

ESTANISLAO GACITÚA
CARLOS SOJO
con SHELTON H. DAVIS
Editores

EXCLUSIÓN SOCIAL Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE



362.5
E252
ej. 2

362.5

E96e Exclusión Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe / Editores Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo, Shelton Davis. -- 1a. ed.
-- San José, C.R. : FLACSO : Banco Mundial, 2000
312 p. : 24 X 17 cm

ISBN 9977-68-110-4

1. Pobreza - América Latina. 2. Pobreza - Caribe (Región).
3. América Latina - Condiciones sociales. 4. Caribe (Región) - Condiciones sociales I. Gacitúa, Estanislao. II. Sojo, Carlos. III. Davis, Shelton. IV. Título.

Diseño de Portada:
Valeria Varas

Social Exclusion and Poverty Reduction in
Latin American and the Caribbean

©2000 by The International Bank for Reconstruction and Development
The World Bank

1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe

©2000 by The International Bank for Reconstruction and Development
The World Bank

1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

This Work is copyrighted by the World Bank and will be published in English as **Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean in 2000**. This Spanish translation is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Los derechos de este trabajo pertenecen al Banco Mundial el que será publicado en inglés bajo el título **Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean in 2000**. Esta traducción al español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción y no asume responsabilidad de ningún tipo por las consecuencias de su interpretación o uso.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no asume responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso. Los límites, colores, denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquier mapa de este volumen no implica de parte del Grupo Banco Mundial ningún juicio sobre el estatus legal de cualquier territorio, o la aceptación o reconocimiento de tales fronteras.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES-SEDE COSTA RICA

Primera edición: Marzo del 2000

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax (506) 225-2418

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	7
PRÓLOGO A LAS ACTAS DEL TALLER SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	9
<i>Guillermo Perry</i>	
INTRODUCCIÓN: POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	13
<i>Estanislao Gacitúa</i> <i>con Shelton H. Davis</i>	
LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO UNA TEORÍA DE LA DISTRIBUCIÓN	25
<i>Adolfo Figueroa</i>	
DINÁMICA SOCIOPOLÍTICA Y CULTURAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL	51
<i>Carlos Sojo</i>	
LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO REFERENTE DEL PARADÍGMA DE CIUDADANÍA CIVIL Y DE LA DEFINICIÓN DE LA FRONTERA DE EXCLUSIÓN SOCIAL..	91
<i>Jaime Ordóñez</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL CARIBE.....	113
<i>Michel-Rolph Trouillot</i>	
RAZA, POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN BRASIL.....	151
<i>Nelson Do Valle Silva</i>	

JÓVENES Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN CHILE	189
<i>Carolina Tobá Morales</i>	

EXCLUSIÓN SOCIAL, GÉNERO, Y ESTRATEGIA CONTRA LA POBREZA: UN CUESTIONAMIENTO SOBRE MÉTODOS Y PRIORIDADES DEL GOBIERNO DE CHILE	251
<i>Carine Clert</i>	

CONCLUSIONES: POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	299
<i>Estanislao Gacitúa</i>	
<i>Carlos Sojo</i>	

DE LOS AUTORES	307
----------------------	-----

Los jóvenes de escasos recursos no solo cargan con la imagen de peligrosos, sino también con la de fracasados. Los últimos 10 años de alto y sostenido crecimiento económico han generado una imagen de éxito del país de la cual todos quieren participar. En una sociedad así, hay valores y normas que definen claramente al límite entre los que avanzan y los que no, y dicen relación con la situación económica de las personas. A diferencia del Chile previo al gobierno militar, donde la austeridad era una norma general y existían posibilidades de ascenso y prestigio social no dependientes del dinero (la educación gratuita, el empleo público, la participación en política o en organizaciones sociales), hoy es muy claro que el que no logra una buena situación económica es un fracasado antes el resto de la sociedad. Los jóvenes de clase media viven en ese temor y los pobres, por su parte, se sienten condenados a esa condición porque las puertas para avanzar, educación y trabajo de calidad, les son poco accesibles.

Dispersión de la identidad y cultura juveniles

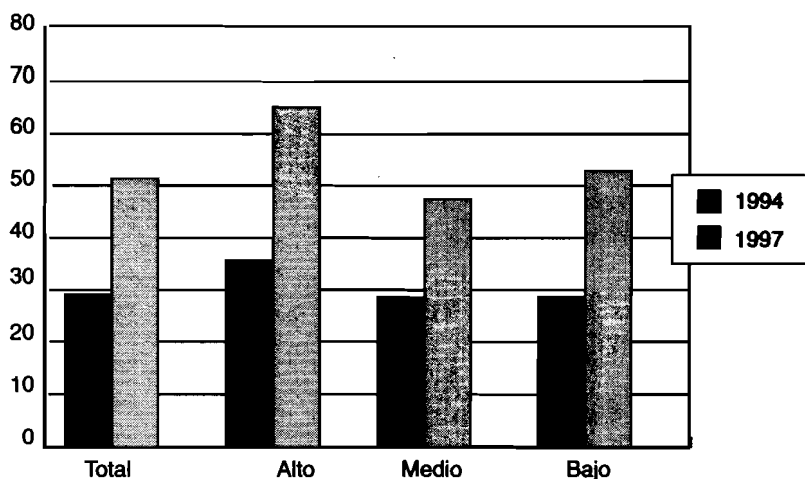
Años atrás, tenía amplia aceptación el análisis que planteaba que la juventud chilena, particularmente la de menores recursos, estaba sometida a un proceso de desintegración cultural y a la aparición de conductas anómicas²⁷. Según ese análisis, los jóvenes no compartían los patrones culturales de la sociedad, pero tampoco eran capaces de contestarlos con una visión alternativa. Por eso se hablaba de actitudes anómicas y de conductas anti-sociales más que revolucionarias.

Hoy, en cambio, la mayor parte de la literatura sobre el tema comparte que los jóvenes chilenos, incluso los más pobres, no son ajenos a las orientaciones culturales y valores que ordenan a la sociedad chilena. En todas las encuestas de opinión, incluso las realizadas entre jóvenes marginales que participan en las barras futbolísticas, ante la pregunta de cuál es la principal aspiración la mayoría de los jóvenes responde estudiar o encontrar un buen empleo. La aspiración de los jóvenes es la integración social, es la posibilidad de participar del desarrollo económico y la modernización del país, de ser incorporados, de tener un lugar en la sociedad, y para lograrlo reconocen como principal camino la educación (véase gráfico 7).

27. Véase Cuadernillo Temático "Sociabilidad y Cultura Juvenil", del Instituto Nacional de la Juventud, 1998.

Gráfico 7

Evolución del porcentaje de jóvenes que considera la educación el factor principal para alcanzar el éxito (1994 -1997)*



* Segunda Encuesta Nacional de Juventud.

Según esos datos, correspondientes a la Segunda Encuesta Nacional de Juventud, los jóvenes consideran crecientemente que el estudio es la vía principal para surgir u obtener éxito en la vida, aumentando desde el 29 al 52% entre 1993 y 1997. Esto revela una importante adhesión al modelo de desarrollo que contempla la educación como principal canal de ascenso social, tanto en las políticas implementadas como en el discurso de todos los personajes relevantes del sistema (autoridades, políticos, empresarios, Iglesia).

Otros datos muestran que los jóvenes no viven grandes conflictos generacionales respecto de sus padres y, de consecuencia, respecto del mundo adulto en general. Aquí se observa un alto grado de acuerdo en casi todas las materias (véase Tabla 12).

Tabla 12
Porcentaje de acuerdo de jóvenes con sus padres
(Encuesta Nacional de la Juventud 1994 -1997)

Aspectos	Encuesta	Total	Sexo		Tramos de Edad			Nivel Socioeconómico		
			Hombre	Mujer	15-19	20-24	25-29	Alto	Medio	Bajo
Planes y Proyecto										
Futuros	1994	77.8	78.8	76.8	81.8	79.4	72.4	84.9	79.2	74.7
	1997	76.2	75.2	77.1	80.8	82.2	65.7	80.8	80.6	71.1
Permisos en General										
	1994	73.8	79.9	67.4	70.3	78.6	71.8	80.0	76.3	69.7
	1997	72.6	77.4	68.1	67.8	80.3	69.9	69.9	73.0	72.7
Diversión y empleo del tiempo libre										
	1994	67.4	67.6	67.1	65.9	69.4	66.8	69.5	71.7	62.1
	1997	69.8	69.9	69.7	68.2	74.9	66.4	75.2	71.3	67.4
Opiniones respecto de la vida en pareja.										
	1994	68.2	71.0	65.2	70.5	70.7	63.1	73.1	70.8	64.2
	1997	68.6	69.2	68.0	69.8	74.8	61.3	75.3	70.4	65.7
Opiniones sobre sexualidad.										
	1994	65.4	65.9	64.9	73.5	69.8	52.7	77.0	68.5	59.5
	1997	67.5	68.2	66.9	72.6	71.8	58.3	82.6	69.6	62.9
Asuntos políticos										
	1994	60.0	59.7	60.2	61.7	63.8	54.9	75.4	59.0	58.0
	1997	58.2	58.2	57.8	51.8	68.1	54.3	66.0	59.8	54.9

Con base en estos antecedentes, vale la pena preguntarse si es correcto hablar de una identidad generacional de los jóvenes del Chile actual. La diversidad de situaciones que estos viven de acuerdo, principalmente, con su condición socioeconómica, y la carencia de referentes comunes que los agrupen hacen pensar que, más que una juventud hay muchas juventudes, tan distintas entre sí que difícilmente pueden ser consideradas como un grupo social determinado. Los datos de la tabla 13, a continuación constatan, pero también ayudan a refinar esta visión.

Aquí se observa que los jóvenes se sienten efectivamente distintos de los adultos, a pesar de las coincidencias que observábamos en la tabla anterior. Al mismo tiempo, sin embargo, no existe la percepción de que los jóvenes piensen de manera parecida entre ellos. Por el contrario, hay un alto grado de acuerdo en que los jóvenes tienen distintas formas de pensar según sean hombres o mujeres, más ricos o pobres. Es decir, se reconoce una diferenciación con los adultos, pero también al interior de los propios jóvenes. Tal como lo señala el análisis del INJUV de estos antecedentes, "las prácticas de los jóvenes revelan la plasticidad de una situación de rápida

movilidad social, en el cual los principios de una diferenciación interna del grupo priman por sobre la diferenciación generacional o ideológica”²⁸.

Tabla 13
Porcentaje de acuerdo de jóvenes con afirmaciones
referidas a identidad juvenil según sexo, edad y nivel
socioeconómico (Encuesta Nacional De La Juventud 1994 -1997)

Afirmaciones	Encuesta	Total	Sexo		Tramos de Edad			Nivel Socioeconómico		
			Hombre	Mujer	15-19	20-24	25-29	Alto	Medio	Bajo
Los jóvenes piensan distinto a los adultos	1994	87.3	86.7	88.0	86.5	86.8	88.7	86.9	88.5	86.1
	1997	87.8	89.0	86.7	85.6	89.9	88.0	86.4	89.1	86.8
Los jóvenes piensan y actúan parecido	1994	50.1	46.1	54.2	53.7	49.7	47.6	42.9	48.7	53.1
	1997	45.1	46.6	43.8	51.4	42.7	41.3	49.5	44.3	45.2
Los jóvenes pobres actúan y piensan diferente a los de clase alta	1994	73.5	75.0	72.0	67.2	74.7	78.8	68.2	74.2	73.8
	1997	75.2	76.6	73.9	73.1	69.8	82.6	84.4	79.9	69.1
Las mujeres jóvenes tienen las mismas oportunidades que los hombres jóvenes	1994	57.6	59.8	55.3	56.8	55.7	60.5	48.0	54.9	62.5
	1997	41.9	44.8	39.2	46.2	40.5	39.1	48.7	39.0	43.6

Se forman identidades bien diferenciadas entre distintos grupos de jóvenes, y entre ellas no hay comunicación ni sentido de pertenencia. No existen, por otra parte, espacios comunes donde estos distintos grupos de jóvenes converjan: la ciudades son segmentadas entre barrios más o menos ricos, no hay lugares públicos a los que converjan distintos grupos socioeconómicos; la educación es también segmentada, no hay líderes juveniles amplios, salvo los que surgen de los medios de comunicación. La única institución participativa que contrarresta esta separación es, probablemente, la Iglesia Católica, que es capaz de organizar y movilizar masivamente a los jóvenes. Fuera de eso, los jóvenes están unidos solamente por la amplia presencia de los medios de comunicación (radio y TV) y el creciente acceso al consumo.

Un fuerte elemento de identidad entre los jóvenes está dado, efectivamente, por sus patrones de consumo, que llegan a todos los sectores socioeconómicos producto de la universalización de las comunicaciones y del acceso crédito, de la expansión de las tiendas en cadena y centros comerciales. Su importancia es enorme porque en el Chile de los 90 el consumo no revela solamente la capacidad de compra de los individuos, sino que es

28. *Op. Cit.* Pág. 4.

también un canal privilegiado para expresar gustos, identidades y subculturas, particularmente para los jóvenes que se han formado bajo esta lógica. El sentirse marginado del acceso a ciertos bienes tiene entonces un costo aún mayor que el no poseerlos: implica también el no poder expresar una identidad y sumarse a un determinado grupo.

Tenemos, en definitiva, una falencia de referentes y espacios que representen y construyan una identidad juvenil amplia y, por otra parte, una fuerte influencia transversal de las comunicaciones masivas y el consumo. Estas últimas, si bien abarcan ampliamente a los jóvenes, no generan entre ellos un sentido de pertenencia a algo más amplio que la propia individualidad. Tener en común solo el acceso a los medios de comunicación y las expectativas de consumo significa, en la práctica, estar solos, no ser parte de un espacio común ni de una historia común, sea hacia el pasado o el futuro.

Esta soledad propia de estos tiempos es mucho menos llevadera cuando se es un excluido del sistema; es decir, cuando los canales privilegiados de la integración, los mercados (del trabajo y de consumo), no son accesibles o lo son solo de baja calidad. Esa juventud no solo se siente excluida de las oportunidades, sino de la posibilidad de ser un sujeto social con algún rol o algún valor en la sociedad.

Tal como señala Touraine:

“cuanto más se asciende en la jerarquía social, más intensamente se identifica el individuo con los papeles sociales que desempeña, ya que estos le aportan más satisfacciones... La socialización es tanto más fuerte cuando el papel que hay que aprender a desempeñar da más satisfacciones. ¿Qué es, al contrario, un joven desamparado? Es un muchacho o una muchacha que no siente que su auténtica personalidad tenga mucha relación con sus actividades, que sean estas familiares, escolares o profesionales... Por eso a los jóvenes desamparados les es muy difícil comportarse como actores sociales, o sea, que modifican su entorno social para realizar objetivos personales... En la mayor parte de los casos, manifiestan una rebeldía íntima y un hiperconformismo social, al no disponer de medios para concebir los cambios que podrían introducir en el mundo que les rodea”²⁹.

En resumen, en el pasado, se entendía que los jóvenes encontrarían formas de unirse y asociarse para plantear a la sociedad la necesidad de cambios y constituirse en referentes de esperanza y cambio. Esa visión ha perdido sentido de realidad en un país como Chile, en que las organizaciones

29. *Op.cit.* págs. 77 y 78.

sociales son tremendamente débiles, en particular las que representan proyectos de sociedad alternativos³⁰. La transición chilena, con sus altas dosis de moderación y pragmatismo, ha dejado atrás esa idea de organización y participación social, y los jóvenes son los primeros que han internalizado esa desafección. En lugar de eso, tal como lo examinamos en el capítulo anterior, los jóvenes prefieren organizaciones poco institucionalizadas y de escala reducida a partir de temas y actividades de interés común, o bien se asocian en torno a iniciativas concretas para luego volver a dispersarse.

Esta dispersión social y cultural se suma a la falta de un sentido colectivo respecto del pasado, causado por la discordia existente en Chile respecto a la historia de los últimos 35 años, y a la ausencia de proyectos de futuro compartidos, ocasionada por la desafección política. De consecuencia, tenemos una juventud que no comparte una identidad única, lo cual no es en sí mismo un problema, pero que además tiene serias dificultades para construir redes sociales que le faciliten el tránsito a la vida adulta.

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS DIRIGIDAS A LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS JÓVENES

La llegada de la democracia trajo aparejadas las expectativas de distintos grupos sociales que sentían que sus necesidades habían sido postergadas por largo tiempo. El grado de satisfacción respecto de esas expectativas es variable, pero sí es una constante el que los acontecimientos no se hayan producido en el modo esperado. En efecto, lo más significativo de los últimos años ha sido el alto y constante crecimiento de la economía chilena, y su correlato en términos de reducción de la inflación y de mantención de bajos niveles de desempleo, todo lo cual ha estado mucho más allá de las expectativas que existían en el país. Lo que no ha sucedido, en cambio, es un cambio radical en la política económica ni una expansión significativa de la intervención estatal en la economía o en la prestación de servicios sociales, cosas que sí eran esperadas tanto por los partidarios como por los detractores de la coalición gobernante. No es fácil establecer cuánto del avance logrado se ha debido al ciclo positivo de la economía y cuánto a las políticas sociales desarrolladas en este periodo. En esta parte del estudio analizaremos las segundas, procurando establecer si ellas han atacado los principales factores que generan exclusión social entre los jóvenes.

30. Véase Garretón y Villanueva, págs. 45 a 49.

La oferta de la democracia

La oferta de la democracia implicó para los jóvenes expectativas muy ambiciosas, que consistía en pocas palabras libertad y oportunidades. El cumplimiento de ese compromiso implicaba actuar en dos planos: primero, revertir el clima de represión abriendo espacios de participación y, segundo, enfrentar las carencias sociales que vivía gran parte de los jóvenes.

Como parte del impulso inicial que tuvo la política de juventud, a inicios de los años 90, se desarrollaron un conjunto de iniciativas que fueron emblemáticas:

- La creación del Instituto Nacional de la Juventud.
- La puesta en marcha del Programa de capacitación laboral ChileJoven
- La presentación al Congreso del Proyecto de Ley sobre Asociacionismo Juvenil.
- El impulso de la Reforma Educacional.
- El desarrollo de un conjunto de iniciativas que pretendían ampliar el acceso a la cultura.
- La formación de una agenda legislativa que incluía un conjunto de proyectos de ley relativos a temas de interés juvenil.

El desarrollo de estas políticas e iniciativas gubernamentales fue diverso. No todas prosperaron ni tuvieron éxito. De hecho, la prioridad que partió teniendo la problemática juvenil en los primeros años 90 no se mantuvo en el tiempo y lentamente fue quedando postergada en el debate político y en las iniciativas gubernamentales. Sin embargo, dos de las políticas mencionadas han sido impulsadas con persistencia y voluntad política: el programa ChileJoven y la Reforma Educacional. Podría decirse que lo sustantivo de la política de integración social de los jóvenes ha tenido sus pilares en estas dos líneas de acción y, por esa razón, serán examinadas con más detalle en títulos especiales. Respecto del resto de las medidas mencionadas, haremos a continuación un examen rápido asumiendo que no han sido centrales en la política de juventud del Gobierno.

El Instituto Nacional de la Juventud

El 1991 se creó el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), que fue diseñado como un organismo técnico y autónomo dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación, para brindar asesoría y coordinar actividades y programas que tuvieran como destinatario a la población juvenil y que fueran ejecutadas por otros organismos públicos o externalizadas a terceros.

Este perfil técnico y coordinador más que ejecutor fue criticado por algunos sectores ligados a las organizaciones juveniles y las juventudes políticas. Su postura era que el Instituto debería tener un papel más activo y directo en la promoción de la participación de los jóvenes y en la representación de sus intereses. Este conflicto nunca terminó de zanjarse definitivamente y el debate acerca de cuál debía ser el perfil de la institución las acompañó permanentemente debilitando su identidad y su credibilidad respecto de unos y otros.

Entre las labores previstas para el Instituto, la principal consistía en servir de soporte técnico a otros ministerios y servicios públicos para diseñar políticas y programas dirigidos a jóvenes y, a su vez, actuar como coordinador de las acciones de dichos organismos en la materia. Sin embargo, en la realidad es que dicho *rol* no se produjo en la práctica porque las instituciones que supuestamente debían ser asesoradas y coordinadas por el INJ eran mucho más sólidas, poderosas y especializadas que este (Ministerios de Salud, de Educación, de Justicia y del Trabajo, Servicio Nacional de Menores, Fondo Solidario de Inversión Social, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, etc.). Lejos de coordinar la política de juventud, el INJ terminó siendo bastante marginal a las principales decisiones que se tomaban en la materia, que siguieron radicadas en los ministerios y servicios mencionados.

Fuera de este *rol* coordinador, el INJ desarrolló una serie de programas cuya ejecución se encargaba a terceros. Entre estos los más relevantes fueron las Casas de la Juventud (sedes para el encuentro y las actividades juveniles), el Sistema de Información Juvenil, Oficinas Municipales de la Juventud (a cargo de impulsar políticas y programas juveniles a nivel municipal) y la Tarjeta Joven (que daba acceso a descuentos y oportunidades especiales).

Este conjunto de iniciativas, pese a ser atractivas en su concepción, no tuvieron la fuerza suficiente para incidir en la problemática de la exclusión social de los jóvenes. Esto se debió, en primer lugar, a que los recursos dedicados al Instituto solo llegaron a sumar US\$6,3 millones en su momento más alto, en 1997, lo cual representa uno de los presupuestos institucionales más bajos del área social.

En segundo lugar, la acción del Instituto estuvo afectada por irregularidades administrativas y de gestión que terminaron en una profunda crisis institucional que se hizo pública a finales de 1997. Hubo acusaciones de corrupción y varios funcionarios y autoridades del Instituto fueron sometidos a investigaciones y sanciones. Eso se sumó a la baja influencia del INJ en la definición de las políticas que afectaban verdaderamente a la juventud, dando lugar a un cuadro general de debilidad institucional y baja credibilidad.

A partir de la crisis entonces, se ha dado inicio a un proceso de reorganización interno conducido por una nueva dirección. Como parte de ese proceso, el año 1998 se redujo el presupuesto anual del Instituto a menos

de la mitad de lo que era el año anterior. Junto con ello, se han cerrado un conjunto de programas y líneas de acción privilegiando la reestructuración y perfeccionamiento de aquellas consideradas fundamentales:

Con este esfuerzo, se está procurando sanear el funcionamiento interno y la imagen institucional del INJ, ahora denominado INJUV. El objetivo es transformarlo en un instrumento ordenado y eficiente para aplicar el día de mañana una política de juventud más eficaz.

Proyecto de Ley de Asociacionismo Juvenil

El año 1991 el Gobierno presentó al Congreso un Proyecto de Ley sobre Asociacionismo Juvenil cuyo objetivo era fomentar la organización y participación juvenil en la sociedad.

Dicho proyecto creaba un mecanismo sencillo para lograr el reconocimiento y personalidad jurídica de las distintas formas de organización juveniles, desde las estudiantiles y políticas hasta las temáticas de más diverso género. En segundo lugar, se fomentaba la coordinación de dichas organizaciones a través de la creación de Consejos Juveniles a nivel comunal, regional y nacional. Por último, el proyecto procuraba fortalecer las organizaciones juveniles de diversa índole, dándoles acceso a los recursos de un fondo destinado a financiar sus iniciativas en los distintos niveles.

El proyecto inició su discusión en el Congreso y llegó a ser aprobado en general en el Senado, pero, posteriormente, en el año 1994, su tramitación fue congelada por el Gobierno. Las razones no han sido dadas a conocer oficialmente, aunque se ha sabido que había objeciones de varios sectores políticos al carácter corporativo y centralizado de la propuesta. Esta indefinición pública ha impedido que el tema se replantee y sea abordado a través de otras iniciativas de más fácil implementación o menos ambiciosas.

Acceso a la cultura y tiempo libre

Las políticas y programas impulsados en esta área han estado en manos de diversas instituciones, sin mayor coordinación entre sí. Algunas de ellas fueron ya mencionadas al revisar los antecedentes del Instituto Nacional de la Juventud (Tarjeta Joven, Centros de Información de la Juventud). Junto con ellas, hay un conjunto bastante amplio de programas todos ellos de pequeña escala y baja cobertura. Vale la pena mencionar algunas iniciativas novedosas y que dicen relación directa con los jóvenes más pobres, como las Escuelas de Rock y las Esquinas Culturales, que han procurando legitimar y fortalecer espacios de encuentro y expresión juvenil normalmente desconocidos por el aparato institucional del Estado. Otra iniciativa interesante en esta materia ha sido la creación del Centro Balmaceda, un

organismo de apoyo y difusión de jóvenes talentos en el ámbito del arte y la cultura.

Agenda legislativa sobre temáticas juveniles

Los dos gobiernos democráticos (Aylwin y Frei) han dado curso a un conjunto de iniciativas legislativas relativas a temáticas de interés juvenil, muchas de las cuales de incidencia directa en los problemas de exclusión social de los jóvenes. Entre ellas destacan las iniciativas referidas a:

- La eliminación de la detención por sospecha.
- La dictación de una Ley General del Deporte, que debiera ampliar las oportunidades de los jóvenes de acceder a la práctica del deporte y a las instalaciones deportivas disponibles.
- La eliminación de las diferencias legales entre hijos legítimos e ilegítimos.
- La supresión de la censura cinematográfica.
- La prohibición de exigir test de embarazo a las mujeres postulantes a empleos.
- La promoción del asociacionismo juvenil, comentado más arriba.

En general, el tratamiento de los proyectos de ley presentados en este ámbito ha sido bastante lento. Hasta fines del año 1997, habían ingresado al Congreso 130 proyectos relacionados con juventud y habían sido aprobados solamente 18; es decir, el 14%, y varios de ellos han sido de índole más bien represiva, como la Ley de Drogas o la Ley de Violencia en los Estadios. De acuerdo con estos datos, este ritmo de aprobación de las iniciativas legislativas relativas a juventud es bastante más lento que el ritmo general, que es de un 23%.

Pese a estos antecedentes, durante 1998 se produjeron avances en la tramitación de proyectos de juventud porque tres de ellos, de gran importancia, fueron aprobados. El primero fue la eliminación de la detención por sospecha, que ha sido el mecanismo que tradicionalmente ha utilizado la policía para justificar detenciones arbitrarias de jóvenes. El mismo proyecto estableció además una serie de garantías para el detenido. El segundo fue el reconocimiento de la igualdad de los hijos ante la ley, que dejó sin efecto una serie de diferencias que consagraba la ley entre los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio respecto a los derechos de herencia, la asignación de cargas familiares y el vínculo de parentesco con los abuelos, entre otras. El tercero consistió en la prohibición de exigir test de embarazo a las mujeres que postulan para un empleo.

En el caso de los dos últimos, pese a tener, aparentemente, una vinculación indirecta con la temática juvenil, estas dos iniciativas contrarrestan mecanismos sociales que alimentan la exclusión y estigmatización de los jóvenes de escasos recursos.

La política educacional

La reforma educacional

En Chile, al igual que en muchos países latinoamericanos, hay en curso un amplio proceso de reforma de la educación cuyos objetivos principales son elevar la calidad de esta, adaptar sus contenidos a los requerimientos de la sociedad y economía actuales y mejorar la equidad del sistema. Para avanzar en esta dirección, la reforma se ha planteado las siguientes líneas de acción³¹:

- Programas de mejoramiento de la calidad y equidad:
Dirigidos a la renovación, la autonomía y la descentralización pedagógica, entregando mayores recursos a las escuelas y liceos, en especial los de mayor riesgo.
- Fortalecimiento de la profesión docente:
Aumento gradual de salarios, perfeccionamiento y mejoramiento de la formación e incorporación de incentivos y premios.
- Reforma curricular:
Modernización del marco curricular básico, a partir del cual se aumenta la autonomía.
- Jornada Escolar Completa Diurna:
Ampliación de la jornada escolar incorporando mayor tiempo diferenciado por establecimientos (autonomía) y mejoramiento de la infraestructura escolar.

El desarrollo de estas líneas de acción se ha traducido en la aplicación de una serie de programas e iniciativas. Dentro de estos se destacan:

- El Programa de las 900 escuelas, iniciado en 1990, cuyo objetivo consiste en apoyar al 10% de las escuelas básicas de menor rendimiento entregándoles materiales e infraestructura, desarrollando talleres semanales con los profesores y dándole atención intensiva a los alumnos con problemas de rendimiento.
- El programa MECE (Mejoramiento de la Calidad de la Educación) que partió desarrollándose a nivel de enseñanza básica en 1992 y

31. Esquema elaborado por Juan Eduardo García-Huidobro en "La Reforma Educacional Chilena"; VVAA, Editor Juan Eduardo García-Huidobro, Editorial Popular, Madrid.

siguió con la enseñanza media en 1994. El programa contempla la entrega de materiales para mejorar el proceso de aprendizaje y el desarrollo de innovaciones en el proceso educativo. Así, por ejemplo, se puso en marcha la Red Enlaces, que conecta informáticamente a las escuelas y se financian proyectos de mejoramiento educativo de diverso tipo generados por las propias escuelas.

- El proceso de reforma curricular iniciado en 1996 con la aprobación del nuevo marco curricular de la educación básica que se expresó en la fijación de objetivos fundamentales y contenidos mínimos. Dentro de este marco, se otorgó mayor libertad a los establecimientos para definir sus planes y programas. Asimismo, el año 1997 se sometió a una consulta nacional la propuesta ministerial para un nuevo marco curricular para la enseñanza media, consulta que incorporó a la totalidad de los establecimientos educacionales del país. El cambio curricular en la enseñanza media ha apuntado simultáneamente a producir una actualización en los conocimientos y una actualización pedagógica.
- En 1996 se dio inicio a la universalización de la Jornada Escolar Completa, que implica terminar con el doble turno que todavía imperaba en muchos liceos y disponer de más tiempo para trabajo lectivo y para actividades extraprogramáticas.
- Por último, se han impulsado una serie de medidas para mejorar la situación de los docentes tanto en términos laborales como profesionales. Así, se han reajustado sus remuneraciones en un 125% aproximadamente en los últimos 9 años y se ha dado curso a una serie de iniciativas para promover su perfeccionamiento y mejorar su formación de base (becas a estudiantes de pedagogías, cursos de perfeccionamiento, pasantías en el extranjero, entre otras).

La implementación de esta reforma ha sido acompañada de un persistente esfuerzo por incrementar los recursos públicos destinados al sector, los cuales han tenido un crecimiento del 112% en términos reales entre 1990 y 1997, pasando de representar el 2,5% al 3,3% del PIB³².

Los jóvenes que hoy tienen 15 años han realizado la totalidad de su formación escolar durante el proceso de reforma, lo cual se evidencia en el mejoramiento de su rendimiento escolar medido de acuerdo con el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE³³). En efecto, entre 1990 y 1997 el rendimiento promedio de las escuelas ha mejorado en 11 puntos porcentuales³⁴.

32. Estadísticas de las Finanzas Públicas, 1988-1997, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

33. El sistema se basa en medir la calidad de la educación en términos de porcentaje de logro académico.

34. En el caso de los 8vos. básicos, la mejoría ha sido desde 53,3% de logro escolar hasta 64,1%.

A pesar de estas cifras alentadoras, la distancia en el rendimiento escolar de los sectores de mayores y menores recursos sigue siendo enorme. No obstante, el Programa P9000, dedicado a apoyar las escuelas más pobres, demuestra que cuando existe una política de discriminación positiva se puede lograr un mejoramiento más acelerado que el resto. En efecto, las escuelas que forman parte del Programa P9000, han mejorado sus puntajes 4 puntos porcentuales más que el promedio.

Si dividimos a los estudiantes en cuatro categorías de acuerdo con lo que gasta la familia para su educación nos encontramos que entre los que más gastan y los que menos hay una diferencia de un 25% en los resultados de la prueba SIMCE³⁵.

Simultáneamente, algunas de las políticas adoptadas han tenido efectos secundarios negativos respecto con la desigualdad del sistema educativo. La incorporación del financiamiento compartido, que permite que liceos que eran gratuitos comiencen a cobrar cuotas a los apoderados con su consentimiento mayoritario, ha generado que a nivel de la enseñanza media la educación gratuita deje prácticamente de existir. Así, al interior del sistema educacional los establecimientos se van segmentando de acuerdo con la disponibilidad de recursos con que cuentan las familias y los estudiantes más pobres van siendo marginados a los liceos menos elegibles para el resto.

Asimismo, la difusión de los resultados de la prueba SIMCE ha generado algunos efectos indeseados. La medida fue tomada para perfeccionar el sistema de subsidio a la demanda, generando información para que los apoderados privilegiaran los establecimientos con mejores logros educacionales. Esto, sin embargo, genera un incentivo a establecimientos para que descarten a los estudiantes con mayores problemas de aprendizaje y conducta, que son los que hacen descender los puntajes promedio de rendimiento. Se produce así una especie de segregación de los niños con menor rendimiento escolar, lo cual tiene un impacto social directo puesto que estos coinciden en gran medida con los hijos de familias en situación de pobreza.

En síntesis, la reforma educacional chilena tiene su epicentro en el mejoramiento de la calidad más que en el problema de la equidad, y en eso coincide la opinión de la mayoría de los expertos y analistas que han dado seguimiento a este proceso. Uno de sus exponentes, Juan Eduardo García-Huidobro³⁶, considera que el bajo impacto de equidad de la reforma educacional chilena se debe a lo insuficiente de las acciones desarrolladas para responder a las necesidades educativas de los pobres, como la educación de adultos, especialmente jóvenes adultos, el reforzamiento de los últimos dos años de formación escolar en el mundo rural y la educación indígena. Respecto de lo primero, vale la pena señalar que, pese a la mayor

35. El resultado se refiere al rendimiento en matemáticas y castellano de los 4tos. Años básicos.

36. *Op. cit.*

escolaridad y retención escolar que hoy existe en Chile, hay más de un millón y medio de jóvenes entre 15 y 24 años que no han completado su educación y no están en las escuelas, y la mayoría de ellos son pobres y frecuentemente integran el ejército del desempleo juvenil.

Según el mismo autor, estas deficiencias se producen por ciertos errores en el diagnóstico y en tipo de políticas implementadas, particularmente porque: (1) El diagnóstico ha subestimado la gravedad de las desigualdades. (2) Se han privilegiado políticas homogéneas destinándose pocos recursos a políticas focalizadas en pobreza. (3) Se ha optado por la descentralización y por el uso de herramientas de mercado, lo cual considera correcto, pero el error estaría en no compensar adecuadamente los efectos no deseados en materia de equidad. (4) Se han desarrollado políticas restrictivamente escolares, sin abordar adecuadamente el problema del ambiente externo a la escuela, partiendo por el clima familiar.

La educación superior

En la última década, la educación superior no ha sido objeto de una política pública comparable con la aplicada a nivel escolar. Lo que ha habido, en cambio, es un conjunto de intervenciones paliativas y de soluciones a conflictos más que un plan ordenado de objetivos, estrategias y recursos.

Independientemente de las políticas aplicadas, lo que ha sucedido en los últimos años es una gran expansión de la matrícula universitaria, que ha implicado que el número de plazas se duplicara entre 1990 y 1997.

Tabla 14
Educación Superior
Matrículas de Pre-grado*

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Universidades	127.628	143.526	163.426	188.253	205.738	223.889	244.494	259.790
U. del Consejo de Rectores (tradicionales)	108.119	114.698	122.736	138.267	145.744	154.885	167.282	175.641
U. Privadas	19.509	28.828	40.690	49.986	59.994	69.004	77.212	84.149
Institutos Profesionales	40.006	37.376	43.203	38.076	38.252	40.980	52.170	56.972
Con aporte fiscal directo	6.472	6.802	6.802	7.246	0	0	0	0
Privados	33.534	30.574	38.076	38.076	38.252	40.980	52.170	56.972
Centros de Formación Técnica	77.774	65.987	73.904	83.245	77.258	72.735	61.418	54.036
Total	245.408	246.889	280.533	309.574	321.248	337.604	358.052	370.798

* Datos del Ministerio de Educación.

Ante esta expansión de la matrícula universitaria, vimos en su momento que los jóvenes de menos recursos se han beneficiado *escasamente*. Esto se ha debido a dos razones fundamentales. En primer lugar existen obstáculos económicos que cierran el acceso a la universidad. En efecto, el sistema universitario chileno es enteramente pagado y la mensualidad más baja de una carrera competitiva supera con creces el nivel de un sueldo mínimo (alrededor de US\$175). Para paliar esto existe un sistema de ayudas estudiantiles consistente en becas y créditos universitarios. Los recursos destinados a dichas ayudas ha aumentado de US\$21 millones en 1990 a US\$81 millones en 1998³⁷. Sin embargo, al analizar el incremento de los precios de las matrículas universitarias vemos que estas han aumentado casi al mismo nivel del incremento en el monto del crédito universitario³⁸. Es decir, el incremento de las ayudas estudiantiles, pese a ser significativo, no ha permitido ampliar masivamente las oportunidades de acceso de nuevos jóvenes al sistema universitario.

Por otra parte, se observa que parte importante de la oferta de nuevas plazas universitarias se concentra en las universidades privadas, que representaban menos del 20% de la matrícula en 1990 y hoy casi llegan al 50%. Pero esta expansión de las universidades privadas no ha podido ser aprovechada por estudiantes de bajos ingresos familiares porque dichas universidades no acceden al sistema de crédito fiscal.

Además de la barrera económica, existe una barrera académica que impide a los jóvenes pobres acceder a la universidad por la dificultad de obtener buenos puntajes de presentación para postular a la universidad debido a las bajas calificaciones obtenidas durante la educación media y la Prueba de Aptitud Académica. En efecto, los resultados de dicha prueba son fuertemente condicionados por el tipo de establecimiento educacional de origen: salvo excepciones, los estudiantes de liceos municipalizados de zonas pobres tienen resultados sistemáticamente inferiores a los de liceos subvencionados o particulares pagados, y rara vez logran cumplir con los puntajes mínimos para acceder a la universidad.

La estrategia de política pública para enfrentar este problema ha estado centrada en el mejoramiento de la calidad de la educación pública impulsado mediante la reforma educacional. Sin embargo, los resultados de esa política solo serán visibles en el mediano plazo y difícilmente serán significativos si la reforma no incorpora un mayor énfasis en equidad, que permita no solo mejorar rendimientos generales sino también acortar distancias entre los más altos y los más bajos.

37. Datos proveídos por el Ministerio de Educación, se trata de pesos de cada año.

38. En el caso de la Universidad de Chile, por ejemplo, la matrícula universitaria ha aumentado de 16,000 a 42,500 pesos entre 1990 y 1998; es decir, se ha multiplicado por 2,6.

En lo que se refiere a la formación técnico profesional, la expansión ha sido mucho más limitada, se han cortado los programas de ayudas estu-
diantes y no se ha avanzado en la regulación y modernización del sistema
que presenta graves problemas de certificación y pertinencia de la forma-
ción entregada. Esto afecta principalmente a los estudiantes de menores re-
cursos porque la formación técnico-profesional podría representar para
ellos una opción atractiva para mejorar su inserción en el mundo laboral, y
no lo está siendo plenamente debido a las debilidades del sistema.

Una posibilidad muy prometedora para enfrentar los temas pendientes
en materia de educación superior está dada por la puesta en marcha del
Programa Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECE-
Sup). Este programa, puesto en marcha durante 1998 con el apoyo del Ban-
co Mundial, apunta principalmente, a mejorar la calidad, la articulación y
modernizar el sistema de educación superior. Pese a que la equidad no es
su principal objetivo, podría aportar en esa dirección *fundamentalmente* a
través de tres vías: primero, mediante la revisión y mejoramiento del siste-
ma de ayudas estudiantiles que el programa contempla realizar; segundo, a
través de la creación de un Observatorio del Empleo, que sirva de orienta-
dor para asegurar la pertinencia de la formación entregada en la educación
superior; y, tercero, a través del componente dedicado a la formación téc-
nico-profesional, que pretende articularla con los demás niveles educacio-
nales y con el mundo del trabajo y promover su revalorización pública. To-
do ello redundará en un fortalecimiento y modernización de la formación
técnica, que puede llegar a representar un nicho de oportunidades muy im-
portante para los jóvenes que no acceden a la universidad.

Política de capacitación laboral

Tal como lo comprobamos en el capítulo correspondiente, el desempleo
y el subempleo son problemas que afectan masivamente a los jóvenes de ba-
jos recursos, y constituyen uno de los obstáculos principales para que logren
integrarse socialmente y acceder a los beneficios del crecimiento económico.

Para atacar este problema se han impulsado un conjunto de medidas y
programas³⁹ que tienen como eje central el programa ChileJoven. El progra-
ma ChileJoven se puso en marcha en el año 1991 con el objetivo de abrir
oportunidades de inserción laboral a jóvenes de escasos recursos a través
de la capacitación, teniendo como base la asesoría técnica y el apoyo finan-
ciero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En un primer momen-
to, ChileJoven pretendía hacerse cargo de un *stock* de jóvenes de baja
calificación laboral y mayoritariamente de escolaridad incompleta que eran

39. Entre ellas destacan: (1) Cambios curriculares en los liceos técnico-profesionales y selección de 13 especialidades para ser impartidas en estos. (2) Programa de Capacitación y Desarrollo de la Educación Técnica, consistente en asistencia técnica para los liceos técnico-profesionales. (3) La re-

desocupados a inicio de los 90 producto, se creía, de los efectos sociales generados por las políticas de ajuste aplicadas durante la segunda mitad de los años 80. El diagnóstico era que este grupo estaba condenado a la marginalidad si no se hacía un esfuerzo especial por insertarlo laboralmente y mejorar sus condiciones para participar en el mercado del trabajo.

Posteriormente, sin embargo, las evaluaciones mostraron que el programa seguiría siendo un esfuerzo útil para mejorar la inserción laboral de los jóvenes, incluso en un periodo de alto crecimiento y bajo desempleo, como ha sido la década de los 90. Por ese motivo, el programa ha continuado en vigencia financiado ahora con recursos internos y manteniendo sus líneas generales.

ChileJoven se ha desarrollado en dos fases. La primera, entre los años 1991 y 1995, con una cobertura de 120.000 beneficiarios, fue evaluada como positiva y dio lugar a una serie de rediseños para mejorar su impacto. Así, a partir de 1996 se puso en marcha la segunda fase del programa con una meta de 70.000 destinatarios en tres años. Anualmente, el Programa tiene un presupuesto aproximado de US\$15 millones.

Características del Programa ChileJoven

El programa ChileJoven tiene como público objetivo a los jóvenes de escasos recursos que se encuentran fuera del sistema escolar y que desean mejorar sus condiciones de inserción laboral. Se busca entregarle a estos jóvenes una capacitación para oficios semicalificados a través de una metodología que mezcla clases lectivas, formación de criterios y hábitos para el trabajo y distintas formas de práctica laboral.

La capacitación se desarrolla a través de unidades ejecutoras privadas que se adjudican la dictación de los cursos a través de procesos de licitación públicos en que se evalúan las propuestas de acuerdo con su calidad, pertinencia y precio. La adecuada focalización del programa es una condición indispensable para que cumpla su objetivo, puesto que se propone llegar a los jóvenes de menores recursos, que son los que mayormente sufren el desempleo y los que menores posibilidades tienen de acceder a otras formas de capacitación. Para garantizar que el programa llegue al público objetivo, se utiliza un sistema de autofocalización basado en dos mecanismos: el otorgamiento de becas a los participantes de un valor que solo es atractivo para jóvenes del perfil buscado y la determinación del tipo de oferta de capacitación que está limitada a oficios semicalificados.

forma al Estatuto de Capacitación que abre la posibilidad de acceder a la franquicia tributaria de capacitación para contratar mediante contrato de aprendizaje a jóvenes menores de 21 años descontando impuestos hasta por un 60% de la remuneración pactada. (4) Las Oficinas Municipales de Información Laboral, que entregan orientación a quienes buscan empleo u oportunidades de capacitación laboral

Más allá de esta definición general el contenido de los cursos no es establecido en el llamado a licitación, sino que es parte de la propuesta que presentan los organismos concursantes. El mecanismo para evaluar la pertinencia de los contenidos es la asistencia de los beneficiarios con base en la cual se realizan los pagos al organismo capacitador, es decir, los cursos operan de acuerdo con un sistema de subsidio a la demanda. A su vez, la pertinencia de los cursos se garantiza también por la obligación que tienen los organismos capacitadores de presentar ofertas formales de empleo o práctica laboral.

Los cursos ofrecidos por el programa ChileJoven se agrupan en cuatro subprogramas de acuerdo con el tipo de capacitación que brindan. Estos son:

Capacitación y experiencia laboral en empresas: Es el subprograma más importante porque agrupa la inmensa mayoría de los cursos (el año 1997 llegó a representar el 92% del programa). Consiste en la capacitación formal para un oficio seguida de la realización de una práctica laboral remunerada.

Capacitación para el trabajo independiente: Entrega instrumentos y habilidades para desarrollar actividades por cuenta propia. Pretende llegar a ese gran número de jóvenes que son reticentes a establecer relaciones laborales de subordinación y prefieren emprender actividades económicas de perfil microempresarial.

Formación y capacitación laboral: Entrega capacitación laboral para un oficio y busca también crear hábitos y habilidades para desenvolverse en el mundo del trabajo. Sus destinatarios son los jóvenes en situación de marginalidad que tienen problemas para adaptarse y ser aceptados en ambientes laborales. Incluye una práctica laboral en empresas o en talleres simulados.

Aprendizaje alternado: Se basa en una capacitación desarrollada en el lugar de trabajo combinada con la realización de clases lectivas. Los beneficiados son contratados como aprendices a plazo fijo y remunerados con el sueldo mínimo.

Resultados del Programa ChileJoven

En relación con la focalización del programa, se puede apreciar que el grupo de beneficiarios tiene una representación de hombres y mujeres por cantidades casi iguales, salvo en el componente de aprendizaje alternado, donde existe una subrepresentación de las mujeres. Esto es un gran avance para ChileJoven puesto que es el resultado de medidas especiales tomadas para incrementar la participación de las mujeres que era insuficiente en las

primeras etapas del programa. El perfil de edad corresponde en un 80% a la población objetivo; es decir, entre 15 y 24 años.

En cuanto a la situación socioeconómica de los participantes, el programa logra una focalización de acuerdo con los objetivos definidos. El programa Formación para el Trabajo, por ejemplo, que es el dirigido a jóvenes más pobres, logra concentrar sus beneficiarios en un 64% entre los dos primeros quintiles, lo cual es un buen logro de focalización. Por último, en relación con la escolaridad de los beneficiarios, el programa se propone focalizar en quienes no han terminado la enseñanza media y lo logra respecto de más de un 50% de los beneficiarios.

El principal éxito del programa ha sido el lograr avances en la situación laboral de sus beneficiados, tanto en términos de reducir su desempleo como de mejorar sus condiciones de trabajo. En efecto, los beneficiarios del programa aumentan su nivel de ocupación entre un 25 y un 35%⁴⁰ más que el grupo de control.

Dentro de ese cuadro general se aprecian, sin embargo, situaciones disímiles. Así, por ejemplo, la inserción laboral de las mujeres es en promedio un 10% más baja que la de los hombres, lo cual sería reflejo de las mayores dificultades para acceder al mercado del trabajo que enfrentan en general las mujeres. Se aprecia, también, que la inserción laboral mejora con la mayor edad de los beneficiarios del programa, lo cual sería también reflejo de la dificultad general de los más jóvenes de encontrar empleo.

Respecto a las condiciones laborales se registran mejorías, aunque menos evidentes: la formalización contractual evoluciona positivamente en todos los subprogramas, mientras que las remuneraciones evolucionan negativamente en los subprogramas de aprendizaje alternado y de capacitación y experiencia laboral. Probablemente, ello se debe a que la formalización de los empleos tiene un impacto negativo en los salarios en el corto plazo. De hecho, los egresados de estos programas que acceden a empleos informales sí registran una mejoría en sus remuneraciones.

El impacto estudiantil es más bien deficiente. El programa procura estimular la continuación de los estudios por parte de los beneficiarios o bien la reinserción escolar en el caso de quienes tienen estudios escolares incompletos. Los resultados muestran que la reinserción es marginal y que se producen, al contrario, casos de abandono escolar durante la participación en el programa.

En definitiva, se puede concluir que la evaluación del programa es positiva en relación con sus objetivos, pero insuficiente respecto de la dimensión del problema de la desocupación y subocupación juvenil. De hecho,

40. Los datos relativos a la evaluación del Programa ChileJoven tienen como fuente el estudio "Evaluación de impacto del Programa ChileJoven Fase II", realizado por Santiago Consultores Asociados en noviembre de 1998.

el comportamiento de esos dos fenómenos ha continuado siendo prácticamente el mismo en estos ocho años de aplicación del programa, pese a que se ha logrado capacitar a más de 150.000 jóvenes. Esto estaría indicando que la desocupación y la subocupación de los jóvenes dependen de factores estructurales, más complejos de los que abarca el programa, lo cual no le resta validez a este, pero sí indica que una política pública en esta materia debe contener un conjunto de otros instrumentos.

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se han presentado los antecedentes disponibles acerca de algunas facetas de la vida de los jóvenes que son fundamentales para su integración social: (i) el estudio, (ii) el ingreso al mundo del trabajo, (iii) la participación e influencia en la vida política, y (iv) la formación de los códigos culturales que definen lo que es ser joven. Sobre la base de esos antecedentes, hemos podido observar cuáles son los mecanismos que bloquean las posibilidades de integración de muchos jóvenes en el Chile de hoy.

Es claro que en la sociedad chilena están operando un conjunto de mecanismos que impiden la integración social de los jóvenes en los ámbitos examinados (socioeconómico, político y cultural). Solo adoptando una visión de conjunto se logra apreciar verdaderamente el fenómeno de la exclusión social y entender cómo se entrelazan los mecanismos que la generan.

Cuando se combina la falta de oportunidades educacionales y laborales, el anulamiento político, la estigmatización social y la falta de identidad se tiene algo más que falta de ingresos, algo más que pobreza, se tiene a un sujeto que no logra constituirse como ciudadano. Desde ese estado de preciudadanía, es difícil dar un salto significativo en la integración social por el solo hecho de lograr mejorías en uno de los ámbitos señalados. Por otra parte, sin embargo, puede revertirse la situación de exclusión partiendo por cualquiera de esos puntos, a condición de que se logre desencadenar un proceso que los incluya a todos.

El contexto chileno de los 90, caracterizado por la expansión y estabilidad económicas y por la paulatina normalización política, se han dado las condiciones ideales para producir una inflexión en las posibilidades de integración social de las nuevas generaciones. Existen, de hecho, una serie de procesos que van en esa dirección, pero no parecen ser suficientes para alcanzar ese umbral que permite dar un salto. En este caso, ese umbral está dado por generar las condiciones de una ciudadanía mínima para los jóvenes, que les permita tomar decisiones sobre su vida y sobre la sociedad en que viven.

Si en Chile no se ha dado ese salto es porque no ha habido una política pública que apunte en esa dirección. Se ha apostado a producir un proceso gradual de inserción laboral elevando la calidad de la educación y, en el corto plazo, mejorando las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes más pobres a través de la capacitación. En definitiva, se ha privilegiado una perspectiva solo económica y de acumulación cuantitativa. No se ha buscado, en cambio, combatir de manera integral la exclusión social y producir saltos cualitativos en la condición de los jóvenes. La negación parcial de la ciudadanía a la juventud es un daño irreparable para el futuro, no tan solo porque los jóvenes no logran asumir en plenitud su adultez, sino porque no se los logra integrar a la sociedad. A menudo, la falta de oportunidades no es entendida como una situación anómala o como un problema de la sociedad, sino como un problema de los propios jóvenes.

El contexto económico positivo de los últimos diez años ha hecho que la situación de exclusión que viven muchos jóvenes resulte más incomprensible y disociadora para ellos de lo que sería en tiempos de crisis o inestabilidad. Se podrían haber aprovechado plenamente las condiciones favorables del periodo para generar una base mínima de derechos y obligaciones, que estableciera para las nuevas generaciones un *status* de ciudadanía distinto, tanto en el plano educacional, laboral, cultural, social y político.

Asumiendo todo lo dicho, las políticas hoy en aplicación en este campo aparecen a todas luces como insuficientes. Además de obedecer a una perspectiva demasiado estrecha, las políticas implementadas no tienen la magnitud y la profundidad requeridas. Aparte del programa ChileJoven y la Reforma Educacional, no se vislumbran otras iniciativas de magnitud que ataquen focalizadamente los mecanismos de exclusión social que afectan a la juventud. La cantidad de programas y medidas sobre el tema es enorme, pero se trata de esfuerzos descoordinados, realizados con pocos recursos y de baja cobertura. Su impacto, por lo tanto, no es significativo.

Este se presenta, por lo tanto, como un campo de política pública digno de ser explorado, pero para hacerlo con eficacia se requiere de una voluntad política clara. Integrar a los jóvenes tiene un costo económico, y tiene también un costo político y social porque son un actor incómodo, sobre todo en un país como Chile donde no existe una ciudadanía fuerte.

A continuación, se hace una revisión de algunos de los factores que hoy generan exclusión social entre los jóvenes y se formulan también recomendaciones acerca de cómo enfrentarlos considerando las políticas que ya hay en curso en cada caso.

Deserción escolar

En un país con alta y creciente escolaridad como es el Chile de hoy, el no contar con una escolaridad completa transforma a un sujeto en una especie de discapacitado social. Hasta en los empleos más humildes se exige el requisito de la Licencia de Enseñanza Media y para acceder a cualquiera de las formas de educación superior, incluida la técnica-profesional, también.

Las políticas hoy en aplicación en este campo abordan el problema solo de forma indirecta. Se supone que a través del mejoramiento de la calidad de la educación y de la atención preferencial a los estudiantes con problemas de rendimiento escolar se podrá reducir la incidencia de la deserción. De hecho, esta ha bajado en los últimos años, pero ha tendido a estabilizarse en tono a las cifras que se presentaron aquí.

Tratar el problema de la deserción de forma específica requiere abordar a los menos tres líneas de acción:

- Establecer incentivos que operen como factor de retención dentro de la enseñanza media para los jóvenes más pobres, que son los que pagan un costo alternativo más alto por el hecho de seguir estudiando cuando tienen la opción de trabajar y llevar dinero adicional a la familia. Lo más sencillo parece ser un bono de retención a las familias pobres que mantienen a sus hijos en la enseñanza media, sistema que ha sido probado en países como Argentina con excelentes resultados. En Chile existe un bono similar, pero de bajísima cobertura.
- Crear un sistema de seguimiento y apoyo a los alumnos que abandonan los estudios. Hoy, el alumno que deja de asistir al liceo pierde todo contacto con el sistema educacional, y no hay ningún tipo de esfuerzo institucional destinado a hacerlo volver a clases. Otros países, como Estado Unidos, utilizan un sistema de tutorías personalizadas realizadas por los mismos profesores, sistema que podría adaptarse para la realidad chilena.
- Mejorar la pertinencia del sistema educacional para enfrentar el tipo de realidad que espera a los jóvenes que no acceden a estudios superiores, que son la mayoría. Muchos jóvenes abandonan la educación media, y son incentivados por sus padres a hacerlo, porque sienten que esta no les sirve en términos prácticos para enfrentar la vida que les espera. La reforma educacional aborda este problema a través de cambios curriculares y del mejoramiento de la enseñanza media técnico-profesional. Sin embargo, sería necesario tomar medidas adicionales. De partida, se debería cambiar el nombre a la educación media por uno que dé cuenta del hecho de que esta

es muchas veces terminal. En segundo lugar, habría que abrir el proceso educativo de los últimos años hacia el mundo externo, incluido el mundo del trabajo y la política, para hacer del egreso un proceso gradual y acompañado, no un salto en el vacío como es hoy.

Mujeres

La condición de las mujeres jóvenes es claramente más desfavorable que la de los hombres. Con igual escolaridad, estas enfrentan niveles de desempleo mucho mayores. En segundo lugar, en el caso de las jóvenes de escasos recursos, los altos niveles de embarazo adolescente les cortan la posibilidad continuar los estudios y reducen sus alternativas ocupacionales, además de estigmatizarlas socialmente. Hoy no existen políticas adecuadas para enfrentar estos problemas, lo que abre un amplio margen de acción. Entre las alternativas a contemplar están:

- Modificar la normativa laboral sobre apoyo a la maternidad. Hoy solo existe acceso a salas cuna para las trabajadoras de empresas con más de 8 mujeres. Eso deja sin cobertura a quienes trabajan en empresas más pequeñas e incentiva a los empleadores a contratar menos mujeres, especialmente si estas están en edad fértil.
- El sistema debiera modificarse estableciendo canales alternativos para acceder al cuidado de niños mediante, por ejemplo, salas cuna municipales en las comunas más pobres, donde el empleo informal y el autoempleo son más comunes. Por otra parte, se podría estudiar un cambio en la ley que reconozca un derecho universal al cuidado infantil para padres y madres. Con ello, el riesgo que representa la maternidad para el empleador dejaría de recaer exclusivamente en las mujeres y la protección se haría extensiva a todos los empleos. Hay estudios que plantean que dicho sistema podría financiarse por un aporte tripartita entre empleadores, trabajadores y Estado.
- Intensificar y mejorar la preparación para la vida sexual activa que se desarrolla en el sistema educacional. Hoy esto se realiza a través de las “Jornadas de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad”, que son eventos especiales en que participa toda la comunidad escolar para abordar estas materias. Sin embargo, se requiere un tratamiento menos excepcional y engorroso para que la temática de la sexualidad sea parte de la formación escolar como un aspecto cotidiano y accesible. La sexualidad debiera estar incorporada como un contenido transversal del currículum, y podría fomentarse la suscripción de convenios entre los liceos y organismos especializados que brinden asesoría e información a los estudiantes.

Dificultad de combinar estudio y trabajo

Hoy en día, estudio y trabajo se presentan como dos opciones excluyentes para los jóvenes, sea en el caso de los estudios secundarios como de los superiores. De hecho, las estadísticas indican que es muy bajo el número de jóvenes que realiza ambas actividades. Quienes deciden estudiar difícilmente pueden trabajar y si lo hacen es mediante empleos informales, donde no hay normativas que los protejan y regulen sus derechos. Al contrario, el joven que se incorpora a la vida laboral tiene pocas opciones de retomar sus estudios porque la organización del trabajo está hecha pensando en la dedicación exclusiva. La incompatibilidad de estas dos actividades perjudica principalmente a los jóvenes de menores recursos, que son los que tienen mayor necesidad de comenzar a trabajar antes de terminar los estudios.

La idea del trabajador estudiante, que es tan común en los países desarrollados, podría instalarse en Chile como una oportunidad más que como una desgracia, que es como se la ve hoy en día. Para avanzar en ese sentido se pueden emprender las siguientes vías de acción:

- Lo prioritario es permitir que los jóvenes que deben comenzar a trabajar antes de terminar el ciclo escolar no abandonen sus estudios por ese motivo. La realidad del estudiante-trabajador debe incorporarse como algo natural en el mundo del liceo. El joven que trabaja no puede sentir que está viviendo en dos realidades completamente escindidas, que se desconocen mutuamente, y el liceo es el primer lugar donde su situación debería ser reconocida, tratada con normalidad y dadas las facilidades para poder combinar ambas actividades sin mayores traumas.
- Desde la perspectiva del empleo, se puede estimular la continuación de los estudios ampliando el uso de la franquicia tributaria para capacitación para fomentar el pago de cursos de recuperación de estudios secundarios.
- Entre las alternativas de más compleja realización está la posibilidad de establecer legalmente regulaciones e incentivos para el trabajo *part-time*, que beneficiarían también a las mujeres con hijos. Además, se podrían otorgar facilidades y flexibilidades laborales para los trabajadores-estudiantes (tales como derecho a licencia con motivo de los exámenes como existe en algunos países desarrollados). En la administración pública y las municipalidades podrían fijarse cuotas de trabajo *part-time* y de contratación de estudiantes

Acceso a oportunidades de educación superior

Como lo vimos en su momento, la educación superior, sea universitaria o técnico-profesional, ofrece hoy pocas oportunidades a los jóvenes de escasos recursos. Esto, además de comprometer sus posibilidades de incorporarse al mundo del trabajo con mejores perspectivas, tiene un efecto cultural de exclusión social. Un joven que siente de antemano que las opciones de educación superior no son para él asume una identidad de excluido que difícilmente se alterará después. El solo hecho de tener la opción, aunque esta después no se realice, cambia profundamente la actitud para mirar hacia el futuro y la manera en que un joven se ubica respecto de la sociedad.

Ampliar significativamente las oportunidades de acceso a la educación superior pasa por varias cuestiones:

- En el caso de la universidad, hay barreras académicas y económicas que deben removerse. Las segundas se enfrentan fundamentalmente aumentando los recursos destinados a créditos y becas, y expandiendo las ayudas estudiantiles a las universidades privadas que aportan una porción creciente de la matrícula universitaria total.
- Las barreras académicas, en cambio, son de más largo tratamiento porque tienen que ver con la calidad de la educación escolar. Aquí hay que señalar que este problema no se resolverá por el mejoramiento general de la calidad educativa mientras no haya avances sustantivos en reducir las brechas entre los colegios de mejor rendimiento (privados pagados) y los de peor rendimiento (municipalizados). Mientras las brechas se mantengan, los mejoramientos de la calidad no harán más que elevar los estándares de selección, pero no ampliarán las oportunidades de los estudiantes de menores recursos. Por ello es tan importante que la reforma educacional ponga un mayor acento en equidad, focalizando mayores recursos en los liceos más pobres y atendiendo los problemas que más afectan a los estudiantes de menores recursos: retención escolar, atención a la familia, programas educacionales para indígenas.

Por de pronto, y a la espera de los efectos de la reforma educacional, el Estado puede motivar la apertura de un sistema de selección paralelo al realizado a través de la Prueba de Aptitud Académica. Dicho sistema puede basarse en la apertura de un determinado número de cupos universitarios para alumnos destacados de provenientes de liceos pobres. De lo que se trata es de abrir oportunidades de acceso a la universidad a esos jóvenes, independientemente de sus resultados en la mencionada Prueba, asumiendo que su buen rendimiento escolar es evidencia suficiente de su capacidad y voluntad de aprender.

En lo que se refiere a la formación técnico-profesional, el sistema completo debe ser fortalecido para mejorar su calidad y pertinencia y abrir más oportunidades de acceso para jóvenes de bajos recursos. Entre las medidas que debieran adoptarse está, primero, el establecimiento de un sistema de certificación que permita acreditar y evaluar calidad acompañado de campañas comunicacionales para fomentar la valorización y aumentar el prestigio de las carreras técnicas; segundo, la creación de un observatorio del empleo, tal como lo plantea el programa MECE-Sup, con participación del sector productivo y el mundo empresarial que analice la pertinencia de los contenidos y profesiones impartidos; y, por último, acceso de los estudiantes de este sector a recursos públicos para becas y créditos de estudio.

Baja participación política

Analizamos en el capítulo correspondiente lo que parece ser un divorcio entre los jóvenes y la política. Para los jóvenes de escasos recursos, dado que tienen cerradas otras oportunidades de participación en la sociedad y de influencia en las decisiones que los afectan, los canales democráticos son los principales medios disponibles para constituirse como actores sociales y políticos. Renunciar (o no tener acceso) a ellos, por lo tanto, termina por configurar un cuadro de exclusión y marginalidad permanente.

Más allá de las interpretaciones más o menos complejas acerca de las razones por las que los jóvenes están lejanos de la política, está claro que esta se revertiría en gran medida si al menos fueran un actor electoral. Al respecto, cabe plantearse las siguientes opciones:

- La baja inscripción electoral de los jóvenes depende en gran parte del sistema imperante hoy en Chile. Si se estableciera un sistema de inscripción automática para todos los mayores de 18 años, el problema se resolvería y ello tendría un gran impacto político porque produciría el ingreso al cuerpo electoral de un millón y medio de jóvenes. Sin duda, esto tendría un efecto en términos de incrementar el peso político y social de los jóvenes en elevar el interés y la prioridad que hoy se le entrega a las temáticas juveniles.

Las formas de organización juveniles deben recibir un reconocimiento y respaldo mayor. No habrá participación juvenil mientras no haya interlocución entre los liderazgos juveniles, como quiera que estos se expresen, y las autoridades y representantes públicos. La participación juvenil no se logra estableciendo "canales" sino reconociendo las vocerías y liderazgos existentes y las organizaciones que los jóvenes reconocen como legítimas. Por este motivo, sería de gran valor reimpulsar la ley de asociacionismo juvenil u otra iniciativa similar, que otorgue reconocimiento a las

organizaciones existentes y les de acceso a determinados recursos para llevar a cabo sus iniciativas.

En el mundo de los partidos, la imagen tradicional del joven militante, comprometido y solidario ya no tiene ningún asidero en la realidad. En la práctica, los únicos jóvenes que pesan políticamente son los que se someten a la protección de algún líder adulto, perdiendo, como consecuencia, toda autonomía. Por ello, los jóvenes cercanos a la política son mal vistos por el resto del mundo juvenil y por la opinión pública en general. Rever- tir esto no es un puro problema de imagen, sino que implica modificar el modo en que se generan y potencian los liderazgos juveniles dentro de la política. Se podrían ofrecer alternativas de formación y preparación política para jóvenes a través de universidades o de instituciones de prestigio, y producir instancias de encuentro y debate para plantearse el problema de la participación política desde la juventud. Iniciativas de este tipo tendrían además la virtud de servir como espacios de encuentro e intercambio generacional, de modo de darle mayor identidad y fuerza a la participación de jóvenes en la actividad política.

Estigmatización

No es posible avanzar sustantivamente en la integración social de los jóvenes si no es sobre la base de un cambio progresivo en su imagen social. Con esto nos estamos refiriendo a diversas situaciones: primero, la imagen general de la juventud popular que transmiten los medios de comunicación, poniendo énfasis en aspectos como la droga, la delincuencia y la violencia callejera; segundo, la visión que tienen los empleadores respecto de los jóvenes como potenciales trabajadores, donde priman los juicios negativos acerca de su formación y su falta de hábitos laborales; tercero, el *rol* que se les asigna a los jóvenes en la política, entendiéndolos como activistas instrumentales al mundo adulto y no como sujetos con opinión y voz propia.

Cambiar estas concepciones no es nada sencillo, pero hay instrumentos que pueden ayudar:

- Las campañas para promover el empleo juvenil no pueden basarse en la necesidad de justicia social o de solidaridad, sino en la oportunidad que los jóvenes representan para la empresa y para la economía del país por su mayor flexibilidad y capacidad de adaptarse al cambio tecnológico.
- Se deben promover comunicacionalmente las acciones que realizan los jóvenes en campos como la solidaridad social, la protección del medio ambiente o el deporte. Estas actividades son mucho más masivas que la delincuencia o la drogadicción, pero están menos integradas en la imagen comunicacional de los jóvenes. La posibilidad

de darlas a conocer puede ampliarse dándoles acceso a recursos para crear sus propias formas de difusión y, también, entregándoles apoyo comunicacional a través de organismos como las municipalidades, que tienen un contacto más directo con el mundo juvenil y tienen también acceso a la prensa.

- Por último, si hay algo que afecta la autoimagen de los jóvenes y la percepción que tiene de ellos el resto de la comunidad es el hecho de que no cuenten con espacios propios para sus actividades, y tengan que recurrir a la calle o a la utilización de lugares degradados, que nadie quiere utilizar. La ciudad no contempla la creación de espacios públicos para los jóvenes, los que hay están dedicados a los niños o los ancianos, y los locales comunitarios, como las juntas de vecinos, son poco accesibles a los jóvenes porque siempre existe el temor y la sospecha respecto de sus actividades. La creación de espacios para la juventud pasa por el establecimiento de la figura “espacio juvenil” dentro de la normativa que regula la creación de áreas públicas y sedes sociales.

Para concluir

El objetivo de este trabajo era analizar los mecanismos de exclusión social que operan respecto de los jóvenes chilenos. Desde esa aproximación se ha presentado una gran cantidad de antecedentes cuantitativos y cualitativos, se ha diagnosticado su impacto en términos de producir o no exclusión social, se han revisado las principales políticas comprometidas en cada área y se han elaborado conclusiones y recomendaciones.

Hay, sin embargo, un segundo propósito en este estudio y consiste en definir si el enfoque desde la exclusión social implica efectivamente un aporte distinto a los estudios sociales clásicos. Al respecto hay que señalar que el enfoque de exclusión social utilizado aporta, desde nuestro punto de vista, cuatro cosas fundamentales:

Primero, permite ver cosas que otro tipo de estudios no contemplan. Así, por ejemplo, en nuestro caso, pudimos tratar el tema de la estigmatización o la participación política de los jóvenes como aspectos que inciden en las oportunidades de integración social. Estos aspectos suelen ser secundarios o ser considerados solo como contexto en otro tipo de estudios y el enfoque de exclusión social permite incorporarlos como elementos centrales del análisis.

Aporta una mirada integral acerca de la situación de un determinado grupo social, en este caso los jóvenes. Así, las carencias, las barreras, los recursos, las relaciones, son vistas como partes de un todo más complejo que es la vida de los individuos y su desarrollo como sujetos sociales. En este

sentido, es importante dar un salto respecto a la visión de integralidad que ha dominado en los últimos años en la elaboración de políticas contra la pobreza. Desde esa visión se han propuesto programas sociales que buscan dar respuesta integral a una situación de pobreza o marginalidad, incorporando una multiplicidad de factores simultáneamente. La verdad es que la integralidad no se logra haciendo “intervenciones integrales”, sino permitiendo que los sujetos sean el centro de las intervenciones, que es otra cosa. Quien debe reunir y darles coherencia a las distintas políticas son los propios beneficiarios de estas. La integralidad no está en los programas o las políticas, sino en la posibilidad que estos dan para que los individuos o comunidades los utilicen como parte de sus estrategias. Lo importante es que dichos programas o políticas estén diseñadas a partir de una visión integral de los destinatarios y de los procesos que les generan exclusión.

Desde este punto de vista, la utilización del concepto de exclusión social puede ser de gran utilidad para pensar políticas y programas que actúen no sobre carencias específicas, sino sobre la situación global que impide la integración social de los sujetos.

El enfoque de exclusión social pone en evidencia los procesos que conducen a los sujetos a empobrecerse o les impiden progresar. Desde una mirada tradicional se, utilizan indicadores estáticos, que permiten retratar la situación de un determinado grupo pero no entender cómo se llegó a generar dicha situación. La ventaja de abordar la pobreza como proceso es que se pueden elaborar estrategias más efectivas, que intervengan en las dinámicas que generan pobreza o la perpetúan y no solo en los síntomas de la misma.

Por último, la perspectiva de la exclusión social resulta particularmente útil para tratar la problemática juvenil. En efecto, un enfoque de pobreza centrado en indicadores de ingresos o de satisfacción de necesidades básicas no permite diferenciar la situación del joven de la condición de su familia de origen, de la cual todavía depende, y no saca a relucir los mecanismos por los cuales ese joven reproducirá o superará su situación familiar. Desde una perspectiva de exclusión social, en cambio, se pueden analizar las diversas variables que actúan en ese particular proceso que es la juventud, donde se define la forma en que los sujetos se incorporan a la vida adulta y pasan a tener un lugar propio en la sociedad.

La juventud es en sí misma un proceso marcado por una alta vulnerabilidad porque suceden muchos cambios que traen incertidumbre y riesgo así como oportunidades. Aplicar el concepto de exclusión social respecto de ese universo particular tiene la gran ventaja de que permite apreciar el proceso que está en curso, el paso de la infancia a la edad adulta, y descubrir cuáles son los hitos que impiden o facilitan la integración social.

Así como la óptica de la exclusión es muy potente para analizar la realidad y definir estrategias para actuar sobre ella, la perspectiva de la

integración puede ser también muy interesante como concepto político y como objetivo de política pública. En el caso de la juventud, esa visión ha estado ausente en Chile y ello se traduce en una política segmentada y dispersa, sin un horizonte claro.

En un país como Chile, donde existen todavía importantes de desigualdades sociales, no puede decirse que los niños enfrentan la vida en igualdad de condiciones: los contextos familiares son diversos, el entorno ambiental y urbano también, las posibilidades educacionales, etc. Sin embargo, la sociedad ha establecido algunos límites a las desigualdades aceptables respecto de la infancia, y por ello ha creado un sistema de cuidado médico para el recién nacido, de alimentación para los primeros años de vida y de educación obligatoria hasta el 8vo. año básico. Las diferencias existen, no cabe duda, pero hay consenso social en que debe asegurarse de que ningún niño quede excluido de ciertos estándares básicos de servicios y oportunidades de desarrollo.

Con la juventud no ocurre lo mismo. En esa etapa explotan las desigualdades y no hay nada que las contenga. La mayoría termina la educación media, pero un 15% queda en el camino. A los 18 años las vidas de los jóvenes alejan definitivamente: algunos pueden optar a una formación universitaria o técnica, otros inician la vida laboral, otros intentan iniciarla pero se topan con el desempleo y otros más quedan en tierra de nadie, sin perspectivas ni planes, esperando que llegue la edad adulta que los obligará a incorporarse al mundo del trabajo como sea.

La sociedad no es acogedora hacia esos jóvenes que quedan fuera de las oportunidades. Más que solidaridad y apoyo, ellos son recibidos con desconfianza, prejuicios y temores por parte del mundo adulto. La posibilidad de mejorar su situación influyendo en las decisiones que los afectan se ve lejana e improbable. La democracia está llena de amarres y el debate político evade los temas que a ellos les interesan.

No hay referentes ni ideologías que los agrupen y los representen, ni creen en la utilidad de encontrarlos. Más bien, optan por construir pequeñas complicidades respecto de asuntos puntuales, de un tema de interés, de una iniciativa concreta. Saben, en el fondo, que están profundamente solos y que la familia, que es el espacio desde donde viven este proceso, ya no puede ofrecerles más de lo que les dio.

Cuando termina la juventud, esos jóvenes ya están marcados: están dentro o están fuera. Al decirlo no hay ningún fatalismo, las oportunidades de superar la pobreza y de integrarse siguen existiendo. Sin embargo, en un país como Chile que está en pleno proceso de crecimiento y desarrollo y se propone avanzar en la superación de la pobreza vale la pena preguntarse si no es mejor prevenir la exclusión social en los jóvenes que revertir la pobreza cuando ya está instalada en las familias.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRAZA ESTEBAN, "Diagnóstico de condiciones básicas para una política integral de juventud: Políticas y programas estatales de juventud". Consultoría para un grupo de trabajo Interministerial de juventud"(GTI), 1997.
- BARRIL CLAUDIA (Y OTROS AUTORES). "Nuevas modalidades del agrupamiento juvenil". CIPRES Consultores. Santiago, Chile. 17 de enero 1996.
- BUTELMANN ANDREA, ROMEGUERA PILAR, "Educación Media general *vs* técnica: retorno económico y deserción", Colección Estudios CIEPLAN N° 38, 1993.
- CARRASCO SIXTO, "Igualdad de oportunidades y equidad en la política de educación superior un estudio sobre los procesos de selección y financiamiento". Estudio de caso del Magister en Gestión y Políticas Públicas, D.11, Universidad de Chile, 1997
- CED "Informe final: Encuestas deliberativas ¿Por qué participan los jóvenes?. Santiago (1998).
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) - Solari , Aldo. "La desigualdad educativa problemas y políticas". 2 de marzo 1988.
- COTTET, P, ARENSBURG, S. Y JIMÉNEZ, J. (1997) : "Los jóvenes de los 90. La generación de los descuentos " Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, para IN-JUV, Santiago.
- DAVILA LEÓN. "Exclusión Social y Juventud". Última década N°8, CIDPA. Viña del Mar, Marzo 1998 Pág. 89-107.
- DOS, "Manual de programas sociales para la infancia y la juventud", Ministerio Secretaría General de Gobierno, noviembre 1995.
- ENCUESTA LATINOBARÓMETRO. Opinión Pública Latinoamericana. Junio de 1996.
- ESCOBAR, PATRICIO. "Desempleo Juvenil: Una aproximación al problema". Informe anual N° 8. Programa de Economía del Trabajo. 1998.
- ESPINOZA, VICENTE Y COLABORADORES. (1998) "La participación social y política en los jóvenes. Borrador para la discusión interna". Análisis y difusión de la segunda encuesta nacional de la juventud. INJUV, junio de 1998.
- ESPINOZA, VICENTE Y COLABORADORES. (1998) "Sociabilidad y cultura juvenil. Borrador para la discusión interna". Análisis y difusión de la segunda encuesta nacional de la juventud . INJUV, julio de 1998.
- Estudio Mundial de Valores. Mayo de 1996.
- FIGUEROA, TEÓFILO ADOLFO -ALTAMIRANO DENIS SULMONT. "Social exclusion and inequality in Peru". International Institute for Labour Studies - Unites Nations Development Programme, 1996.
- GARRETÓN, MANUEL ANTONIO - VILLANUEVA, TAMARA. "Política y Jóvenes en Chile: Una Re-formulación". Fundación Friedrich Ebert 1999.
- Gestión de Economía de Organizaciones S. A. Consultoría: "Expectativas y estrategias laborales de jóvenes de bajos recursos". Santiago, Chile.
- Informe para el Ministerio de Economía. "El desempleo juvenil, caracterización y propuesta para la política pública". Santiago, Noviembre 1996.

- INJUV. "Jóvenes reclusos derechos mejoramiento de su situación y perspectivas de rehabilitación". Santiago, diciembre de 1998.
- INJUV. "Proyecto de investigación pandillas juveniles en la región metropolitana". Santiago, diciembre de 1998.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE). "Encuesta Nacional de Empleo". Santiago (1985-1999).
- INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD - Ministerio de Planificación y Cooperación. "Primera Cuenta Nacional de Gestión". Santiago de Chile. 18 de Agosto al 31 de Diciembre, 1997.
- _____. Unidad de estudios Legislativos. "Informe Legislativo Juvenil". Mayo-Diciembre, 1995.
- _____. "Cuadernillo Temático Nº 1 Educación y Trabajo. Santiago. Septiembre 1998.
- _____. "Datos regionales del desempleo juvenil". Santiago Enero. 1999.
- _____. Informe Nº 2 "Estado de avance de los programas juveniles". Santiago de Chile, 1997.
- _____. "La participación social y política de los jóvenes". Santiago. Enero, 1999
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE - International Institute for Labour Studies. "Social exclusion in Latin América". Lima, Perú, 17-19. January 1995.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. "Social exclusion and anti-poverty strategies". International Institute for Labour Studies. 1996.
- JOIGNANT, ALFREDO, "Plan de acción sobre educación y empleo de los jóvenes", documento de discusión de la Organización Iberoamericana.
- JUAN EDUARDO, GARCÍA HUIDOBRO (Editor). "La reforma educacional chilena" Editorial Popular. Santiago Marzo 1999.
- LEHMANN, CARLA (1998). "La voz de los que no votaron" En CEP: Puntos de referencia. Nº 197. Abril de 1998.
- LYNN BENNETT. "Changing the bank's approach poverty analysis and action". South Asia Social Development. December, 1998.
- MIDEPLAN- Programa de Monitoreo de la Política Social "Orientaciones juveniles sobre el trabajo", Informe de avance del estudio realizado por el Departamento de Información y Evaluación social", mayo, 1997.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN - División de Educación General. "Informe Nº 3: Análisis de los proyectos pedagógicos de jornada escolar completa". Santiago de Chile, Enero, 1999.
- _____. Mece Educación Superior. "Programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación superior 1999-2003". Santiago, Chile. Noviembre, 1998.
- _____. Programa MECE-MEDIA. "Agenda liceos" Santiago, Chile. 1999
- _____. "Compendio de información estadística". Santiago de Chile, 1997.
- _____. "Reforma en marcha: buena educación para todos". Santiago de Chile, Noviembre, 1998.

- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN - INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD -DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. "Desempleo juvenil en Chile: aproximación a sus principales causas". Santiago, Chile. Diciembre, 1998.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (MIDEPLAN). "Informe encuesta de caracterización socioeconómica" (CASEN 1996). Septiembre, 1997.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL - Programa Chile Joven. "Programa de capacitación laboral de jóvenes: Creciendo juntos". Santiago de Chile, 1997.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL - Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. "Bitacora: programas sociales de capacitación". Santiago de Chile, 1997.
- RUETALO JOSÉ, "Juventud, trabajo y educación: El caso Cono Sur de América Latina", Estudios de Política pública.
- SALAS, JULIO. "Pertinencia y Coordinación de la Acción Gubernamental Dirigida a la Integración Productiva de los Jóvenes". Departamento de Ingeniería Industrial - Facultad de Ciencia Físicas y Matemáticas - Universidad de Chile, 1999.
- SANTIAGO CONSULTORES ASOCIADOS. "Evaluación del programa ChileJoven, Fase II". Santiago. Noviembre, 1998.
- SILVA, J CLAUDIO. "Noventas: de maratones, vértigo y sospecha. De vuelta a casa para salir de nuevo... derechos juveniles". CIDPA. V Región 1998.
- TOURAINÉ ALAIN. "Juventud y democracia en Chile". Última Década Nº8, CIDPA Viña del Mar 1998, pp. 71-87.
- WEINSTEIN JOSÉ, "Los jóvenes y la educación media" Primer Informe Nacional de la Juventud, INJ- MIDEPLAN, 1994.
- _____. "La búsqueda del tesoro perdido. Educación y juventud". UNESCO. Boletín Nº 45. Abril, 1998.