da para explicar este fenómeno, es la disminución absoluta de la fuerza de trabajo de esta edad, tanto por una baja en la densidad poblacional joven, como por el aumento de la permanencia de los jóvenes en la condición de estudiantes. Sin embargo, esto no señala las razones de que no haya una disminución relativa de la desocupación similar a la del resto de la población. En este sentido, todo parece indicar que se trata de jóvenes no capacitados para el mundo del trabajo y, por ende, que entran en condiciones de desmedro a competir con adultos que están más capacitados a través de su experiencia laboral.

b) Una baja calidad en la educación recibida. El punto de partida de cualquier intento por revertir esta situación pasa por asumir la necesidad de una reorganización profunda y general del sistema de Enseñanza Media, que apunte a las reales necesidades, dentro del marco de posibilidades que otorga la actual condición económica y política de nuestro país.

Consolidada la estratificación y la segmentación de la Educación Post-secundaria como valor fundamental del sistema educacional, ya no es suficiente la obtención de un título profesional o técnico, sino que se ha empezado a tomar en cuenta la institución de la cual se egresó, su tamaño, su grado y calidad académica, etc., para competir con mayores opciones en el mercado del trabajo. Por último, uno de los aspectos más consolidados de la estratificación es el autofinanciamiento de los planteles educativos, que encuentra como piedra de tope los aranceles que deben pagar los alumnos. De esta manera se tiende a reproducir el círculo de desigualdad de oportunidades entre los jóvenes, al limitar el acceso a la educación superior por medio de los mayores o menores recursos económicos de que dispongan las familias de los potenciales estudiantes post- secundarios.

c) Un entorno marginal y conflictuado, que afecta su desarrollo sico-social, lo que tiene como consecuencia final una alteración en su núcleo familiar y entre sus iguales. Es desde esta situación, sumada a la falta de oportunidades de educación y trabajo, que se originan los más graves daños sico-sociales juveniles, tales como la drogadicción, el alcoholismo y otros derivados de conductas sexualmente precoces, como el embarazo adolescente.

Como se ha podido constatar en esta breve descripción de la situación juvenil, la realidad que afecta a este grupo social es multifacética y, por lo tanto, compleja de absorber desde una sola disciplina. La multicausalidad de hechos que determina la realidad de los jóvenes requiere de propuestas elaboradas interdisciplinaria y multisectorialmente, con el objetivo de recoger la integralidad de este fenómeno y articularlo en una respuesta igualmente integral. La propuesta que sigue a continuación pretende hacerse cargo de este desafío.

5. PROPUESTA DE POLÍTICA SOCIAL PARA LA JUVENTUD

5.1) EL OBJETIVO

Para poder diseñar una política hacia los jóvenes que tenga como uno de sus principales ejes otorgar oportunidades a la juventud de menos recursos, es adecuado identificar las orientaciones generales del diseño de la política social dirigida a los jóvenes, haciéndolas coincidentes con las orientaciones de la política social global, identificada en nuestro país con un proceso de integración al desarrollo que preserve el crecimiento y la equidad social.

Asimismo, en relación a la particularidad juvenil, se puede identificar tres criterios básicos que se proponen como objetivos en la elaboración de una propuesta o programa social desde el Estado.

i) Un programa de oportunidades sociales para los jóvenes debe estar inserto en una política general de desarrollo y crecimiento económico, por lo que debe propender a:

- Avanzar y asegurar mayores y mejores condiciones de equidad social.
- Estimular el crecimiento económico estable y sostenido.
- Ser un diseño programático integrado e integral.
- Asegurar instrumentos de aplicación y niveles de resultados eficientes.
- Centrarse en aquellos sectores de menores ingresos y oportunidades.

ii) Debe estimular una identidad positiva y facilitar espacios de participación político-social. En este sentido, la democracia debe demostrarse eficaz y cercana culturalmente a los jóvenes. La juventud es por definición una etapa de compromiso, de constitución de valores individuales y de definición de la personalidad. Esta energía social se debe sumar política, económica y socialmente, a la permanente tarea del desarrollo nacional, con valor propio, y no como simple reconocimiento simbólico que consolida un rol juvenil más bien de espera o "moratoria".

iii) Debe dotar a los jóvenes de menores recursos, y por tanto con escasas posibilidades de integración social, de las herramientas básicas que le permitan superar gradualmente su condición.

5.2) EL DISEÑO PROGRAMÁTICO

La elaboración de un programa para los jóvenes no puede ser el fruto de una suma agregada de una serie de programas sociales ubicados, administrativa y presupuestariamente, en los diversos Ministerios y servicios públicos que posee la estructura estatal. Se hace necesario e imprescindible avanzar en los criterios y orientaciones que den peso y sustancia al diseño y consolidación de un programa de naturaleza multisectorial.

Lo anterior es mucho más relevante si tomamos en cuenta el diagnóstico sobre la realidad que han vivido los jóvenes en los últimos 20 años, marcada por fuertes signos de exclusión y marginalidad, especialmente en los sectores más populares.

La Política de Juventud en el ámbito gubernamental, emanó de un trabajo de coordinación interministerial, que tuvo como resultado el diseño programático para satisfacer las necesidades de los jóvenes.

Este programa, inspirado en los criterios políticos y económicos anteriormente señalados, está destinado a dotar de herramientas a los jóvenes de menores recursos en el campo de la capacitación para el trabajo, de la educación y del desarrollo integral, dado que estas tres dimensiones engloban la realidad intersectorial de los problemas de los jóvenes de nuestro país, tal como se constata en el capítulo de diagnóstico.

A) CAPACITACIÓN LABORAL PARA JÓVENES

En Chile hay actualmente 200 mil jóvenes que pertenecen a las familias más pobres de la población y que se encuentran afectados por algún tipo de marginalidad laboral: desempleo, trabajos precarios e inestables, inactividad forzada.

Una forma de enfrentar estos problemas, sin recurrir a la creación artificial de puestos de trabajo, es a través de la capacitación laboral para mejorar sus oportunidades de inserción social y económica. La capacitación laboral, si se organiza en estrecha relación con las necesidades del sistema productivo, debe entregar elementos perdurables tanto a los beneficiarios como al sistema en su conjunto, ya que permite generar importantes aumentos de productividad.

Este debe ser, y es, el objetivo de una línea programática que promueva acciones de capacitación laboral para los jóvenes, entregando competencias y destrezas básicas para enfrentar el mercado del trabajo a jóvenes que no han tenido oportunidad de adquirirlas.

Dicho Programa se puede descomponer en 4 líneas metodológicas, las que se combinan complementariamente:

- 1) Capacitación y experiencia laboral en empresas.
- 2) Capacitación para el trabajo independiente.
- 3) Formación para el trabajo: esta línea debe estar dirigida a aquellos jóvenes que enfrentan mayores dificultades que otros, producto de ciertos daños sico-sociales.
- 4) Aprendizaje con alternancia: esta línea combina simultáneamente la formación de aula con la práctica en una empresa.

B) MODERNIZACIÓN Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN:

Tiene como objetivo corregir gradualmente las desigualdades sociales que hoy existen en el sistema educacional entregando, a cada joven que pasa por él, las herramientas necesarias para integrarse productivamente a la sociedad y progresar en la vida con igualdad de oportunidades.

Si se observa el estado actual de la educación chilena, ella está lejos de cumplir ese objetivo; al contrario, la tendencia es a acentuar las desigualdades de origen entre los jóvenes. Para corregir esta situación se ha puesto en marcha diversos proyectos orientados a acercar la educación al mercado laboral, mejorar la calidad de la

formación impartida en la Enseñanza Media y entregar apoyo económico a los estudiantes de Educación Superior que no pueden continuar sus estudios por razones económicas.

Esta línea programática consiste básicamente en:

- 1) Ampliación y modernización de la Educación Técnico Profesional.
- 2) Estímulo escolar a la Enseñanza Media para desalentar la deserción escolar de jóvenes en situación de pobreza.
- 3) Readecuación curricular y participación estudiantil en la Enseñanza Media.
- 4) Apoyo en becas a los estudiantes de instituciones de Educación Superior.

c) APOYO AL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS JÓVENES

Una de las principales carencias de la juventud de nuestro país es no contar con espacios para desarrollar su creatividad, articular su participación social y reafirmar una identidad social que le reporte el valor social del reconocimiento.

En forma casi espontánea, y con gran precariedad de recursos y desconfianza social, se forman instancias juveniles en donde se expresa la auténtica participación social juvenil. El programa de oportunidades juveniles propone en este ámbito una decidida acción gubernamental orientada a fortalecer el uso creativo del tiempo libre, especialmente dirigida a la prevención del riesgo social.

Cuatro son las principales líneas de acción en este ámbito:

- 1) Atención a jóvenes en situación de riesgo social: esta línea se concentra en acciones orientadas a enfrentar en forma directa diversas situaciones de riesgo social que afectan a la población juvenil, en especial a aquella que se encuentra en condiciones de pobreza y marginalidad social como, por ejemplo, drogadicción, alcoholismo, delincuencia, prostitución y embarazo adolescente.
- 2) Línea de creación de espacios de encuentro y participación juvenil: se orienta a propiciar el compromiso de las autoridades locales hacia los problemas que vive la juventud, apoyando la consolidación legal de sus organizaciones juveniles de base y mejorando el conocimiento de los jóvenes acerca de sus derechos y deberes como ciudadanos. Además plantea las acciones para la creación de espacios aptos para la recreación y el encuentro de los jóvenes a nivel local y comunal.
- 3) Línea de creación cultural y trabajo solidario: se dirige a promover y respaldar la capacidad creativa de la juventud en el área artístico-cultural, apoyando la difusión y presentación de artistas jóvenes, generando espacios abiertos para muestras artísticas y propiciando la participación a través de trabajos voluntarios comunitarios y acceso a nuevas formas de participación.
- 4) Línea de recreación y deporte juvenil: la recreación y el deporte son una forma privilegiada para el uso del tiempo libre de la juventud, actividades que son frecuentemente realizadas en forma espontánea. Esta línea refuerza ciertas áreas tradicionales de recreación estatal pero, a su vez, impulsa ciertas iniciativas innovadoras que compromete al sector privado en la multiplicación de las

oportunidades de uso creativo del tiempo libre.

El éxito de una propuesta global para la juventud, como la reseñada, dependerá en gran medida de la concreción de los proyectos y programas en cada una de las líneas programáticas enunciadas.

5.3) LOS REQUERIMIENTOS ORGANIZACIONALES

Para el diseño, seguimiento y evaluación del esquema programático reseñado en el punto anterior, es necesario contar con una entidad organizacional capaz de asumir estas funciones y responsabilidades. A continuación se analiza sintéticamente el esquema de Servicio Público, como el que mejor se adapta a estas necesidades.

La idea de servicio público es tan antigua como el Estado, puesto que a través de los servicios públicos se satisfacen las necesidades de la comunidad y se cumplen los fines del Estado.

Sin embargo, el concepto de servicio público, tal como se lo considera actualmente, es reciente ya que ha venido a adquirir su valor primordial a principios del siglo pasado.

Los motivos fundamentales que han determinado la adopción de un régimen de servicio público, pueden sintetizarse en tres conceptos:

- i) El rol promotor del bienestar social que se le reconoce al Estado, especialmente en los países en vías de desarrollo.
- ii) El crecimiento, diversificación y complejización de las necesidades colectivas.
- iii) El rol protagónico que se le reconoce al Estado en la política económica y social.

De los diversos conceptos que son sustentados en la teoría de desarrollo organizacional, probablemente el que posee mayor aceptación, y el más pertinente para desempeñar la función de coordinar la formulación de la política para la juventud, es aquel denominado clásico, orgánico o formal. Según éste, un servicio público es toda organización creada por el Estado para satisfacer necesidades públicas, de un modo regular y continuo, dotado de un conjunto de recursos y sujeto a un procedimiento de regulación de derecho público.

Entre las principales características de los servicios públicos, pueden señalarse:

La generalidad, vale decir, que los servicios deben estar a disposición de todos aquellos usuarios que cumplan con los requisitos estipulados en la ley.

La uniformidad, lo cual significa que los servicios deben ser iguales para todos los usuarios dentro de las diversas categorías de las que disponga el servicio.

La regularidad, que es la concordancia entre la actuación del servicio y las normas legales que lo rigen, de modo que un servicio público actúa en forma irregular cuando infringe tales normas.

La continuidad, es decir, que la presentación o funcionamiento no debe interrumpirse.

Ahora bien, de lo expuesto es posible concluir cuales son los elementos que deben constituir la identidad funcional del servicio que se encargue de la política juvenil.

i) Existencia de una necesidad pública que debe satisfacerse, como es el caso de las necesidades multifacéticas de los jóvenes.

ii) Cierta cantidad de agentes públicos jerarquizados, que logren imprimirle autoridad y poder de decisión a la labor de coordinar en los temas juveniles.

iii) Cierta cantidad de recursos públicos suficientes como para mantener un servicio público moderno, sin mayor burocracia, pero no directamente ejecutor de los programas de acción.

iv) Un régimen jurídico que los rijan y que sea lo suficientemente adecuado como para facilitar las funciones y optimizar los resultados de una institución en el marco del derecho público.

5.4) ALTERNATIVAS ORGANIZACIONALES

En el ordenamiento jurídico chileno, un servicio público sólo puede crearse un virtud de una ley, por iniciativa del Poder Ejecutivo, el cual a su vez posee la facultad de reglamentar su funcionamiento.

El reglamento constituye el régimen legal de un servicio público y abarca las siguientes materias:

- Determina las atribuciones del servicio
- Determina los bienes de los cuales dispondrá
- Determina el tipo de vínculo con el poder central
- Establece el régimen que regirá al personal

Avanzando más en la definición del esquema organizacional, los servicios pueden clasificarse en dos tipos, en función del vínculo que éstos tengan con el poder central.

a) Centralizados o fiscales. Esta clase de servicios poseen la personalidad jurídica del Estado, su patrimonio es fiscal, dependen jerárquicamente del Presidente de la República y sus funcionarios son nombrados directamente por el órgano ejecutivo, el cual concentra, además, el poder de decisión y de resolución.

b) Descentralizados. Estos se caracterizan por disponer de personalidad jurídica propia; tienen patrimonio propio diferente del fiscal; no se encuentran sometidos jerárquicamente al ejecutivo, aunque sobre ellos se ejerce un tipo de control denominado supervigilancia, el cual se traduce en mecanismos tales como el nombramiento del jefe superior de estos servicios, la aprobación de su presupuesto y otros.

A su vez, los servicios públicos descentralizados pueden ser calificados en:

b.1) Funcionalmente descentralizados: son aquellos que atienden una materia o función específica.

b.2) Territorialmente descentralizado: son aquellos que dentro de un territorio determinado, atienden diversas materias de carácter general o específico. En Chile el ejemplo más claro lo constituyen las Municipalidades.

Para el caso del servicio público dedicado a la juventud, el esquema más conveniente es el b.1, es decir, un servicio público funcionalmente descentralizado, por las ventajas en cuanto a autonomía, presupuesto y especialización técnica que debe adquirir.

5.5) LA RESPUESTA INSTITUCIONAL: EL INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD

En febrero de 1991 el actual Gobierno promulgó la Ley Nº 18.072 que creó al Instituto Nacional de la Juventud (INJ), un servicio público descentralizado cuya función es planificar, diseñar y coordinar la política juvenil en el ámbito estatal.

A continuación, se describe y fundamenta la opción organizacional del INJ.

A) LA OPCIÓN ORGANIZACIONAL

En el marco anterior, para el caso del INJ, la opción organizacional más conveniente es la de servicio público funcionalmente descentralizado, dado que reviste diversas ventajas para implementar el objetivo de satisfacer una determinada necesidad colectiva que haya sido considerada por el Estado como una necesidad pública, como es el caso de la juventud.

Entre estas ventajas, la más significativa es la de permitir a la entidad actuar con una mayor independencia en la concreción de sus fines, vale decir, en el ejercicio de sus potestades, teniendo sólo como requisito indispensable enmarcarse en las políticas públicas que hayan sido formuladas y en las disposiciones legales vigentes.

Por tanto, puede ejercer su tarea de satisfacción de necesidades públicas con un mayor grado de flexibilidad y autonomía, lo que va a significar una prestación más efectiva y un desempeño más eficiente de su misión.

En primer lugar, porque -como ya se ha dicho- para abordar los problemas juveniles es necesario el trabajo coordinado de diversas instancias gubernamentales y privadas, por lo que se requiere que el INJ no sólo desarrolle la facultad de coordinar las políticas estatales orientadas a los jóvenes, sino que también esté en una posición institucional acorde a esa función. Por este motivo, es conveniente que el INJ no forme parte directa de un ministerio sectorial determinado, sino del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), pues desde esta repartición puede mirar globalmente la labor del Estado dirigida a la juventud, y no sesgar su acción en un sector específico, como podría ser, por ejemplo, Educación.

Un servicio descentralizado tiene la suficiente autonomía como para trabajar con los distintos ministerios, servicios y entidades públicas, coordinando su labor, perfeccionando la acción del gobierno y ahorrando recursos al Estado.

En segundo lugar, un servicio descentralizado asegura una mayor participación de sus destinatarios en las políticas que los involucran. A través de la especialización profesional de sus integrantes y el contacto directo, sin intermediarios, es más sencillo el conocimiento de los problemas que afectan a un determinado sector social. Con la existencia del INJ, como entidad descentralizada, se asegura una interlocución clara, directa y rápida, entre los jóvenes y sus organizaciones, y la instancia gubernamental que se ocupa de ellos. Por otro lado, se asegura la unificación de las políticas públicas que pueda desarrollar el gobierno, evitando la rigidez en la frontera de la política centralizada y realizando una integración práctica de conceptos y recursos.

Por último, la acción del INJ, como servicio descentralizado, permitirá la especialización técnica-teórica y práctica intersectorial, en el tiempo, de quienes deciden e implementan las políticas, evitando que se perciba y enfoque los problemas sociales juveniles desde una única perspectiva sectorial.

Un organismo como el INJ evita que la responsabilidad frente al tema se diluya en distintas entidades, con lo que las demandas juveniles perderían especificidad, pasando junto con sus posibles soluciones, a ser una parte más de la demanda social como un todo. Esto no significa desconocer que la política juvenil debe ser desarrollada e implementada por un conjunto de instituciones del Estado, pero es una la que debe rescatar la especificidad de esta materia y asumir la responsabilidad política frente al tema.

El INJ no debiera ser una institución ejecutora de programas, salvo aquellos que no sean de responsabilidad de ningún Ministerio. Más específicamente, el accionar de INJ se debe dar en tres niveles: con todas aquellas instancias de gobierno en cuyo ámbito de acción está considerado el desarrollo de políticas hacia los jóvenes; con ONGs, corporaciones privadas, etc., que orienten su accionar hacia los sectores juveniles y que tengan interés en desarrollar una acción concertada con el Estado de tal forma de complementar esfuerzos y maximizar recursos; y con organizaciones juveniles propiamente tales, que serán beneficiadas y partícipes de los programas, actuando siempre con un criterio de pluralismo y no discriminación política.

Como la naturaleza de su actividad supone para el INJ una labor altamente interdisciplinaria, en donde intervienen múltiples entidades gubernamentales y privadas, se ha propuesto que su relación con el Gobierno Central se produzca precisamente a través de un Ministerio de Coordinación como es MIDEPLAN. Su misión principal es la de proporcionar al país, y al Estado, propuestas de desarrollo que conduzcan a un crecimiento sostenido, equitativo y sustentable.

En este sentido, es importante señalar que a partir del diagnóstico de la situación social, MIDEPLAN debe desarrollar una tarea extraordinariamente relevante que haga del tema juvenil una realidad en la política social. Esto es, proponer políticas de priorización y asignación del gasto social, así como ejercer una coordinación técnica que permita maximizar la eficacia del uso de los recursos humanos, físicos y financieros en el plano de las políticas sociales.

Para caracterizar esquemáticamente las funciones y atribuciones de esta nueva entidad pública podemos, decir que:

i) El INJ es un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación.

ii) Es un organismo técnico, encargado de diseñar, planificar y coordinar las políticas que deben llevarse a cabo en los asuntos juveniles.

iii) En especial le corresponden las siguientes funciones:

- Estudiar y proponer las políticas y planes generales de deben efectuarse para diagnosticar y solucionar los problemas de la juventud, en todas las áreas de las actividades nacionales, y velar por su cumplimiento.

- Coordinar con servicios y organismos públicos y entidades no gubernamentales la ejecución de los planes y programas aprobados y evaluar sus resultados.

- Proponer e impulsar programas específicos para jóvenes en todos los campos en que actúa la administración del Estado.

- Dirigir y realizar estudios, trabajos, seminarios y otras iniciativas enfocadas a estimular el conocimiento y divulgación de la situación de los jóvenes y sus necesidades concretas.

- Promover una amplia participación de los jóvenes en el ámbito político y social, y apoyar técnicamente las instancias de representación democrática a que ella de lugar.

- Estudiar y proponer reformas a la normativa vigente con miras a que ella se ajuste a las convenciones y acuerdos internacionales referentes a los derechos de los jóvenes.

B) LA COORDINACION COMO METODOLOGÍA DE TRABAJO

Esta función es la más relevante en la propuesta organizacional del Instituto Nacional de la Juventud. En este sentido, es necesario esclarecer, en primer término, el cabal sentido y alcance del término "coordinación".

La coordinación, en el ámbito de las políticas públicas, es aquella actividad del Estado destinada a organizar y sistematizar la gestión estatal en los diversos ámbitos de su accionar, con el propósito de dotarla de coherencia estratégica.

La función de coordinación no sólo se debe ejercer en el proceso de formulación de la política, sino además en la etapa de seguimiento y evaluación de los proyectos y programas diseñados. Para tal efecto, es necesario recabar y procesar información en forma periódica, de todos los Ministerios y Servicios que ejecuten programas para jóvenes en el marco del diseño programático global.

La labor de coordinación, al igual que la de planificación y diseño, está referida a las políticas para los jóvenes. Por esto se transforma en la función que le imprime racionalidad a la acción del Estado, para cumplir con el objetivo de atender las necesidades de la población joven, sin duplicar esfuerzos y optimizando la asignación de recursos.

6. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Como se ha podido comprobar a lo largo de este trabajo, la igualdad de oportunidades es la aspiración máxima de los jóvenes de escasos recursos de nuestro país. De no obtenerla, es posible que se vean enfrentados a grandes 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 homogéneas, sobre la base del reconocimiento de los méritos personales.

Elaborar una política integral, que dé cuenta de la realidad multifacética y multisectorial del mundo de los jóvenes, constituye una necesidad para el desarrollo y crecimiento de nuestro país. En este sentido, y bajo la premisa del Estado regulador y facilitador de la iniciativa privada, es necesario plantear, tal como se dijo al comienzo, la conformación de una estructura organizacional lo suficientemente ágil, eficiente y moderna, que ejerza una de las funciones de mayor relevancia en el ámbito estatal: la coordinación interministerial para la formulación, seguimiento y evaluación de la política juvenil en Chile.

De esta premisa surge la necesidad no sólo de focalizar el gasto social en los grupos más pobres, sino de fijarlo prioritariamente en aquellos sectores sociales que tengan una mayor posibilidad futura de utilizarlo productivamente, resaltando a los jóvenes en la asignación e implementación de la política social como receptores privilegiados del gasto social.

La propuesta organizacional y programática descrita a lo largo de esta memoria avanza en el sentido de demostrar que es perfectamente posible diseñar una política global para la juventud desde un servicio público descentralizado, que tenga como característica un perfil técnico y que cumpla, como principal función, la coordinación intersectorial.

Se fundamenta así el hecho de contar hoy con una entidad que sea organizacionalmente adecuada para coordinar todo el esfuerzo del Estado en la labor de formular, coordinar, seguir y evaluar un número considerable de acciones que, articuladas en un todo coherente, conformen la política social dirigida a la juventud. Es el caso del Instituto Nacional de la Juventud.

La práctica ha demostrado que es posible diseñar una política para la juventud en democracia, regida por el principio del Estado subsidiario, cuya principal misión sea otorgar un abanico de oportunidades para la juventud.

Por último, es importante señalar que uno de los desafíos futuros que permanecen, es la creación de mecanismos de participación, desburocratizados y expeditos, que integren en un esquema participativo, las opiniones, ideas y planteamientos de la juventud en sus distintas organizaciones y expresiones sociales.

Dicho esquema debe preservar, por sobre todo, la necesaria autonomía con que debe desarrollarse un proceso de esa naturaleza.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD CONTEMPORÁNEA (CERC). "INFORME DE ENCUESTA NACIONAL". SANTIAGO, 1989-1990.
- 2.- CERC. "LA DROGA Y LOS JÓVENES. PRIMERA ENCUESTA DE DROGAS ARICA, IQUIQUE, VALPARAÍSO Y SANTIAGO". SANTIAGO, 1990.
- 3.- CINTERFOR-CELAJU-MEC (CENTRO INTERAMERICANO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL - CENTRO LATINOAMERICANO SOBRE JUVENTUD - MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEL BRASIL). "FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS JÓVENES EN AMÉRICA LATINA: DESAFÍO NO RESUELTO". DOCUMENTO PRESENTADO A LA CONFERENCIA SOBRE POLÍTICAS DE EMPLEO Y CAPACITACIÓN DE JÓVENES EN AMÉRICA LATINA. BELLO HORIZONTE, 1989.
- 4.- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). "LA JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE", EN ESTUDIOS E INFORMES DE LA CEPAL, Nº47. SANTIAGO, 1985.
- 5.- CENTRO DE PROMOCIÓN UNIVERSITARIA (CPU). "ACTITUD HACIA EL MATRIMONIO". ESTUDIOS SOCIALES Nº41, SANTIAGO, 1987.
- 6.- CIDE-FLACSO. COX CRISTIÁN Y JARA CECILIA: "DATOS BÁSICOS PARA LA DISCUSIÓN DE POLÍTICAS EN EDUCACIÓN (1970-1988)". SANTIAGO, 1989.
- 7.- CPU. "IMAGEN Y PROYECTO DE FAMILIA". ESTUDIOS SOCIALES Nº52, SANTIAGO, 1987.
- 8.- CPU. "LOS JÓVENES, SU PERSEPCIÓN Y SITUACIÓN EN LA EDUCACIÓN MEDIA". DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 18. SANTIAGO, 1990.
- 9.- CPU. "ACTITUDES, VALORES Y OPINIONES DE ALUMNOS DE CUARTOS MEDIOS DE COLEGIOS CATÓLICOS". DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 64. SANTIAGO, 1990.
- 10.- FOXLEY A., ANINAT E., ARELLANO J.P. "LAS DESIGUALDADES ECONÓMICAS Y LA ACCIÓN DEL ESTADO". FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. MÉXICO, 1980.
- 11.- UNIVERSIDAD DE CHILE, DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA. "ENCUESTA DE CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA NACIONAL". INFORME FINAL. SANTIAGO, 1986.
- 12.- DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN E INVESTIGACIÓN, McCANN-ERICKSON. "LOS JÓVENES ¿SON TODOS IGUALES?". SANTIAGO, 1988.
- 13.- INSTITUTO DE LA MUJER. "FECUNDIDAD ADOLESCENTE". INFORMATIVO Nº2. SANTIAGO, 1989.

BIBLIOGRAFÍA

14.- MARX.I. "ANTECEDENTES PARA LA COMPRESIÓN DE LA REALIDAD DE LOS JÓVENES CHILENOS". SANTIAGO, 1982

15.- MINISTERIO DE ECONOMÍA, CELADE-INE. "CHILE: PROYECCIONES DE POBLACIÓN POR SEXO Y EDAD TOTAL DEL PAÍS 1950-2025". SANTIAGO, 1988.

16.- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. "UN PROCESO DE INTEGRACIÓN AL DESARROLLO". INFORME SOCIAL. SANTIAGO, 1990-91.

17.- PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO DE JÓVENES DEL GOBIERNO DE CHILE. "LOS JÓVENES EN EL MERCADO DEL TRABAJO: DIAGNÓSTICOS Y PERSPECTIVAS". SANTIAGO, 1991.

18.- UNIVERSIDAD DE CHILE, FACULTAD DE MEDICINA, DIVISIÓN DE CIENCIAS MÉDICAS OCCIDENTE. "ENCUESTA SOBRE SALUD REPRODUCTIVA EN ADULTOS JÓVENES, SANTIAGO 1988". SANTIAGO, 1989.
