

JUVENTUD Y MERCADO LABORAL: Brechas y Barreras

FLACSO - Biblioteca

342

331.1
1980j

331.34 Charlin de Groote, Marcelo; Weller, Jürgen, eds.
C478 Juventud y Mercado Laboral: Brechas y Barreras.
Santiago, Chile; FLACSO-Chile; CEPAL, 2006
252 pp.
ISBN: 956-205-212-5

MERCADO DE TRABAJO; JUVENTUD; EMPLEO; POLÍTICA LABO-
RAL; INSERCIÓN LABORAL; DESEMPLEO JUVENIL; DESIGUAL-
DAD SOCIAL; CHILE.

© FLACSO-Chile Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO-Chile

Naciones Unidas 2006
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

BIBLIOTECA - FLACSO - E C

Fecha: 28 / Nov / 2006

Donación: FLACSO-Chile

LC/R.1231

Inscripción Nº 155.675
ISBN: 956-205-212-5

Coordinación editorial: Carolina Contreras
Diseño, Corrección e Impresión: ALFABETA ARTES GRÁFICAS

Julio 2006

FLACSO-Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura
Santiago - Chile
<http://www.flacso.cl>

REG. 218311

CUT. 160.1

BIBLIOTECA - FLACSO

Este documento fue compilado en el marco de las actividades del proyecto "Integración de jóvenes al mercado laboral (GER/03/99)", ejecutado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en conjunto con la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial de la CEPAL, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones mencionadas.

Índice

Presentación

REINHARD VON BRUNN 5

Prólogo

JÜRGEN WELLER 9

Introducción

MARCELO CHARLIN 13

Requerimientos de la Demanda Laboral

CARMEN LUZ CAMPUSANO, CAROLINA DE LA LASTRA 25

Trayectorias Laborales Juveniles

CAROLINA DE LA LASTRA, CARMEN LUZ CAMPUSANO 51

Trayectorias Laborales de los Jóvenes Chilenos

MARIANA SCHKOLNIK 83

Expectativas y Estrategias Laborales de Jóvenes y Adultos Jóvenes en Chile

LEANDRO SEPÚLVEDA 127

Políticas y Programas de Apoyo a la Inserción Laboral de los y las Jóvenes en Chile

PAULINA FERNÁNDEZ, MARCELO CHARLIN 169

Propuestas sobre Políticas, Programas y Proyectos para el Fomento de la Inserción Laboral de Jóvenes en Chile

MARCELO CHARLIN, PAULINA FERNÁNDEZ, FRANCESCA CAMELIO 215

Políticas y Programas de Apoyo a la Inserción Laboral de los y las Jóvenes en Chile

*Paulina Fernández**

*Marcelo Charlin***

Este capítulo expone sintéticamente los resultados del estudio realizado por Flacso, el cual se estructuró metodológicamente sobre dos ejes centrales: 1) análisis de información secundaria –estudios, documentos de trabajo y datos cuantitativos¹– sobre el tema juventud, desempleo y políticas de fomento al empleo, y 2) entrevistas a informantes calificados con los que se abordaron los temas de empleo juvenil, empleabilidad y características del mercado laboral, con el propósito de relevar hipótesis subyacentes a las experiencias de política, por una parte y, por la otra, de formular lineamientos de propuestas programáticas.

* Socióloga de la Universidad de Brasilia y Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Fue jefa del departamento de estudios del Instituto Nacional de la Juventud, donde desarrolló una importante tarea en la realización de una serie de investigaciones sobre juventud, además de su participación en la elaboración de varias de las Encuestas Nacionales de Juventud del INJUV. Llegó a ser directora del Instituto y actualmente ocupa el mismo cargo en el Servicio Nacional de Menores. Es experta en políticas y programas orientados a los jóvenes, especialmente en el ámbito del trabajo.

** Arquitecto de la Universidad de Chile, Master y Doctor en Sociología de la Universidad de York, Toronto, Canadá. Es Profesor-Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile. Trabaja en evaluación de políticas y programas públicos y en planificación, especialmente en los niveles local y territorial. Actualmente dirige en FLACSO el Portal del Desarrollo orientado, entre otros aspectos, al apoyo del microemprendimiento juvenil.

¹ Los datos estadísticos que se presentan en este capítulo provienen, principalmente, de las Encuestas Nacionales de Juventud (ENJ), realizadas cada tres años por el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), en 1994, 1997, 2000 y 2003. Otras fuentes se individualizan en cada caso.



A continuación se describirán, en primer lugar, las características del mundo del trabajo chileno, así como la situación y los cambios en la relación entre las y los jóvenes y el mercado laboral, describiendo los cambios en la inserción de este, que ellos y ellas han debido enfrentar en los últimos años en Chile. En segundo lugar, se analizará algunas de las intervenciones programáticas de mayor relevancia implementadas entre 1990-2004, orientadas a promover la inserción laboral de los jóvenes y a entregarles mayores herramientas que les faciliten su entrada al mercado.

En seguida, a partir de una síntesis de los contenidos relevados en las entrevistas sostenidas con expertos, se presentará un análisis de los supuestos y pertinencia socio-cultural de las intervenciones y programas del período, señalando sus fortalezas y debilidades. Por último, se plantean algunos desafíos y propuestas que interroguen a las políticas públicas respecto a la relevancia de abordar el tema de la inserción laboral desde parámetros y categorías innovadoras, adecuadas a un contexto de economía mundializada y relevancia de la formación y renovación permanente del capital humano para el desarrollo del país.

ANTECEDENTES GENERALES

En un contexto de economía mundializada y de globalización, la educación y el capital humano se constituyen en requisitos indispensables para el desarrollo social y económico sostenido y de largo plazo de nuestros países. Los cambios tecnológicos y organizativos y las presiones sobre la competitividad demandan nuevas capacidades de la fuerza de trabajo. Además de la formación laboral para el uso de nuevas tecnologías, hay que considerar las nuevas habilidades personales necesarias que faciliten la rápida adaptación a los cambios y hacer, de esta forma, posible la utilización de controles e incentivos laborales totalmente diferentes a los del período anterior (CEM, 2004).

Es por ello que las características que hoy debe tener la fuerza de trabajo, para adaptarse a los cambios en los procesos productivos, debe responder al actual contexto de mayor incertidumbre: adaptabilidad, capacidad de enfrentar el cambio, polivalencia y tolerancia a la inestabilidad del empleo. Aunque en teoría estos son, entre otros, los atributos que los y las jóvenes debiesen manejar, dados sus vínculos “naturales” con las nuevas tecnologías, estas características no necesariamente muestran una distribución transversal en la población juvenil. Por el contrario, existen brechas notables entre los segmentos más desposeídos y los grupos de mayores recursos económicos. En consecuencia, son los y las jóvenes pobres y extremadamente pobres los que deben enfrentar las barreras más altas para acceder al mundo del trabajo, incluso en el caso de quienes han logrado completar la enseñanza media. Ello se debe a una multiplicidad de factores que van desde las desigualdades en la calidad de la educación a la que este segmento puede acceder, hasta la discriminación por su origen social y su herencia cultural.



En consecuencia, para abordar estos cambios no solo se requiere de educación formal o de capacitación en oficios y técnicas específicas, sino que, además, implementar un dispositivo de formación de competencias que permita utilizar eficazmente todas las técnicas que existan fuera del trabajo y que se dan por supuestas en cualquier trabajadora o trabajador (CEM, 2004). Lo anterior podría verse fortalecido si se generasen acciones tendientes a que aquellos que estén cursando educación media técnico-profesional puedan tener un acercamiento al mundo laboral durante su proceso formativo. Como complemento de lo anterior, también se podría desarrollar mecanismos que les posibilite compatibilizar procesos formativos/educativos con el trabajo, principalmente para los primerizos, pudiendo estos revisar sus procesos de inserción laboral.

Cada vez más la calidad de los empleos a los que tienen acceso, en general, los y las jóvenes está fuertemente condicionada por las posibilidades de acceder a niveles educativos y de formación acordes con las exigencias del mercado laboral², las que a su vez están mediatizadas por el tipo de educación que pueden financiar, por el nivel educativo de los padres, por las redes de apoyo con que cuentan y por el entorno en que viven³.

A lo anterior, hay que sumar las características que, en general, ha mostrado el mundo del trabajo en Chile. Históricamente la tasa de desempleo juvenil –conformada por aquellos que tienen entre los 15 y 24 años– ha duplicado la tasa de desempleo adulto. Esta constatación parece expresar una característica estructural del mercado del empleo nacional, la que tiende a acentuarse en contextos de crisis, así como ante los nuevos requerimientos de un mercado laboral que demanda un trabajador con mayor calificación, con manejo de las nuevas tecnologías y con ciertas características personales específicas tales como autonomía, flexibilidad, capacidad de adaptación, incorporación de nuevos conocimientos, entre otras.

Por otra parte, desde 1990, la cantidad de jóvenes inactivos ha venido aumentando, situación que también se relaciona con una mayor permanencia de estos en el sistema educativo. Es así como, respecto del tipo de ocupaciones (según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, CIUO), la tendencia general que se observa durante el período 1992-2002 es a un descenso en la proporción de ocupados que desempeñan oficios que requieren poca o escasa calificación y a un paulatino aumento en el porcentaje de personas que desempeñan oficios que requieren mayor preparación. En general, es conocida la literatura sobre la materia que indica que los y las

² Factores asociados a la deserción escolar, INJUV, 2002. Condiciones laborales de los jóvenes chilenos, INJUV, 1999.

³ Ibáñez, Sergio, "Inserción laboral juvenil: análisis de variables relevantes y perspectivas de política." Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, enero 2003; Núñez, Javier y Gutiérrez, Roberto, *Classism, discrimination and meritocracy in the labor market: the case of Chile*. Departamento de Economía, Universidad de Chile.



jóvenes, principalmente quienes se encuentran entre los 15 y 24 años de edad, aspiran ya sea a seguir en el sistema educativo, o bien a tener acceso a cursos de formación y capacitación una vez insertos en el mercado laboral. Sin embargo, encuentran dificultades para compatibilizar, en forma paralela, el trabajo con la educación, dada las características tanto del sistema educativo como las del mercado laboral. Por otro lado, aquellos que logran finalizar sus procesos educativos tienen acceso diferencial al mercado laboral, en cuanto a sus condiciones de contratación, según su procedencia social y las redes sociales en las cuales están insertos. Finalmente, como se verá, el ser mujer o hombre también marca la trayectoria laboral de las personas y las características de los empleos a los cuales tienen acceso.

En lo que sigue se presenta una serie de aspectos que han caracterizado a la población juvenil que constituye la oferta en el mercado laboral en Chile, desde la década de los 90 y el inicio de la actual. Como se dijo, en esta sección se recurre principalmente a las Encuestas Nacionales sobre Juventud realizadas por el INJUV.

1. CARACTERIZACIÓN DEL SEGMENTO JOVEN DE LA POBLACIÓN CHILENA: PERFIL Y SUBJETIVIDAD DE LOS Y LAS JÓVENES CON RESPECTO A SU ACCESO AL MUNDO DEL TRABAJO

1.1 Cuántos son los jóvenes chilenos

El proceso de expansión demográfica se ha caracterizado tanto por un aumento de la esperanza de vida como por una disminución en las tasas de fecundidad. Dichas características han tenido un efecto en la distribución de los diferentes grupos de edad en la población. El peso relativo de la población joven –de 15 a 29 años de edad– ha disminuido desde un 27.3% en el año 1992, a un 21.1% en el año 2002. Para el mismo período, la proporción del grupo de edad de 60 o más años, aumentó desde un 6.8% a un 11.4%. La mayoría de los jóvenes (85%) reside en zonas urbanas⁴.

De acuerdo con el censo de 2002, los y las jóvenes chilenos/as entre 15 y 29 años son en total 3.192.724⁵. Entre ellos, la mayor proporción corresponde al tramo intermedio entre 20 y 24 años (39%) y los otros dos tramos se dividen en partes iguales, alrededor del 30% cada uno. En cuanto al sexo, hombres y mujeres se dividen en mitades prácticamente iguales (50.4% y 49.6%, respectivamente).

Finalmente, es relevante señalar que, dadas las características actuales del crecimiento demográfico en Chile, es posible considerar que los próximos veinte años serán testi-

⁴ Censo de Población y Vivienda, INE 1992 y 2002

⁵ La población total del país alcanzó en 2002 a 15.116.435.

gos de la existencia de la mayor cohorte joven, en términos absolutos, de toda la historia demográfica chilena, la que deberá integrarse con las herramientas necesarias y de forma dinámica a los procesos de desarrollo y crecimiento de los respectivos países (Rodríguez, 2002; CEPAL 2002).

1.2 Cómo se ven a sí mismos los jóvenes chilenos

A partir de la cuarta encuesta nacional de juventud realizada por el Instituto Nacional de la Juventud, en 2003, es posible resumir brevemente la forma en que los jóvenes se ven a sí mismos y a la sociedad en que viven; se debe señalar que hay cinco áreas en que se puede percibir una imagen más compartida y transversal, independiente del nivel socioeconómico, sexo, lugar de residencia y de la edad.

Optimistas frente al futuro: los y las jóvenes chilenos/as son mayoritariamente optimistas, tanto frente a su propio futuro personal como al del país. La gran mayoría (84%) de los jóvenes entrevistados señala que en 5 años más van a estar mejor que como están ahora y cerca de la mitad cree lo mismo respecto al país. Como resulta de esperar, los/as jóvenes de los estratos socioeconómicos altos y los de menos edad son los más optimistas en este sentido.

Comprometidos con su familia y su proyecto de vida: los jóvenes se comprometen con aquello que les interesa: 3 de cada 4 jóvenes se declaran comprometidos, en primer lugar, con su familia, ya sea de origen o constituida por ellos. Al mismo tiempo cerca de un tercio se manifiesta dedicado a la construcción de su biografía, con miras a establecer su propia familia. De allí que su percepción de la identidad juvenil no concuerda con los estereotipos recurrentes del joven lúdico o despreocupado, presentes en la conversación social y la opinión pública y difundidos por los medios de comunicación. Por el contrario, para la gran mayoría de los jóvenes mismos esta etapa de su vida es una oportunidad para acumular para el futuro y de invertir en viabilizar sus proyectos personales.

Portadores de una positiva imagen de sí mismos: relacionado con el punto anterior, los y las jóvenes se autodefinen de manera positiva, en contradicción con las imágenes que los presentan como apáticos/as, violentos, poco comprometido/as y escasamente vinculados con los temas públicos. Los tres principales conceptos a los que los y las jóvenes recurren para definirse son "trabajador", "solidario" y "sociable", con lo que se confirma la representación de un joven empeñado en acumular para el futuro, pero también interesado en la vinculación con otros, sea en el ámbito más personal o social.

Críticos con relación al país: los jóvenes, en general, no tienen una opinión demasiado positiva de cómo es Chile actualmente. Sin embargo, lejos de no estar interesados en los temas sociales, políticos o económicos, esbozan una crítica consistente a la sociedad, la que se expresa principalmente en la falta de oportunidades y en la inequidad social.

Cercanos a las instituciones educativas: finalmente, algo que resulta común a los jóvenes es su bajo nivel de confianza en las instituciones de carácter político, y su alta confianza en las instituciones educativas y en la familia. Los jóvenes confían fuertemente en la educación como medio para hacer posibles sus expectativas de mejoría de su situación en el tiempo, lo que focaliza sobre dicha institución la demanda de los jóvenes por mayor acceso a la educación superior y a procesos formativos y de capacitación.

1.3 Los jóvenes y sus formas de inserción laboral: articulación trabajo y educación

La información de las Encuestas Nacionales de Juventud y otros estudios realizados sobre el ámbito laboral permiten tener un perfil respecto de las características de los y las jóvenes que trabajan, por qué lo hacen y cuáles son sus motivaciones.

Una de las principales variables que influyen sobre las posibilidades de acceder al mundo del trabajo es el nivel y tipo de educación que alcanzan los jóvenes. De hecho, un informe del Ministerio del Trabajo (Agenda Laboral, diciembre 2003) señala que la culminación de la enseñanza media es en la actualidad la condición mínima que permite a los jóvenes acceder a mejores oportunidades laborales e ingresos en el futuro. La información que entrega el Ministerio muestra que ha caído de manera sostenida la participación del empleo de las personas con bajos niveles de calificación o no calificadas, comparadas con el porcentaje de la participación del empleo de los profesionales y técnicos.

Por otra parte, distintas fuentes (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN, Instituto Nacional de Estadísticas, INE, Ministerio del Trabajo) evidencian una relación significativa entre educación y remuneraciones, es decir, que mayores niveles educacionales generan mejores ingresos, lo que implica que la tasa de retorno es mayor cuanto mayor es el nivel educacional que alcanza una persona. Además, el mejoramiento de los ingresos también está fuertemente relacionado con los niveles de calificación y capacitación. Por lo demás, se trata de una correlación de texto, por así decirlo, en la literatura internacional sobre el tema.

En consonancia con lo anterior, la información disponible (INJUV y MIDEPLAN) muestra que para los y las jóvenes, principalmente para aquellos de escasos recursos o de nivel socioeconómico medio, el terminar la educación media y el poder tener acceso a la educación superior es una meta importante. Saben que a mayor nivel educativo, mayores son sus posibilidades de acceder a mejores trabajos. Así es como en el período 1990-2000 la cantidad de jóvenes inactivos ha aumentado, situación que se relaciona con una mayor permanencia de estos en el sistema educativo.

Al desagregar la información disponible por subgrupos etarios, se observa que en el tramo de 15 a 18 años ha habido una baja en los niveles de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo, constituyéndose por lo tanto en población inactiva. Sin



embargo, se observa también que la tasa de participación disminuyó en los hombres en el período 1990-2000, pero aumentó en las mujeres mayores de 19 años, y especialmente en las mayores de 25 años.

**TASA DE PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES POR SEXO,
SEGÚN TRAMO ETARIO, 1990-2000, EN %**

Edad	1990			2000		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
15 a 18	23.0	9.4	16.3	14.3	7.6	11.0
19 a 24	72.4	39.4	55.4	61.6	41.7	51.6
25 a 29	92.6	44.2	67.2	89.0	56.1	72.2
Total	64.4	32.9	48.2	56.0	36.6	46.3

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2000.

Por otro lado, el 49.2% de los jóvenes está estudiando actualmente (ENJ 2003). Si se analiza la información por subtramos etarios resulta que el 85.4% de los jóvenes entre 15 y 18 años está estudiando. A partir de los 19 años, es decir, cuando corresponde el acceso a la educación superior, este porcentaje disminuye a un 35.5%.

Las razones más importantes para no estar estudiando son externas al proceso educativo mismo: los problemas económicos (23.8%), el trabajo (22.1%) o el cuidado de hijos (18.3%), siendo este último una característica típicamente femenina. Solamente el 16.9% de los jóvenes declara no estar estudiando por haber terminado su educación. Por otra parte, las razones para no estar estudiando se distribuyen de forma muy desigual entre los distintos grupos socioeconómicos. Así, el 53% de los jóvenes de GSE más bajo no estudia por problemas económicos o porque optó por trabajar, y solamente el 11.3% terminó sus estudios. Mientras que en el GSE más alto el 40.1% terminó sus estudios, y los que no estudian por trabajo o problemas económicos bajan a un 34%.

En general, el continuar con estudios retrasa visiblemente la edad de inicio de la vida laboral. Un análisis longitudinal de la encuesta CASEN 1987-2000 revela un consistente aumento del porcentaje de jóvenes que declara estar estudiando como motivo para no trabajar. El año 1987, un 46% de jóvenes no trabajó ni buscó trabajo por encontrarse estudiando. Esta cifra subió a un 63% en el año 2000. Además, los jóvenes valoran positivamente los beneficios que se pueden obtener de la educación: "Tener buena educación" es considerado el segundo factor más importante para que a los jóvenes les vaya bien en la vida (lo señala el 32% de ellos), después del 62.8% que atribuye en primer lugar el éxito a "ser constante y trabajar responsablemente".

Con relación a la cobertura de la educación media, si bien esta es amplia y ha ido creciendo lenta pero sostenidamente en los últimos años (pasando desde 77% en 1991 a 84% en el 2000⁶), es muy diferenciada según los niveles de ingresos de los alumnos, fluctuando entre un 97.7% para el quintil más rico de la población y un 77.4% para el quintil más pobre (MIDEPLAN, s.f.)⁷. En cuanto a los jóvenes que solo se encuentran trabajando (*versus* aquellos que estudian y trabajan o, solamente, estudian), cuando se les pregunta si les gustaría volver a estudiar, la gran mayoría de ellos (el 91% en la Encuesta Nacional de Juventud 2003) responde que sí les gustaría. Esta prioridad es consistente para las distintas mediciones y generalizada a los distintos niveles socioeconómicos. Sin embargo, con relación a la educación superior, la cobertura no solo es inferior, sino que además la brecha educativa entre el quintil de más altos ingresos y el más bajo es muy grande: mientras el 65.5% de los jóvenes del quintil más rico estudian en el sistema, solo el 8.7% de los jóvenes del quintil más pobre lo hacen.

1.4 Edad de la primera experiencia laboral

Más de un tercio (37%) de los jóvenes entre los 15 y 18 años ha tenido o tiene contacto con el mercado laboral; en el tramo entre los 19 y 24 años esta cifra aumenta a un 78.9%. Las diferencias por sexo son significativas: en 2003, los hombres trabajando eran más del doble de las mujeres. Al mismo tiempo los hombres han tenido más contacto con el mundo del trabajo que las mujeres, lo que podría estar indicando que las mujeres por distintas razones tienden a dejar el mercado laboral, sumándose al contingente de personas inactivas. Esas razones pudieran estar vinculadas con el cuidado de hijos y quehaceres del hogar, asociado a la percepción de que la fuerza de trabajo femenina es secundaria y que se inserta en el mercado en momentos de mayor precariedad e inestabilidad de los ingresos del sostenedor principal del hogar. En consecuencia, el promedio de edad de ingreso al trabajo de los jóvenes es de 16.7 años, siendo inferior en los hombres (16.3 años) y superior en las mujeres (17.2 años). Los jóvenes tuvieron su primera experiencia laboral en edad escolar y la edad de acceso al mercado tiende a disminuir, especialmente entre los y las jóvenes de nivel socioeconómico bajo (promedio 16.2) respecto a los del alto (promedio 17.94).

Adicionalmente, el grupo de jóvenes más afectado por el problema del desempleo pertenece al primer quintil, con un 23.2% en el año 1996 y 36.1% en el año 2000. Por otra parte, existen importantes diferencias en cuanto al género, principalmente al cruzar dicha variable con la de quintil de ingreso. En el primer quintil, en el año 2000, la

⁶ Fuente: MINEDUC (2001), Compendio de Información Estadística Educativa año 2000. Santiago, Chile.

⁷ Fuente: MIDEPLAN (s/f), Relación entre salario y tipo de educación, evidencia para hombres en Chile 1990-1998. Santiago, Chile.



tasa de desocupación femenina alcanza al 42.0%, mientras que la masculina es de un 33.2%. En el quinto quintil, en cambio, la tasa de desocupación es muy similar para hombres y mujeres, con una diferencia de 0.9% (MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2000). En general, la tasa de desempleo entre “los jóvenes de estratos más pobres es muy superior a la de los jóvenes que pertenecen a los hogares de mayores ingresos, reflejando las mayores dificultades para encontrar empleos debido a factores de oferta, como de demanda. Pero también los menos calificados son los primeros en ser despedidos con ocasión de una crisis económica internacional como la de 1998, constituyendo una variable de ajuste fácil”⁸.

1.5 Condiciones laborales de los y las jóvenes que trabajan

Respecto al tipo de vinculación laboral, la mayor parte de los jóvenes que trabaja lo hace de manera dependiente (79.3%), el 18.3% en forma independiente y solo el 2.4% se desempeña bajo ambas modalidades. El trabajo en forma independiente no presenta variaciones por tramos etarios, pero más hombres que mujeres trabajan en esta modalidad.

Por otra parte, la vinculación contractual de aquellos jóvenes que trabajan tiende a hacerse más estable a medida que aumenta su edad: el 59.1% de los que tienen de 15 a 18 años trabaja sin contrato, mientras que en el segmento entre 19 y 24 años el porcentaje de casos sin contrato disminuye significativamente (23%).

En este tema se observan diferencias importantes por nivel socioeconómico: el 11.3% de los jóvenes de GSE alto trabaja sin contrato, mientras que los de GSE bajo lo hacen en un 24%. En cuanto al lugar de residencia, el 30% de los jóvenes que residen en el medio rural trabaja sin contrato *versus* el 17.5% de los jóvenes del medio urbano que trabaja en las mismas condiciones. No hay diferencias significativas por sexo.

Respecto a la cotización en un sistema de Previsional, el 62% de los jóvenes que trabaja cotiza en alguna AFP y el 28% no lo hace en ningún sistema de previsión, es decir, uno de cada cuatro jóvenes no ahorra o no tiene capacidad para hacerlo, con el consecuente detrimento de su seguridad social futura.

En cuanto a la jornada laboral, las Encuestas Nacionales de Juventud revelan que entre quienes trabajan, el 69.4% lo hace bajo la modalidad de jornada completa, un 9.0% lo hace media jornada. Por otra parte, el 11.9% trabaja por horas y el 9.8% trabaja “alguna otra modalidad”. La modalidad de jornada completa es predominante entre los hombres (72.1% contra 64.7%), en los jóvenes de mayor edad y en el medio urbano. El porcentaje de mujeres es más alto en las modalidades “media jornada” o

⁸ Schkolnik, Mariana, Otra mirada al desempleo juvenil; desafíos del nuevo milenio. Documento de trabajo, pág. 14, junio 2002.

“por horas”, lo que marca una tendencia a la hora de pensar en flexibilidad y sus diferencias por género.

Las razones que dan los jóvenes para explicar su inserción laboral se vinculan principalmente a la subsistencia. El 39.8% declara trabajar para mantener o ayudar a mantener a su propia familia, y el 15.5% para hacer lo propio con su familia de origen. Por su parte, un 27.6% declara trabajar para solventar sus gastos personales y un 9.2% para estudiar.

1.6 Ocupaciones de los jóvenes y sus niveles de salarios.

De acuerdo con las cifras de la encuesta CASEN 1992-2002, el empleo juvenil para el período, en términos de las ramas de la actividad donde se desempeñan los jóvenes, muestra un paulatino aumento en la proporción de ocupados en las actividades económicas de servicios (de un 45.7% en 1992 a un 55.0% en 2000), acompañado de una disminución de la proporción de ocupados en actividades extractivas y en la industria manufacturera (de un 37.7% a un 28.5% en el mismo período). Estos cambios, si bien se observan en el conjunto de los ocupados, han sucedido de forma más pronunciada en los ocupados de 15 a 29 años.

Respecto del tipo de ocupaciones (según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, CIUO), la tendencia general que se observa en el período 1992-2002 es un descenso en la proporción de ocupados que desempeñan oficios que requieren poca o escasa calificación y un paulatino aumento en el porcentaje de personas que desempeñan oficios que requieren mayor preparación.

Además, los datos sugieren que la baja en la proporción de jóvenes ocupados como trabajadores no calificados tiene su contraparte en un aumento de oficios tales como vendedor, empleados de oficina, técnicos y profesionales de nivel medio y profesionales científicos. Estos oficios representaban en total un 34.4% de los ocupados jóvenes en el año 1992 y aumentaron a un 46.4% al 2000.

La evidencia muestra que los jóvenes perciben menos ingresos que los mayores de 30 años, para todos los quintiles de ingreso, observándose una mayor brecha en los quintiles de los sectores medios, que posiblemente tiene relación con el nivel educativo y experiencia previa. Por otra parte, las mujeres perciben menos ingresos que los hombres, evidencia que ha sido constatada permanentemente respecto a las condiciones laborales de las mujeres, asociadas a factores que consideran que el trabajo de la mujer es secundario y que asocian a la mujer a un mayor costo de contratación.

Por otra parte, el análisis longitudinal de la encuesta CASEN, para el período 1987-2000, muestra un incremento en el nivel salarial real de los jóvenes, pero aún por

debajo de los ingresos que perciben los adultos. Al analizar la situación del ingreso se observa entre los años 1987 y 2000 un aumento sostenido del promedio del ingreso real por la ocupación principal. Este aumento es de un 64% para los ocupados jóvenes y de un 54% para los ocupados adultos. En el año 1987 el ingreso promedio por la ocupación principal para los jóvenes era de \$ 111.263, y la mediana (que indica en este caso el ingreso máximo alcanzado por el 50% de los casos) \$ 78.378. En el año 2000, el ingreso promedio había subido a \$ 182.285 y la mediana \$ 129.155. Los datos de ingreso para el período sugieren, además, que la dispersión de ingreso es mayor en los adultos que en los jóvenes. Llama la atención que a pesar del alza de los ingresos por el trabajo durante la década de los 90, hacia el año 2000 un 50% de los ocupados jóvenes, es decir, más de 650.000 jóvenes percibieron ingresos que no superan el sueldo mínimo. Sin embargo, el ingreso promedio percibido por los jóvenes varía considerablemente de acuerdo al nivel educativo que tienen, es decir, a mayor educación mayor son los ingresos. Esta constatación es coherente con lo planteado por los jóvenes respecto a la importancia de la educación para sus vidas y entender la juventud como una etapa para acumular para el futuro.

1.7 Las mujeres jóvenes y el trabajo

La tasa de participación femenina es prácticamente la mitad de la tasa de participación masculina, perciben menores ingresos que los hombres desempeñando las mismas funciones, situación que es justificada por los empleadores aludiendo al alto costo laboral asociado a la contratación de una mujer. Adicionalmente, las mujeres están frente a un mercado laboral "rígido" en cuanto a sus posibilidades de compatibilizar las distintas funciones que desempeñan. Pero las mujeres tienen más educación que los hombres, cada vez más deben asumir múltiples roles y se espera que los desarrollen con la máxima eficiencia. A su vez, las mujeres de hoy tienen un mayor nivel educativo que las mujeres de hace 20 años, han sido capaces de diversificar las actividades que desarrollan, asumiendo funciones de reproducción⁹ y producción, mientras que los hombres han sido mucho más lentos en su proceso de participar en las funciones de reproducción.

Por otra parte, al analizar los cambios socioculturales de la sociedad chilena (Censo 1992-2002; PNUD, 2003) se evidencia que las principales portadoras de esos cambios los representan las mujeres y las mujeres jóvenes (SERNAM, 2004 e INJUV, 2004), sin embargo, las instituciones no necesariamente han logrado adaptarse a esta situación.

⁹ Las funciones de reproducción se refieren acá no solo a tener hijos, sino que al desarrollo de las tareas domésticas, cuidado de hijos, educación y socialización, ser esposa y marido, mujer y hombre, otras, es decir, aquellas tareas más vinculadas con el mundo privado de las personas.



Para esto, el Estado tuvo que crear una institucionalidad específica para abordar el tema género e incorporarlo como una preocupación transversal al interior de las políticas públicas. Tarea que no ha sido fácil ni tampoco ha llegado al conjunto de las instituciones y sistemas sociales, siendo uno de ellos el mercado laboral.

Uno de los fenómenos más importantes del último tiempo en el mercado laboral ha sido la incorporación de la mujer al trabajo remunerado; pero aún se observa 1) que lo hace a tasas muchos menores que los hombres (especialmente en los quintiles más pobres), 2) que es esporádica dependiendo de la coyuntura, 3) que sus condiciones de trabajo son distintas en cuanto a remuneraciones (remuneraciones más bajas que los hombres), y 4) que su incorporación es desigual en función de su situación económica y red de apoyo, la cual, en gran medida, determina sus posibilidades de acceder a redes de protección social, de tal forma de asumir funciones de mayor responsabilidad. Sin embargo, la red de apoyo no contribuye necesariamente a generar mejores oportunidades de inserción laboral que permitan a las mujeres asumir sus funciones reproductoras y productoras (ofertas de cuidado infantil, flexibilidad laboral, valoración social de sus capacidades y funciones sociales que desempeña, respeto a sus proyectos personales).

Uno de los temas que sale al debate cuando se aborda de manera específica la inserción educativa y laboral de las mujeres es el de la flexibilidad laboral y cuánto una política de esta naturaleza contribuiría a que la tasa de participación laboral de las mujeres fuera mayor, de modo que el país pudiese aprovechar “un recurso potencial no despreciable por razones de crecimiento, de reducción de la pobreza e igualdad de oportunidades; así como por razones de realización personal y superación de la mujer en el desarrollo de su identidad en el mundo laboral y aporte al futuro” (Schkolnik, 2004).

En este debate, sin embargo, hay posiciones encontradas. Existen aquellos que desde una mirada más tradicional consideran la flexibilización de la jornada laboral para las mujeres como una forma de compatibilizar el trabajo productivo y reproductivo. Introduce la posibilidad del trabajo remunerado de las mujeres, necesario para el sustento del hogar y para el desarrollo de la autonomía sin una modificación sustancial, en principio, de la forma de organizar el trabajo doméstico y de cuidado de los hijos. Se alude en esta misma mirada, que la inserción flexible de las mujeres implica una reducción de costos laborales, incluidos los relativos a la reproducción y, además, permite sostener una oferta de trabajo flexible, necesaria en las nuevas formas de organización de la producción.

Por otra parte, están aquellos que, desde una mirada más “moderna”, sostienen que la flexibilización del mercado laboral representa la posibilidad, en un mundo interconectado y globalizado, de realizar tareas de producción en distintos tipos de jornadas y

condiciones de acuerdo a los intereses de las personas y del mercado, dando cuenta mayormente de la diversidad y la heterogeneidad existente al interior de nuestras sociedades, así como de la diversidad de la organización de la producción y de los requerimientos del mercado laboral.

En este sentido, se sostiene que los nuevos trabajadores y trabajadoras, sin la herencia del mundo obrero tradicional, han entrado al mercado de trabajo trayendo nuevas subjetividades, actitudes hacia el empleo y expectativas diferentes y más individualizadas. El contexto actual y una mayor flexibilidad del mercado laboral representa para la sociedad, el mercado y las mujeres la posibilidad de disponer de más tiempo y compatibilizar en mayor grado el trabajo remunerado con otras necesidades e intereses vitales, haciéndolo de maneras diferentes en diversas etapas de la vida (Yáñez, Sonia, 2004). En este sentido, los cambios del sistema de género se basan en gran parte en las transformaciones culturales y en los cambios de los modelos de familia, que se introducen en las políticas públicas en los ámbitos de la legislación, natalidad y sexualidad, empleo, seguridad social y empleo.

En suma, sin que ellos representen una caracterización exhaustiva, los cambios más significativos que ha experimentado la inserción de las mujeres al mundo del trabajo pueden formularse en los siguientes términos:

- Aumento en la tasa de participación femenina: en 1986 la tasa de participación femenina alcanzaba un 28.7% y para el año 2002 esta era de un 33.9%. En contrapartida los hombres han disminuido su participación de 76% en 1990 a un 72% en el 2002, pero duplicando todavía la tasa femenina.
- La participación laboral según quintiles de ingreso es desigual a medida que aumenta el ingreso: en el primer quintil la tasa alcanza a un 22.8% y en el quinto quintil es de un 52.5%.
- Mayor regularidad de la participación laboral femenina, fenómeno que se puede explicar por una postergación de las decisiones de matrimonio y de maternidad (disminución de las tasas de fecundidad), como muestran los datos del INE, junto a un aumento de los embarazos en las adolescentes.
- Mayor importancia del ingreso de la mujer en el hogar. El segundo ingreso para una mejor calidad de vida en el hogar es fundamental. Por tanto, el ingreso que aportan las mujeres es clave para ello, por lo que ha aumentado la cantidad de mujeres que son jefas de hogar, cumpliendo estas roles de reproducción y proveedoras a la vez. Por otra parte, se sabe que si más mujeres provenientes de los quintiles más pobres ingresaran al mercado laboral, muchas familias dejarían de ser pobres. Sin embargo, cabe la pregunta respecto a qué tipo de trabajo estas mujeres tendrían acceso y

cuál es el costo oportunidad considerando su nivel educacional y experiencia previa.

- La inserción laboral femenina se da principalmente en el rubro servicios sociales, comunales y personales (alrededor de un 45% de las mujeres se ocupa en el área servicios). Ocurre en empresas de menos de 10 trabajadores y en promedio ganan menos que los hombres. De acuerdo a un estudio del SERNAM, en promedio por cada \$ 1.000 que gana un hombre una mujer gana \$ 689.
- Las mujeres se han ido incorporando al sector microempresarial más rápidamente que los hombres, lo cual posiblemente se deba a que desarrollar un negocio familiar propio le permite adecuar su jornada laboral con otras actividades.

Lo señalado muestra, por una parte, la importancia de incorporar la perspectiva de género en las políticas tendientes a cambiar las reglas y las condiciones con que opera el mercado laboral, así como los efectos que estas ocasionan en otras políticas vinculadas (cuidado infantil, educación primaria, entre otras (efecto cadena). Por otra parte, la relevancia de concordar el modelo de familia que interesa desarrollar en una perspectiva societal y que vincule, lo más equilibradamente posible, el desarrollo económico sustentable, con el desarrollo humano y la calidad de vida.

1.8 Percepciones de los y las jóvenes respecto al mundo laboral

En el cuestionario de la IV Encuesta de Juventud realizada por el INJUV, se hizo una serie de afirmaciones respecto de las cuales el joven entrevistado debía señalar cuál era su percepción respecto al mundo del trabajo. En general, con lo que más estuvieron de acuerdo los y las jóvenes entrevistados fue con que a la hora de hacer una contratación, el empleador prefería a personas con más experiencia. Un poco más de la mitad de la muestra cree estar bien capacitado para buenos trabajos y la mayoría de los jóvenes piensa que las oportunidades de inserción laboral son pocas y que la remuneración no es suficiente. Además, respecto al trato laboral, más de la mitad de los casos (55%) no estuvo de acuerdo con que los jóvenes reciben un buen trato de parte de sus empleadores.

Aquellos jóvenes que al momento de la encuesta estaban sin trabajo, en general se preocupan menos del nivel de sueldo a percibir, siendo más importante el acceder a un trabajo en un ambiente grato, asociado a los conocimientos adquiridos y que, al mismo tiempo, les permita seguir estudiando.

También se preguntó a los y las jóvenes que se encontraban trabajando, con qué aspectos del trabajo estaban más satisfechos. Todas las afirmaciones muestran un por-



centaje superior al 50% de satisfacción, es decir, la mayoría de ellos señaló estar satisfecho con cada uno de los aspectos sobre los que se preguntó¹⁰. El mayor grado de satisfacción expresado fue con respecto a la relación con los compañeros de trabajo, seguida por la relación con los jefes, lo que apunta a la importancia asignada por los jóvenes a sus relaciones interpersonales.

Cuando se les preguntó por su futuro laboral, la mayoría de ellos/as responde positivamente y con optimismo: el 74% de los y las jóvenes encuestados se siente preparado y el 84% declara sentirse optimista frente al futuro.

El 55% de los jóvenes entrevistados estarían dispuestos a cambiarse de trabajo. Esto quiere decir que más de la mitad de ellos tiene expectativas superiores o motivaciones suficientes en encontrar un trabajo con mejores condiciones o que se ajuste mejor a sus propios requerimientos. Entre las motivaciones principales para desear cambiarse de trabajo, se cuenta la búsqueda de mejor remuneración, mayor estabilidad y mayores oportunidades para ascender y progresar en su trabajo. Por su parte, las mujeres duplican la proporción de los hombres que se cambiarían de trabajo por una jornada más corta.

En general, aún persisten diferencias importantes en las condiciones de trabajo de los hombres y las mujeres:

- La tasa de participación femenina es prácticamente la mitad de la tasa de participación masculina, además de percibir menores ingresos que los hombres desempeñando las mismas funciones, aun cuando el ingreso de la mujer ha ido aumentando su importancia en el presupuesto del hogar.
- La participación laboral de las mujeres, según quintiles de ingreso, es desigual a medida que aumenta el ingreso: en el primer quintil la tasa alcanza a un 22.8% y en el quinto quintil es de un 52.5%, situación que no ocurre en los hombres entre quienes no se observan diferencias significativas por grupo socioeconómico.
- Existe mayor regularidad en la participación laboral femenina, fenómeno que se puede explicar por una postergación de las decisiones de matrimonio y de maternidad (disminución de la tasas de fecundidad).
- La inserción laboral femenina se da principalmente en el rubro servicios sociales, comunales y personales (alrededor de un 45% de las mujeres se ocupa en el área servicios).

¹⁰ Se preguntó a los y las entrevistados qué tan satisfechos estaban con: 1) la relación con sus jefes; 2) la relación con sus compañeros de trabajo; 3) las condiciones de sus lugares de trabajo; y 4) la compatibilidad entre su jornada laboral y otras actividades (como estudios).

- En las mujeres una de las principales razones asociadas para no estudiar o trabajar tiene que ver con las dificultades que representa el cuidado de los hijos o los quehaceres del hogar.

Con respecto a este último punto cabe señalar que tanto para hombres como para mujeres destaca la dificultad para compatibilizar actividades formativas y educativas con actividades laborales. De acuerdo con los datos de la 4ª Encuesta Nacional de Juventud (INJUV, 2003), un 47.9% de las personas menores de 29 años declararon que no ingresan al mercado laboral debido a la imposibilidad de combinar esta actividad con su educación. Pero sí hay diferencias importantes por sexo: para las mujeres al no tener con quien dejar a los hijos o la necesidad de realizar los quehaceres del hogar son las principales razones expresadas por las encuestadas para no buscar trabajo; mientras que en los hombres las razones están más bien vinculadas a la falta de necesidad de trabajar o a la falta de interés por hacerlo.

Por otro lado, las razones que entregan los jóvenes para no estar estudiando se distribuyen de forma muy desigual entre los distintos grupos socioeconómicos. Así, el 50.4% de los jóvenes de nivel socioeconómico más bajo no estudia debido a problemas económicos o porque optó por trabajar y solamente el 8.8% terminó sus estudios, mientras que en el NSE más alto el 47% terminó sus estudios y el 31.2% no estudia porque está trabajando o tiene problemas económicos.

La situación es similar en la educación superior: la cobertura no solo es inferior, sino que además la brecha educativa entre el quintil de más altos ingresos y el más bajo es muy grande: mientras el 65.5% de los jóvenes del quintil más rico estudian en el sistema, solo el 8.7% de los jóvenes del quintil más pobre lo hace.

Lo anterior tiene, entre otros efectos, consecuencias con relación a las oportunidades laborales de los y las jóvenes más pobres. Como ya se ha dicho, las tasas de alfabetismo digital presentan importantes brechas entre los distintos grupos socioeconómicos, de acuerdo con las ENJ:

- El 64.4% de los jóvenes de nivel socioeconómico bajo dice no saber nada o casi nada de idiomas *versus* un 31.2% del nivel alto. A su vez, la brecha se expresa también a nivel de género con un 33.7% de mujeres *versus* un 29.6% de hombres que se declaran "analfabetos" en lo que se refiere al mundo de las TIC.
- También se observan diferencias importantes en la frecuencia de uso de estas tecnologías: un 64% de los jóvenes de mayores ingresos las usan todos o casi todos los días, mientras que los de menores ingresos lo hacen nunca o casi nunca (54.5%), o solo una vez a la semana (20.3%).

- El lugar donde estos jóvenes usan el computador está determinado por la tenencia del mismo en el hogar. Los y las jóvenes de nivel socioeconómico bajo lo usan principalmente en el lugar de estudio, en la casa de un amigo o pariente o en un cibercafé.

En suma, en esta sección se ha intentado subrayar antecedentes que, en general, apuntan a señalar que los problemas relacionados con el acceso al empleo no son homogéneos para el conjunto de los jóvenes, sino que estos problemas se presentan con diferentes énfasis o frecuencia entre los distintos grupos específicos, *i.e.*, jóvenes con bajo nivel de escolaridad; jóvenes con riesgo de desertar de la educación; mujeres jóvenes que son madres y de escasos recursos, entre otros.

Considerando estos elementos es que las políticas públicas desarrolladas en los ámbitos de la educación y del trabajo se han hecho cargo, con mayor o menor éxito, de la heterogeneidad del segmento juvenil de la población nacional. En la década de los 90, las políticas públicas estuvieron orientadas en dos grandes líneas de intervención. La primera vinculada al ámbito de la educación, centrada en el aumento de los años de escolaridad de la población, en la mejoría de la calidad de la misma y en prevenir la deserción escolar, a través de la implementación de la reforma educacional. La segunda línea se orientó a mejorar los niveles de destrezas para que los jóvenes –provenientes principalmente de sectores de escasos recursos y desertores escolares– pudieran insertarse en el mercado del trabajo en mejores condiciones, a través de capacitación laboral y formación para el trabajo.

A partir de los logros obtenidos –mayor cobertura educacional; disminución de los niveles de deserción escolar; la amplia cobertura de los programas de capacitación laboral y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, expresada en la disminución de los niveles de pobreza– y de los cambios de escenarios del país fruto de la creciente inserción de Chile en la economía mundializada, se ha generado un proceso de rediseño y de implementación de nuevos instrumentos en las políticas de fomento de la inserción laboral, orientados a enfatizar el mejoramiento continuo del capital humano, a través de intervenciones programáticas que permitan una mayor inversión en recursos humanos, una mayor vinculación entre el mundo de la escuela y del trabajo, un mayor desarrollo de capacidades emprendedoras y, finalmente, un mejoramiento continuo de las competencias. Para ello se ha venido implementando desde finales de los 90 un conjunto de programas que buscan responder a los nuevos requerimientos de la demanda en el mercado laboral.

A continuación se entrega una breve caracterización de las políticas gubernamentales en el ámbito educativo y laboral.

2. INTERVENCIONES PÚBLICAS ORIENTADAS A PROMOVER LA INSERCIÓN LABORAL JUVENIL A PARTIR DE 1990

En esta sección se presenta, en primer lugar, una aproximación al análisis de los datos sistematizados sobre los programas orientados a la inserción laboral juvenil implementados desde 1990. No se intenta realizar una sistematización exhaustiva de todos y cada uno de los diferentes programas e intervenciones, más bien se trata de hacer un análisis de los principales supuestos implícitos en tales intervenciones así como de la pertinencia de las mismas en función de sus objetivos explícitos. Para ello se hace una somera relación de las iniciativas más relevantes en la materia desarrollada durante el período.

2.1 Principales intervenciones implementadas por el Estado en el ámbito educacional y laboral durante la década de los 90 hasta la primera mitad de los 2000

El Estado ha venido desarrollando acciones específicas tanto en el campo de la educación, con la reforma educacional, como en el campo del mercado laboral, a través de reformas al Código del Trabajo, programas de habilitación laboral y, en los últimos años, con acciones orientadas al desarrollo de la capacidad emprendedora de los jóvenes.

A partir de la década de los noventa se implementó en Chile una serie de subprogramas de inserción laboral para jóvenes. Se trata de programas o proyectos y no de sistemas de formación, por lo cual son intervenciones que tienen una duración acotada temporalmente, dirigiéndose a cubrir nichos de formación en un nivel de semi-calificación.

Por su parte, la política educacional impulsada por los gobiernos de la Concertación ha considerado que invertir en la educación no es solo un imperativo moral y ético, sino que también tiene relación con la formación del capital humano (mantener un nivel de *stock* y flujo de capital humano) de mejor calidad y capaz de adaptarse a los desafíos que plantea el estar insertos como país en una economía mundializada y en una sociedad de la información.

La importancia de poner el énfasis en la formación de capital humano está en la convicción de que las “sociedades contemporáneas dependen del conocimiento y las destrezas de su población, de su capital humano. Para los individuos este representa una inversión en sus capacidades productivas, las cuales al aumentar incrementan también sus ingresos personales. Para las sociedades representa una fuente de bienestar social y es el motor del crecimiento económico” (Brunner y Elacqua, 2003).

Es así como, por una parte, los esfuerzos han estado centrados en ampliar la cobertura educacional, principalmente de la enseñanza media, invirtiendo focalizadamente en la educación pública y particular subvencionada. Por otra parte, ha habido una fuerte inversión en el mejoramiento de la infraestructura educacional, reformas en el currículo escolar, incremento de la capacitación de los docentes y otras iniciativas que buscan facilitar la mantención de los jóvenes en el sistema escolar. Para ello se ha diseñado un conjunto de iniciativas legales tendientes a mejorar tanto la cobertura y calidad de la educación como la jornada escolar completa y la obligatoriedad legal de 12 años de escolaridad.

Sin embargo, la brecha entre los jóvenes más pobres y los más ricos se mantiene, no solo por la cantidad de años de escolaridad que alcanza cada uno, sino también por la calidad de la educación a la cual tienen acceso; por el ingreso desigual a la educación superior, tanto por las dificultades económicas para financiar este tipo de educación como por la baja cobertura que tienen los distintos instrumentos del Estado destinados a otorgar apoyo económico a los jóvenes de más escasos recursos¹¹.

Lo anterior resulta particularmente relevante al considerar que la percepción de los propios jóvenes, respecto de la importancia de tener mayor educación, resulta avalada por los datos: la tasa de desempleo se encuentra fuertemente asociada al nivel educativo (Cuadro 2).

CUADRO 2
% desocupado por nivel educacional

Nivel educativo	Desocupados
Básico	12.0
Medio científico-humanista	9.7
Medio técnico-profesional	11.1
Instituto profesional	6.5
Universitario	5.8

Mideplan, Relación entre salario y tipo de educación.

Además, el nivel educativo no solo influye sobre la desocupación, sino también sobre los ingresos de quienes trabajan. Las cifras señalan que el porcentaje en que aumentan los ingresos de las personas que trabajan, por cada año adicional de estudios, es muy superior para la educación universitaria que para otros niveles y tipos de educación (Cuadro 3).

¹¹ INJUV: Análisis longitudinal Encuesta Casen período 1987–2000. Documento de trabajo N° 3, Departamento de Estudios y Evaluación. Marzo 2004.

CUADRO 3
Aumento de ingresos por año de estudio

Nivel educativo	%
Básico	3.5
Medio científico-humanista	9.4
Medio técnico-profesional	10.7
Instituto profesional	13.6
Universitario	22.4

Mideplan. Relación entre salario y tipo de educación.

En consecuencia, los esfuerzos realizados desde 1991 se han concentrado en proveer alternativas de formación y acreditación para los y las jóvenes con bajos niveles de educación formal.

Entre los programas implementados con dicho objetivo, se destacó el Programa Chile Joven, que contaba entre sus componentes principales el Programa de Capacitación y Formación para el Trabajo¹², con el propósito de habilitar a los jóvenes para su inserción social y laboral y orientado a cubrir nichos de formación en un nivel de semicalificación¹³. Los otros componentes del programa eran: a) Aprendizaje Alternado que combina el trabajo en aula con el entrenamiento práctico en una empresa por un período variable de entre 3 y 12 meses; b) habilitación para la creación de microempresas, línea del Chile Joven orientada a aquellos jóvenes que esperan trabajar por cuenta propia o crear una microempresa, para lo que se les entregaba capacitación en gestión y asistencia técnica; y c) capacitación con experiencia laboral en empresas.

Específicamente el Programa Chile Joven estuvo orientado a jóvenes pertenecientes a sectores de bajos ingresos que se encontraban fuera del sistema escolar regular, estaban desocupados, subempleados, o inactivos con deseos de trabajar. Su objetivo central era generar para ellos mayores oportunidades de inserción económica y social, proporcionándoles capacitación para el trabajo, formación y experiencia laboral. “El concepto global que subyace en la inspiración del programa es el de equidad, y a través de él se busca hacer realidad una de las más elementales funciones del Estado: garantizar la igualdad de oportunidades para todos”¹⁴.

¹² INJUV: Catastro de la oferta pública para los y las jóvenes, 2001. Departamento de Estudios y Evaluación.

¹³ La información relativa al Programa Chile Joven se extrajo a partir de un estudio, “Evaluación de los programas de inserción laboral juvenil”, realizado por FLACSO para el INJUV en el año 2002.

¹⁴ Creando Oportunidades: El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, Chile Joven, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría del Trabajo. Santiago, 1994, p. 21.

Una primera fase del Programa Chile Joven se ejecutó entre 1991 y 1995, año en que se consideró terminada dicha fase. Esta tuvo un alcance por sobre lo planificado (más de 120.000 beneficiarios) y con impacto evaluado como satisfactorio por las autoridades responsables.

A partir de 1996 el gobierno decidió impulsar una segunda etapa, con una meta de 70.000 beneficiarios en tres años. En la fase II se modifican sustantivamente los sistemas de incentivos a los ejecutores, en orden a disminuir la deserción y aumentar la inserción laboral de los jóvenes. En el FOSIS se establece una modalidad de pago vinculada directamente a resultados de inserción social y también, en este organismo, se establece una fase de seguimiento para los jóvenes egresados de la práctica profesional. En la segunda etapa se incrementa la importancia relativa de la modalidad Aprendizaje Alternado, del SENCE, en la composición de la cobertura del programa y también se establecen, en el FOSIS, prioridades de focalización territorial.

“Se establece una fase de seguimiento para los jóvenes egresados de la práctica laboral, cuyo objetivo es apoyar la inserción social de los mismos. Esta nueva fase dura seis meses, forma parte del curso y se contrata con el mismo ejecutor”. (Jacinto C. y Gallart M., 1998: 44). Por otra parte, los beneficiarios realizaron sus prácticas en, al menos, 15.000 empresas diferentes, de distintos tamaños y pertenecientes a diversos sectores de la actividad económica. Aunque principalmente estas corresponden al sector industrial, servicios comunales, sociales y personales, comercio, agrícola, construcción y financiero. Al comparar estas cifras con la distribución del empleo a nivel nacional, se advierte que en el programa está sobrerrepresentado el sector industrial y subrepresentado el sector agrícola. Las prácticas laborales de los beneficiarios se concentraron mayoritariamente en la micro y pequeña empresa (59%), aunque en proporción similar a la que se observa en las cifras de distribución del empleo a nivel nacional.

Esta segunda etapa se caracterizó por un conjunto de factores que condicionaron su diseño y ejecución, entre los cuales cabe mencionar:

- Cambios en el programa para incorporar las nuevas condiciones del mercado del trabajo y las orientaciones de políticas del Gobierno, de tal forma que los componentes estuviesen más cercanos a las estrategias institucionales de los servicios que administraban la ejecución del programa.
- Los rediseños recogieron con más claridad las opciones de política de cada una de las instituciones administradoras. Por un lado, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, profundizó su estrategia institucional hacia los temas de competitividad y productividad. Por su parte, el Fondo de Solidaridad e Intervención

- Social, FOSIS, reafirmando su misión de contribuir a la superación de la pobreza, acentuó el carácter local de sus intervenciones.
- Se fortaleció la coordinación interministerial para la ejecución del programa, su rediseño y evaluación de resultados.
 - En la fase II del programa se cambió el énfasis en los objetivos de inserción social a inserción laboral. En el caso de FOSIS, de un programa generador de oportunidades de inserción económica y social se pasa a un programa que se compromete con la integración social –preferentemente laboral o estudiantil– de los beneficiarios.
 - Además se pone mayor énfasis en la vinculación del empresariado con las acciones del programa. Se abre una línea de acción que, explícitamente, desarrolla la vinculación con la demanda del empresariado por personal semicalificado.
 - Se incrementó la importancia relativa de la modalidad Aprendizaje Alternado del SENCE.
 - Se estableció una etapa de seguimiento para los jóvenes egresados de la práctica laboral, cuyo objetivo fue apoyar la inserción social de los mismos. Esta nueva etapa de seguimiento duró seis meses y formó parte integral de la segunda fase del programa.

Entre los principales resultados de la evaluación del programa figuran las dificultades para reclutar a los grupos comparativamente más vulnerables (los más jóvenes, las mujeres, los y las jóvenes sin ocupación previa). Pese a lo cual, sin embargo, hubo una elevada participación femenina en el programa. Esto podría deberse, por una parte, a que la deserción femenina es menor, por lo tanto la matrícula femenina beneficiaba los subsidios pagados, por cada joven que se mantenía en el programa, a los organismos capacitadores, incentivando a estos para el reclutamiento femenino. Por otra parte, la mayor participación femenina probablemente estuvo vinculada a la creciente demanda de las mujeres jóvenes por insertarse en el mercado laboral y desarrollar un proyecto personal autónomo.

Un estudio, específicamente dedicado a la evaluación de la incorporación de las beneficiarias mujeres, muestra que, pasado el primer período de egreso-inserción, la tasa de incorporación de las mujeres jóvenes al mercado laboral desciende, respecto de los hombres, en aproximadamente 20%, a pesar de lo cual sigue siendo superior a la tasa del momento previo al ingreso al programa.

Las razones de esta diferencia están asociadas a varios factores. Se constata una evidente falta de apoyo y acompañamiento a las jóvenes desde la fase de práctica laboral, donde la ausencia de supervisión posibilitó que las horas destinadas a realizar esta

actividad fueran utilizadas en el desempeño de tareas ajenas a la naturaleza y objetivos del oficio aprendido.

Otro factor tiene que ver con las altas tasas de maternidad. Es una realidad el que las madres jóvenes con hijos menores de seis años tenían, y siguen teniendo, dificultades para emplearse, mantenerse y/o reinsertarse laboralmente, lo cual sin duda está relacionado con la carencia de servicios de apoyo al cuidado infantil, que sean suficientes en calidad y cantidad.

Un tercer factor tiene relación con el choque que se produce entre las expectativas laborales de las jóvenes y la realidad del mercado. A menudo ello ocurre por desconocimiento de sus lógicas de funcionamiento y también por la carencia de herramientas para la búsqueda de empleo y la falta de habilidades para elaborar sus propias estrategias laborales.

Con respecto a la focalización, se afirma que el programa benefició a un 42.5% de jóvenes provenientes del Grupo Socio Económico "C3" y a un 48.6% de beneficiarios del GSE "D". En cuanto a la cobertura nacional de beneficiarios, el programa mantuvo una representación regional aproximada de 41% en la Región Metropolitana, el 19% en la VIII y el 10% en la V. De esta forma, el 70% de los beneficiarios se concentra en estas tres regiones, evidenciando una baja cobertura en las otras regiones.

En relación a la deserción en el Programa Chile Joven, se puede señalar que la línea que presenta un número más elevado corresponde a la de Aprendizaje Alternado. La explicación en este sentido estaría dada por la rotación de tareas que presenta el subprograma, con una relación directa en cuanto a que, a mayor número de tareas, mayor probabilidad de desertar. Esta relación podría indicar cierta superficialidad de los aprendizajes, lo cual es incoherente con las motivaciones de especialización de este tipo de beneficiarios.

En cuanto al impacto del Chile Joven en la situación ocupacional de los beneficiarios, los estudios señalan que sistemáticamente e independientemente del subprograma analizado, se observaron impactos positivos en cuanto a los niveles de ocupación, tanto en las tasas de ocupación como en las de participación. En general, se aprecia una relación directa entre los niveles de impacto y los niveles educacionales de los beneficiarios. A pesar de que los hombres presentan niveles de inserción, en términos absolutos, más favorables que las mujeres, son estas las que evidencian los niveles de impacto más altos. El rango etario donde se evidenció un mayor impacto ocupacional es entre los 20 y 24 años de edad, presentándose una disminución sistemática entre los grupos etarios extremos.

Finalmente, se puede señalar que los impactos del Programa Chile Joven, en términos generales, fueron positivos. La línea de acción o subcomponente del Programa Chile



Joven que presentó los niveles de impacto más favorables corresponde al de Aprendizaje Alternado, que implicaba mayores costos y mayor desproporción entre hombres y mujeres beneficiarios. Cabe destacar que el subprograma que presenta mayor inscripción femenina es el de habilitación para la creación de microempresas, pues les posibilitaba compatibilizar el trabajo con los quehaceres del hogar y el cuidado de hijos.

La experiencia desarrollada muestra que la mayor vinculación entre los procesos de aprendizaje y la experiencia en empresas generan mejores resultados en la inserción laboral de los jóvenes, y que la puesta en marcha de distintos instrumentos que faciliten la generación de ingresos permite que una mayor diversidad de situaciones pueda ser atendida por la oferta programática disponible. Es a partir de estas consideraciones que el Estado realiza un fuerte rediseño de sus programas orientados a ampliar las oportunidades y mejorar la calidad de estos, para la realización de actividades productivas con miras a la generación de ingresos.

Desde el año 2000, los programas han estado focalizados en aumentar la vinculación entre el mundo de la educación con el mundo del trabajo, en desarrollar capacidades emprendedoras, así como en atender a grupos específicos de jóvenes. Por otra parte, se han realizado reformas al Código del Trabajo, tendientes a una mayor flexibilidad y adaptabilidad del mercado laboral.

En el año 2002 se inicia otro de los programas de mayor resonancia en el ámbito de la empleabilidad y la adecuación de la oferta y la demanda en el mercado del trabajo: el Programa Chile Califica –Programa de Educación y Capacitación Permanente– que representa un salto cualitativo respecto a lo realizado hasta entonces por el Estado, al articular en un solo programa, de carácter multisectorial¹⁵, el trabajo y la educación, mediante el cual se pretende atender a los sectores más pobres de la población activa, que requieren mejorar sus competencias laborales y sus niveles de alfabetización y escolaridad.

Este programa contempla el desarrollo de tres componentes, con el propósito de: 1) atender los requerimientos de formación de competencias para el trabajo, mediante alfabetización, mayor escolaridad y capacitación; 2) mejorar la formación técnica; y 3) instalar un marco nacional de competencias laborales e itinerarios de formación técnica y un sistema de información para la educación y capacitación permanente. El primer componente consiste en ampliar las oportunidades de nivelación de estudios básicos y medios y capacitación para el trabajo, mediante la generación de una moda-

¹⁵ La ejecución de este programa depende de los ministerios de Educación y del Trabajo y de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Sobre el Programa Chile Califica ver el documento “Memorando para la Acción 5 – Chile Califica. Plan de ejecución del programa, enero 2002”.

lidad flexible de estudios básicos y medios y de un sistema de evaluación y certificación de los mismos, incorporando el desarrollo de modalidades que articulen la educación de adultos y la capacitación laboral. El segundo componente consiste en apoyar la formación técnico-profesional, a través del mejoramiento de la calidad y articulación de la formación técnica, fortaleciendo y actualizando los equipos docentes. Finalmente, el tercer componente busca desarrollar un sistema articulado de educación y capacitación permanente, mediante la puesta en marcha de un sistema nacional de competencias e itinerarios de formación técnica.

Adicionalmente, a partir del año 2002, se da inicio a un conjunto de programas orientados a desarrollar la capacidad emprendedora de las personas y de los jóvenes en particular, así como a mejorar las condiciones de empleabilidad de estos últimos. Estas orientaciones de política responden a la creciente demanda por capital humano dotado de mayores conocimientos y destrezas y, en este sentido, el mercado laboral premia la escolarización secundaria completa y superior relegando a las ocupaciones menos productivas y peor remuneradas a quienes tienen menos años de educación.

Por otra parte, hay que señalar que en Chile se cuenta con un moderado stock de capital humano, cuya acumulación ha sido lenta y cuya distribución es altamente desigual, de escasa renovación, baja calidad y desempeño inadecuado para enfrentar los requerimientos de la globalización (Brunner y Elacqua, 2003¹⁶). Por lo tanto surge la necesidad de focalizar las políticas educacionales y de inserción laboral en la calidad de los conocimientos y competencias que adquieren las personas, pues ahora importa más cuánto se educan y con qué impacto sobre los niveles de productividad de la economía.

Para ello, se ha puesto en marcha un conjunto de instrumentos orientados a esos fines. Uno de ellos es el concurso nacional y regional de proyectos empresariales denominado "En la Ruta del Emprendimiento", en el que participan el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el INJUV, el SENCE y el FOSIS y al que se han ido incorporando otros servicios, como el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Este concurso constituye un estímulo a la innovación y a la creatividad para el desarrollo de la micro y pequeña empresa, mediante mejoras en los procesos de comercialización, asociatividad, encadenamientos y desafíos de cada una de las regiones. En la tercera versión, el año 2004, se hizo una invitación a empresarios jóvenes y mujeres que desearan llevar a cabo una idea productiva, hacer crecer un negocio existente, mejorando su competitividad y/o desarrollando nuevos mercados.

¹⁶ El propósito principal del informe sobre el capital humano en Chile fue realizar una exhaustiva revisión de los principales factores y variables que afectan la formación del mismo y, por lo tanto, al funcionamiento del sistema educacional en todos los niveles.

Un segundo instrumento, impulsado por el SERCOTEC, el INJUV y los ministerios de Economía y Educación, está orientado a estudiantes de la educación superior. El objetivo del programa es difundir la cultura del emprendimiento en el medio universitario, así como potenciar el trabajo en equipo y proporcionar un primer contacto con el mundo de los negocios sin los riesgos del mundo real. Es un juego de empresas que se realiza a través de Internet.

En resumen, se observa, a partir del Programa Chile Califica, una reorientación de las intervenciones orientadas hacia la inserción laboral de los jóvenes, enfatizando, por una parte, el desarrollo de habilidades y capacidades que permitan una mayor adaptabilidad de la fuerza de trabajo y, por otra, una mayor articulación (real) entre el mundo de la educación y el del trabajo.

Respecto a este último punto, se observa un esfuerzo por fortalecer el vínculo escuela-empresa. Ello se expresa, entre otros aspectos, en la implementación de un registro nacional de empresas de formación dual, la creación de un portal de emprendimiento y un fondo concursable orientado a establecimientos educacionales y la realización de un modelo de educación tecnológica.

En este mismo esfuerzo, el Gobierno –como se verá más adelante– ha intentado avanzar hacia reformas legislativas que promuevan la diversificación de las modalidades de contratación y de las condiciones de trabajo, posibilitando una mayor adaptabilidad a los requerimientos del mercado, de las empresas y de los trabajadores/as. El avance en este sentido se evidencia sustancialmente en la reforma laboral, la que permite mayores grados de flexibilidad laboral sin precarizar las condiciones de trabajo de los trabajadores.

2.2 Análisis crítico de los supuestos y pertinencia subyacentes en las intervenciones programáticas del período¹⁷

2.2.a Supuestos programáticos

Se entiende como supuestos aquellas nociones que se observan en la base que fundamenta los objetivos y características de los programas de inserción laboral para jóvenes, principalmente del Programa Chile Joven, programa pionero en el proceso, todavía en curso, de gestación de la política orientada a fortalecer la empleabilidad juvenil a

¹⁷ Este acápite se basa en el trabajo de la/el investigador(a) de FLACSO Danae Mlynarz y Sebastián Madrid, en el marco del estudio “Políticas y Programas Juveniles, 1990-2000”, realizado por FLACSO para el INJUV en 2002, así como en las entrevistas realizadas para el estudio CEPAL-FLACSO que da origen al presente capítulo.

partir de la década de los 90. Es a partir del Chile Joven que se inicia una dinámica de retroalimentación que contribuye a mejorar los sucesivos diseños de intervención programática en el tema. Si bien estos supuestos no se exponen explícitamente en la formulación de los programas, se pueden deducir de los contenidos de las propuestas de intervención analizadas y a la luz del análisis presentado en la sección anterior.

El principal supuesto observado, y que entró en contradicción con la situación restrictiva de la economía mundial de fines de los 90 y principios de los 2000, es que el Chile Joven, que contó con una significativa asignación de recursos y se mantuvo por un prolongado período, operó eficientemente en el **contexto de una economía que genera empleos de entrada al mercado del trabajo** (ciclos de expansión económica y de requerimiento de mano de obra). Sin embargo, su operación fue menos eficaz cuando esta situación dejó de sostenerse durante el ciclo recesivo, produciéndose más bien un aumento de la frustración de una población con niveles relativamente altos de escolaridad que no tiene asegurada su inserción al mundo del trabajo.

Este programa y otros asumen, explícita o implícitamente, que existe disponibilidad de plazas en el mercado del trabajo. Por ello, para aumentar la empleabilidad de los jóvenes solo se necesitaría incrementar su productividad vía capacitación y/o desarrollar una "intermediación" con el mercado del trabajo. En resumen, el logro de los objetivos planteados presupone una demanda del mercado laboral y su consiguiente disponibilidad de puestos de trabajo.

Un segundo supuesto, que se desprende del anterior, es que **la capacitación genera empleabilidad** por sí misma, por lo que la calificación de recursos humanos sería una función de la oferta y de la demanda, en mercados definidos sobre la base de la libre competencia. "Los programas intentan en este punto mejorar la distribución inequitativa de las oportunidades de acceso a capacitación y el empleo. Por ello, se diseñan proyectos concebidos como coyunturales". (Jacinto C. y Gallart M, 1998: 29).

Adicionalmente, se asume la **redefinición el rol del Estado** en tanto se le sitúa como diseñador, articulador, supervisor y financiador de la capacitación dirigida a los grupos en desventaja respecto de las oportunidades y la oferta, sin ser ejecutor directo de las políticas. Por su parte, el sector empresarial aporta espacios de práctica laboral, suministrando señales de pertinencia a la capacitación ofrecida.

Un tercer supuesto, relacionado especialmente con el Programa Chile Joven, dice relación con que los jóvenes, además de la entrega de contenidos teóricos y prácticos, obtendrían una **experiencia laboral**, ya sea como práctica, contrato de aprendizaje o una actividad independiente.

En cuarto lugar, se asume que la capacitación **no induciría a la deserción escolar** al ofrecer un nivel de semicalificación, que no significara reemplazo de la fuerza de trabajo ocupada.

Un quinto supuesto tiene que ver con que operaría **la autofocalización**, es decir, que los cursos serían atractivos solo para los jóvenes de la población objetivo, lo que actuaría como un elemento de focalización por sí mismo.

Por último, se asume la **incorporación de jóvenes con situaciones de alto riesgo psico-social**, por la vía de la inclusión de contenidos orientados al fortalecimiento y apoyo para su inserción en el mundo del trabajo, tales como la capacitación y entrenamiento en elementos facilitadores y orientadores de la comunicación interpersonal, el desarrollo de hábitos compatibles con el ambiente laboral y el mejoramiento de la autoestima.

Tal vez el supuesto más heroico se refiera a la noción de que la intervención por sí sola tendría impactos directos sobre el acceso al mundo laboral de los jóvenes y sus niveles de empleabilidad. Ello llevó, especialmente durante la primera fase, no considerar la dimensión de seguimiento, acompañamiento y reforzamiento –el monitoreo– de las trayectorias seguidas por los y las jóvenes egresados del programa. Situación que se intenta corregir durante la ejecución de la segunda fase y sobre la que se ha venido insistiendo en las intervenciones sucesivas.

2.2.b Pertinencia sociocultural

Por pertinencia sociocultural se entiende la coherencia entre las expectativas sociales y culturales de los beneficiarios de los programas, en este caso los jóvenes, y los contenidos específicos que otorgan los programas de inserción laboral estudiados. Esta es una dimensión clave a la hora de evaluar el impacto de las intervenciones, independientemente de los alcances y magnitud de las mismas. Con frecuencia los diversos programas implementados generan efectos negativos no esperados sobre los grupos objetivo. Entre estos efectos, quizás el de mayor impacto negativo sea la frustración y desencanto que importan contingentes de jóvenes, que han participado de los programas –sean de corte estructural, como la enseñanza técnico-profesional, o coyunturales como las intervenciones focalizadas–, sufren a partir del incumplimiento de la promesa explícita o implícita que estos programas hacen y que motiva a los y las jóvenes, así como a sus familias, a realizar el esfuerzo que representa el no sucumbir a la deserción y completar los ciclos respectivos, con la expectativa de incorporarse a un mundo laboral que, de otro modo, les resulta de difícil acceso, cuando no directamente inaccesible.

A continuación se señala una serie de dimensiones y factores respecto de los cuales se puede establecer la pertinencia aludida, en cuanto al encuentro entre expectativas y contenidos:

a. Motivaciones: orientadas en forma significativa a la obtención de mayores ingresos sea para contribuir al presupuesto familiar, para el consumo o en algunos casos para continuar estudios. Los programas para fomentar la inserción laboral de los jóvenes implementados a partir de la década de los noventa explicitan entre sus objetivos el hacerse cargo de esta motivación principal de los jóvenes, en la perspectiva estratégica de mejorar la calidad de vida de quienes son beneficiarios de ellos. Sin embargo, como se señaló, este objetivo no necesariamente se cumple, con la consiguiente frustración de los y las participantes.

b. Trayectoria laboral: los jóvenes describen su trayectoria laboral como errática y precaria, con un alto nivel de rotación y bajos salarios. En general se puede señalar que la capacitación laboral obtenida a través de los programas de capacitación relacionados con Chile Joven o el Chile Califica, deberían tender a mantener más estables las trayectorias laborales de los jóvenes, sobre todo aquellos que incluyen experiencias laborales concretas; sin embargo, no es algo asegurado por los programas, situación casi imposible si se contemplan los cambios estructurales que han afectado el mercado del trabajo en el último tiempo, especialmente en lo que se refiere a las propuestas de flexibilización laboral vinculadas a la globalización y los Tratados de Libre Comercio, cuyas consecuencias son percibidas, más bien, como contribuyendo a la precarización del empleo.

c. Estrategias laborales: estas estarían orientadas, fundamentalmente, por el ingreso. En general, el discurso de los jóvenes expresa su preferencia por empleos formales y estables, pero la experiencia indica que el factor ingreso es el que determina las estrategias laborales. La mayoría de los programas de inserción laboral de la década puso énfasis en el trabajo formal y dependiente, aun cuando en algunos casos se considerasen líneas de habilitación para creación de microempresas.

d. Aspectos vocacionales: se afirma que existen bajas expectativas en relación a desarrollar la vocación o el gusto por cierto tipo de trabajo. El desarrollo de la vocación aparece directamente asociado a estudios y perfeccionamiento. Aunque en la mayoría de los programas de capacitación analizados los jóvenes tienen la posibilidad de escoger el tipo de oficio en que quieren realizar el curso, con frecuencia sucede que los y las jóvenes deben ajustarse a la oferta disponible, la que no siempre se corresponde con su vocación o intereses personales. Por otra parte, los jóvenes en general presentan expectativas desajustadas en relación a sus posibilidades reales y esperan ser seleccionados en cursos para los que se requiere un nivel de educación mayor que el que tienen.

e. Estrategias de búsqueda: los jóvenes generalmente realizan una búsqueda no intencionada de empleo, es decir, sin un foco sobre un tipo de lugar u oficio específico en que preferirían trabajar. Los programas de inserción laboral de jóvenes incluyen estrategias de búsqueda laboral no interiorizadas anteriormente por los jóvenes. Por ejem-

plo, existen iniciativas que presentan una novedosa forma de búsqueda de empleo a través de Internet y los programas del Chile Joven incluyeron competencias sociales necesarias para buscar empleo muchas veces no relacionadas culturalmente con los hábitos o usos de los jóvenes, tal como hacer un currículum y presentarse en forma adecuada a una entrevista laboral. Esta es una dimensión estratégica en la dirección de proveer oportunidades de incorporación al nuevo mundo de las tecnologías de información y comunicaciones, mundo que representa un umbral de acceso al del trabajo y de allí al desarrollo de calidad de vida.

d. Estrategias para mantenerse: los jóvenes señalan dos aspectos relevantes para mantenerse en el trabajo: en primer lugar, la responsabilidad y, en segundo, la buena relación con sus superiores. Los programas del Chile Joven contemplaron en los cursos de formación claves para responder a estas dos variables para mantenerse en el empleo. Sin embargo, la relevancia que se les otorgó fue determinada por los distintos Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) que asumieron la aplicación de las líneas programáticas, por lo tanto no existieron criterios homogéneos para ser evaluados comparativamente.

e. Expectativas laborales futuras: el mayor optimismo se identifica en el grupo de menor edad (15 a 19 años), que creen en las posibilidades de estudio y de perfeccionamiento que tienen por delante. Mientras que el pesimismo y el desencanto son característicos del grupo mayor de 25 a 29 años que cree que ya no tienen posibilidades de perfeccionarse y de obtener empleos mejores que los que han tenido hasta ahora. El supuesto del programa es que la capacitación influye en la posibilidad de aumentar la empleabilidad en los jóvenes. Sin embargo, algunos jóvenes consultados creen que esto no es real. Esta situación se ve reforzada en los últimos años de la década de los noventa cuando los efectos de la crisis asiática se hicieron visibles en la economía nacional atacando fuertemente al segmento joven y aumentando los niveles de frustración de estos. Como se ha venido insistiendo, este parece ser un factor primordial que sigue teniendo una fuerte incidencia a la hora de hacer la evaluación cualitativa de las intervenciones pasadas y de las concurrentes.

2.3 Efectos de las evaluaciones sobre el diseño de la política

A la luz de las observaciones precedentes, es posible explicar el proceso de cambios y mejoras en los programas que sucedieron a la primera fase del Chile Joven. Este no consideró en su diseño continuidad a la fecha de su término (1998). Su continuidad dependería de una evaluación sobre la vigencia de las condiciones que le dieron origen. El resultado de las evaluaciones y los estudios realizados, sin embargo, sugirieron que la solución al problema de las altas tasas de desempleo de los jóvenes de bajos ingresos debían pasar por aspectos estructurales, tales como la reforma educacio-



nal (que es de largo plazo) y por otras áreas que tienen que ver con el problema de inserción social de los jóvenes y con la pobreza. Estos factores deberían ser tratados con otros instrumentos más orgánicos dentro del aparato público, no con programas transitorios, es decir, diseñados para operar mientras se mantenga la situación que le dio origen.

Por otro lado, si no hay ejecución en proyectos o programas específicos para jóvenes, de corte coyuntural, la actividad de capacitación promovida y financiada por el Gobierno adolecerá de un sesgo netamente adulto y dirigido a la población ocupada. Ello implicará no realizar acciones orientadas a la necesaria vinculación entre el sistema educativo y el sector productivo. Si todas las expectativas para resolver el tema del desempleo juvenil se centran en el éxito de la reforma educacional, los resultados solo se obtendrán en el largo plazo.

Por lo tanto, se sostiene que siendo el desempleo juvenil un problema estructural, sería conveniente pensar en institucionalizar definitivamente políticas permanentes de empleo juvenil que incluyan capacitación y experiencia laboral. De no producirse una intervención externa, un porcentaje importante de jóvenes pobres se mantendrá en condiciones de subcalificación, con períodos prolongados de ocio, lo cual, unido a la pobreza de su hábitat, los hace ingresar o mantenerse en circuitos de pobreza y marginalidad, con los consiguientes costos reales (menor productividad, salud, nutrición, minusvalía previsional) y sociales pertinentes (delincuencia, drogadicción).

A través de las evaluaciones de impacto del Programa Chile Joven se consideró como un indicador indirecto el aumento de la autoestima que genera en los beneficiarios haber realizado cursos de capacitación. "La evidencia de que un número significativo de beneficiarios reingresa a la educación formal como consecuencia de su pasaje por la capacitación es uno de los impactos considerado positivo, y de hecho se lo promueve, considerando a la inserción laboral en un sentido más amplio que la colocación inmediata al culminar la capacitación, y estimando que contribuye a la integración social del joven. Es, en efecto, una señal auspiciosa que una intervención tan corta haya estimulado a los jóvenes a un retorno a la educación formal, cuyo impacto en la inserción laboral será sin duda más importante que el de una capacitación específica. La preocupación en este sentido surgiría en torno a las posibilidades de permanencia de esos jóvenes en un sistema educativo que ya los había excluido, y la falta de articulaciones de los programas con la educación formal, no solo en términos institucionales, sino de certificaciones. Más aún cuando tampoco se están poniendo en marcha sistemas de educación permanente" (Jacinto C. y Gallart M., 1998: 50). Esta última afirmación se vería resuelta con la implementación del Programa Chile Califica que contempla tanto certificaciones laborales como un sistema de educación permanente.



Otro aspecto sobre el que se necesitan modificaciones dice relación con elementos propios de la ejecución de los programas. Por ejemplo, el comportamiento de los organismos capacitadores no ha sido todo lo adecuado que se podría esperar a las necesidades de los programas. Los organismos que ejecutan externamente los programas (Organismos Técnicos de Capacitación, OTEC), tienden a privilegiar aquellos aportes del programa que demandan menores costos. En este sentido, las condiciones que les son impuestas por el programa no siempre logran sus objetivos. Por ejemplo, castigar la deserción podría estar conduciendo a la desfocalización, toda vez que los y las jóvenes que tienden a terminar los ciclos de capacitación suelen no ser los más cadenciados.

Además se señala que los programas requieren una “puerta de entrada” a nivel local o comunal. Este rol lo han cumplido, en general, las Oficinas Municipales de Información Laboral, OMIL, aunque estas muestran algunas debilidades. Es necesario replantearse su funcionalidad, pero en el marco de una definición más amplia sobre lo que cada programa espera del municipio en general.

Por último, a través de algunos estudios se constató que “existen claras diferencias generacionales y estructurales en relación a cómo los jóvenes perciben el mundo del trabajo, así como las valoraciones, expectativas y evaluaciones que asocian al mismo. De tal forma, es posible distinguir dos grupos sustancialmente diferentes (los de 15 a 19 años y los de 20 y más), que debieran constituir poblaciones objetivo distintas al momento de diseñar políticas sociales dirigidas a la inserción laboral de los jóvenes. Resulta cuestionable la inclusión del tramo menor en la política de inserción laboral”. (Santiago Consultores, 1999).

Antes de terminar este capítulo con una sección que recoja los desafíos en una serie de lineamientos para el diseño de una política pública orientada a resolver el problema del empleo juvenil, se presenta a continuación el marco legal a considerar en dicho diseño.

3. LEGISLACIÓN LABORAL EN CHILE: POSIBILIDADES Y OBSTÁCULOS

El actual Código del Trabajo, así como sus principales normas complementarias¹⁸ que regulan la relación laboral, no otorgan un tratamiento orgánico distinto a los trabajadores que se encuentran situados entre los 15 y los 29 años de edad¹⁹. Salvo la

¹⁸ Ley 16.744, Seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; Ley 19.518 Fija nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo; Decreto Ley 3.500 Establece nuevo sistema de pensiones; Decreto Ley 3.501 Fija nuevo sistema de cotizaciones previsionales.

¹⁹ El artículo 32 de la Convención sobre Derechos del Niño reconoce el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su

existencia de ciertas instituciones específicas como son el contrato de aprendizaje, el salario mínimo especial para jóvenes entre 15 y 18 años y la regulación de los trabajadores que realizan el servicio militar, la legislación chilena no otorga un tratamiento específico para los jóvenes que trabajan o buscan trabajo y que, además, desean seguir estudiando.

Para efectos de considerar o no en las propuestas que se presentará la introducción de posibles modificaciones legales que regulan la relación laboral de los jóvenes, se hace necesario describir la actual normativa que les resulta aplicable; lo anterior de manera de poder distinguir aquellas áreas donde es posible efectuar modificaciones que redunden en un fortalecimiento de la opción de acceso al mercado del trabajo de los jóvenes y las mujeres.

La regulación del mercado del trabajo y el carácter rígido o flexible del mismo han generado un debate constante en torno a la necesidad de efectuar modificaciones que tiendan hacia la prevalencia de los derechos de los trabajadores o bien hacia la desregulación de toda normativa que impida a las empresas adaptarse a las exigencias propias del permanente cambio tecnológico y competencia externa que enfrentan.

Ciertamente, la realidad actual se diferencia sustancialmente de la existente hasta hace unos años. El mundo del trabajo no ha estado ajeno a dichas variaciones. La misma OIT ha reconocido dicha realidad: "Las empresas que solían estar protegidas por las fronteras y las instituciones nacionales, deben hacer frente ahora a fuertes tensiones competitivas como consecuencia de la mundialización económica y la innovación tecnológica. La competitividad de una empresa o economía en el mercado mundializado depende, en gran medida, de su capacidad de adaptarse a los cambios que registran los mercados y de aprovechar las últimas innovaciones tecnológicas"²⁰. Tal situación no puede ser ignorada, más aún considerando los estrechos vínculos comerciales que ha formalizado nuestro país durante los últimos años.

Sin embargo, el ánimo de flexibilizar el mercado del trabajo en su posición más extrema encuentra como fundamento el postulado de la escuela económica neoliberal que predica la individualización de las relaciones laborales y la intervención del Estado en ellas, de forma tal que cada trabajador negocie libre e individualmente con el empleador la venta de su fuerza de trabajo. Otras posiciones tienden a enfatizar la importancia de la intervención del Estado en el mercado del trabajo, considerando que no estamos frente a una situación donde el mercado por sí solo sea capaz de generar los equilibrios necesarios para asegurar condiciones laborales en el marco de los dere-

desarrollo físico, mental, espiritual o social. Con fecha 22 de mayo de 2003 fue publicada en el *Diario Oficial* la Ley N° 19.876 que establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Media hasta los 21 años de edad.

²⁰ Muneto O., "Estudios sobre Flexibilidad Laboral". Oficina Internacional del Trabajo.

chos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas. De ahí que todo análisis en torno al tema deba realizarse con mesura y objetividad, de manera de no caer en los postulados extremos de quienes profesan las posturas más radicales y ortodoxas de flexibilización.

A continuación se singulariza la situación laboral chilena en cuanto a los principales factores de flexibilización que son objeto de análisis. Sin pretender entregar una opinión definitiva acerca del tema, la descripción busca objetivizar la actual situación de la regulación del mercado del trabajo en nuestro país. Se ha sostenido por algunos autores²¹ que la capacidad de una empresa de alcanzar esos objetivos aumenta normalmente cuando se introducen cambios en los contratos de empleo, el tiempo de trabajo y los sistemas de remuneración o la organización laboral.

En las sistematizaciones sobre flexibilidad laboral existen distintas formas en que esta se manifiesta y se define (flexibilidad interna, externa, de entrada, de salida, entre otras), donde es posible enmarcar los distintos articulados de la legislación chilena en esta materia. Sin embargo, lo que interesa en esta sección es señalar las distintas modalidades de relación laboral que operan de manera más específica para la población juvenil y analizar las posibilidades que ya están establecidas en la legislación nacional que favorezcan la posibilidad de generar propuestas que tiendan a una mayor flexibilidad del mercado del trabajo.

El proyecto de reforma laboral aprobado el 11 de septiembre de 2001, Ley 19.759, que entró en vigencia el 1 de diciembre de ese mismo año, apunta a establecer una normativa que tenga como prioridad una efectiva promoción del empleo, que favorezca la modernización de las formas contractuales de la relación laboral adecuándolas a las transformaciones registradas en el modo productivo y que reconociese de la manera más amplia los derechos fundamentales del trabajo, el de libertad sindical, entre otros. La reforma laboral reconoció nuevas formas de trabajo, adicional al contrato de trabajo a plazo fijo o por obra o faena²² ya establecido en el Código del Trabajo, cuales son:

a. Contrato de trabajo a tiempo parcial: Permite la contratación de trabajadores por una jornada laboral que, de acuerdo a los términos de la ley, se consideran jornadas parciales aquellas que no superen las 32 horas semanales, lo que corresponde a dos

²¹ Muneto O., *ibidem*.

²² Su reconocimiento se encuentra dado por el artículo 159, números 4 y 5, a propósito de la terminación del contrato de trabajo. Nuestra legislación, en este sentido, permite contratar trabajadores temporales rompiendo el principio de la causalidad al no requerir que se invoque causa alguna para contratar temporalmente y, a la vez, reduciendo sustancialmente los costos laborales, particularmente los costos contingentes (derivados de los despidos).

tercios de la jornada ordinaria, la que se redujo a 30 horas a contar del 1 de enero del año 2005. De esta manera, se reconoció expresamente la existencia de esta modalidad de trabajo en Chile.

Se estableció el principio de igualdad de derechos con los contratos a tiempo completo, salvo en lo relativo al pago de gratificaciones, en cuyo caso se aplica el principio de proporcionalidad. Adicionalmente se establece que las partes pueden pactar distintas alternativas y el empleador, con antelación de una semana, disponga cuál de ellas se aplicará para semana o período siguiente.

b. Contrato de promoción del empleo juvenil: Se incentiva la contratación de jóvenes entre 18 y 24 años, permitiendo que el empleador, con acuerdo del trabajador, descuente hasta 30 días del pago de eventuales indemnizaciones, del costo de la capacitación que haya otorgado a estos trabajadores, a través de los mecanismos habituales. Las horas que el trabajador destine a estas actividades se considerarán parte de la jornada de trabajo y serán imputables a esta para su cómputo y pago, lo que contribuye a la formación de una mano de obra más calificada.

c. Personal sin relación laboral con la empresa. Esta figura reconoce a su vez dos modalidades operativas: la subcontratación de bienes y servicios y el suministro de trabajadores. A través de la subcontratación de bienes y servicios, la empresa dispone de un número determinado de trabajadores externos para el desarrollo de sus procesos productivos. Esta forma de descentralización productiva le ha permitido a la empresa la externalización de partes o partidas completas de la elaboración de sus bienes y servicios, en consideración a que nuestra legislación no contempla la obligación de producirlos con trabajadores propios, ni siquiera respecto de sus actividades nucleares.

El desarrollo del trabajo suministrado obedece a la necesidad de contar con un número determinado de trabajadores con la formación profesional requerida para un momento preciso. No obstante, la cesión de dependientes se utiliza indiscriminadamente tanto para cubrir necesidades temporales (derivadas de licencias, permisos y feriados de los trabajadores titulares) como permanentes de fuerza de trabajo.

Lo anterior ha motivado que el Gobierno intente formalizar legalmente este tipo de actividades a través de la tramitación de un proyecto de ley que regula la externalización laboral, por la vía de incorporar entre los contratos laborales especiales las modalidades de subcontratación y la contratación de empresas de servicios transitorios²³. Recientemente en debate, dado que abre la posibilidad a la creación de “empresas temporales”.

²³ Proyecto de ley sobre el trabajo en régimen de subcontratación, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y el contrato de servicios transitorios, Boletín N° 2943-13.

d. Teletrabajo: La reforma reconoció la existencia de trabajadores que prestan sus servicios fuera del lugar de funcionamiento (habitualmente en su domicilio) usando medios tecnológicos, informáticos o de telecomunicaciones. Estos trabajadores decidirán con plena libertad su jornada de trabajo, manteniendo sus derechos laborales y su acceso a todas las prestaciones de seguridad social.

e. Contrato de aprendizaje: Contrato para menores de 21 años y estudiantes que realizan su práctica profesional. Este tipo de contrato es definido en el Código del Trabajo como la convención en virtud de la cual un empleador se obliga a impartir a un aprendiz, por sí o a través de un tercero, en un tiempo y condiciones determinados, los conocimientos y habilidades de un oficio calificado, según un programa establecido, y el aprendiz a cumplirlo y a trabajar mediante una remuneración convenida.

En cuanto a la remuneración, ella no está sujeta a la exigencia de no ser menor al ingreso mínimo mensual, pudiendo ser convenida libremente por las partes. Asimismo, las remuneraciones de los aprendices no pueden ser reguladas a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.

El tercer aspecto dice relación con la terminación del contrato de aprendizaje, donde se establece que la vigencia del contrato al plan de aprendizaje no puede exceder del plazo de dos años. Finalmente, se establece que el porcentaje de aprendices no podrá exceder del diez por ciento del total de trabajadores ocupados a jornada completa en la respectiva unidad económica.

Para el caso específico de los jóvenes, además de las modalidades tratadas anteriormente, destacan las siguientes:

a. Situación de trabajadores que deben realizar el servicio militar obligatorio. El Código del Trabajo regula la situación de los jóvenes que trabajando deban realizar el servicio militar obligatorio o formar parte de las reservas nacionales movilizadas o llamadas a instrucción, disponiendo que en tales casos conservarán la propiedad de su empleo, sin derecho a remuneración, mientras estén en tal situación. Sin embargo, la ley señala que el personal de reserva llamado a servicio por menos de treinta días tendrá derecho al íntegro pago de sus remuneraciones por el período. Se dispone, asimismo, que la realización del servicio militar no interrumpe la antigüedad del trabajador para todos los efectos legales. La obligación impuesta al empleador de conservar el empleo del trabajador la cumple disponiéndolo en un cargo de igual grado y remuneración al que anteriormente desempeñaba. Ahora bien, esta obligación se extingue un mes después de la fecha del respectivo certificado de licenciamiento y, en caso de enfermedad, comprobada mediante certificado médico, se extenderá hasta un máximo de cuatro meses.

b. Realización de prácticas profesionales. El Código del Trabajo regula este tipo de relación disponiendo que los servicios que preste un alumno o egresado de una institución de educación superior o de la enseñanza media técnico-profesional, durante un tiempo determinado, a fin de dar requisito de práctica profesional no dan origen a una relación de tipo laboral. No obstante ello, la empresa en que se realice la práctica profesional le deberá proporcionar colación y movilización, o una asignación compensatoria de dichos beneficios. Además de los aspectos señalados anteriormente, la reforma laboral contempló más protección para los trabajadores, estableciendo que las ofertas de trabajo efectuadas por un empleador que contengan condiciones que signifiquen exclusiones serán consideradas ilegales. Adicionalmente propuso una reducción de la jornada laboral de 48 a 45 horas, que entró en vigencia en enero de 2005, con reducciones de la jornada para segmentos especiales de trabajadores.

En el campo de la protección de los trabajadores se consideran mejores condiciones laborales para temporeros, principalmente mujeres y jóvenes, estableciendo un procedimiento especial de negociación colectiva para este grupo. Se obliga al empleador de costear la alimentación, alojamientos y traslados de los trabajadores.

De la descripción de las distintas modalidades de empleo y las condiciones de trabajo es posible observar que la legislación chilena contempla posibilidades de flexibilizar el mercado de trabajo, sea por la vía de formas de trabajo, sea por la jornada laboral o por mecanismos de flexibilidad interna, como lo es la polifuncionalidad, que establece que el contrato de trabajo podrá señalar dos o más funciones específicas, sean estas alternativas o complementarias a la tarea principal.

En principio la reforma laboral hace un esfuerzo por ampliar los derechos laborales de los trabajadores, por lo que la mayor flexibilización no está asociada a la precarización de las condiciones laborales, sino que, más bien, responde a una necesidad de modernización y flexibilización propia del proceso de apertura y vinculación del país a la economía mundial.

4. CONSIDERACIONES FINALES

A partir de los antecedentes presentados en las secciones anteriores, sobre las características de los y las jóvenes y sus formas de inserción laboral; el análisis de los programas gubernamentales orientados a la inserción laboral de los jóvenes; así como la descripción de algunos aspectos de la legislación laboral, atinentes al tema del empleo y la empleabilidad juvenil, se plantean a continuación algunos desafíos para las políticas públicas en esta área.



4.1 Relación entre las características de los y las jóvenes y los programas tendientes a la inserción laboral de estos: algunos desafíos y propuestas para la política pública

Los desafíos para la política pública que aquí se plantean tuvieron como telón de fondo la reflexión sobre los mecanismos y herramientas que pudieran mejorar las condiciones de empleabilidad de los y las jóvenes y fomentar el empleo de este segmento. Ambos desafíos adquieren características diferentes por el proceso de transformación productiva que afecta la demanda por calificaciones, requiriéndose de mayor versatilidad y creatividad y menor especialización que en el pasado. Asimismo, el cambio en los contenidos demandados abre oportunidades para una nueva alianza entre educación y trabajo, principalmente a nivel medio (Tokman, 1994).

A modo de resumen es posible afirmar que las principales causas que dificultan la inserción laboral de los jóvenes y de las mujeres jóvenes, y que generan tan altas tasas de desempleo, podían resumirse en las siguientes (Tokman 2003, CEM 2003, Ministerio del Trabajo 2003, Weller 2004):

- i) Procesos de crecimiento que no han sido sostenidos en el tiempo, generando crecimiento económico insuficiente. Se sabe que el crecimiento es una condición necesaria aunque no suficiente para generar empleo y, en consecuencia, para reducir desempleo. A esto se le asocia como una primera causa del desempleo general y el de los jóvenes en particular.
- ii) Desajuste entre aspiraciones y realidades en el empleo de los jóvenes, toda vez que este grupo tiene aspiraciones, tanto de remuneraciones como de contenidos, que no se ajustan con lo que ofrece el mercado.
- iii) Insuficiencia de capital humano, tanto de educación como de experiencia. Algunos autores señalan que esta es la segunda causal del desempleo juvenil y de las dificultades para incorporarse al mercado laboral, toda vez que el tránsito de la escuela al trabajo debe sortear una serie de obstáculos para lograr una plena incorporación al mercado.
- iv) Regulación inadecuada del mercado del trabajo que se traduce en rigidez y, en particular, con los costos de contratación y despido de los jóvenes y los niveles de salarios mínimos. La rigidez “está referida tanto a la disponibilidad de contratos de trabajo que encarecen los costos de contratación y despido, como a la distribución de la jornada de trabajo, y la fijación de salarios mínimos, entre otros aspectos” (Tokman, 2003).

Considerando la oferta de fuerza de trabajo y la acción estatal que se ha realizado en el ámbito del mercado laboral, los desafíos que se plantean debieran incorporar los siguientes criterios:



Igualmente, se insiste en que la capacitación encuentra su mejor potencialidad cuando está ligada estrechamente a procesos de movilización comunitaria para el desarrollo económico local. Es decir, es necesario orientar la capacitación laboral desde la demanda.

En relación a la población joven de escasos recursos se debe tener siempre en cuenta que esta población, por el doble efecto de su edad y de su situación de carencia económica y social, también está afectada por el síndrome de la baja autoestima y propensión a la conflictividad, lo que la coloca en alto riesgo de caer en conductas antisociales y/o autodestructivas que refuerzan y reproducen su marginalidad.

4.2 Desafíos y ámbitos de acción: vinculación mundo de la escuela/formación y el mundo del trabajo

Es necesario generar instrumentos pertinentes y eficientes que vinculen el mundo de la escuela con el mundo del trabajo, relación que resulta fundamental para pensar en una mayor inserción laboral de los y las jóvenes. Es necesario tener cuidado al vincular el alto desempleo juvenil con factores institucionales. Si se observa el caso de Alemania, el único país donde la tasa de desempleo juvenil es similar a la del desempleo adulto, en él no influyen factores de salario mínimo o de regulaciones, sino que el sistema educativo que vincula la educación con el mundo del trabajo es el que facilita el ingreso de los jóvenes al mercado laboral²⁴.

Por otra parte, existe cierto consenso y evidencia con respecto a que la productividad de la mano de obra en Chile es baja, por distintas razones. Una de ellas argumenta que, en general, la fuerza de trabajo sabe leer y escribir, pero no comprende lo que lee, lo que dificulta su vinculación con las nuevas tecnologías (“analfabetismo digital”). Adicionalmente, la economía chilena aún está basada en una mayor producción de materias primas, más que en productos con valor agregado, aunque hacia eso van los incentivos a los distintos sectores de la economía. Y, en tercer lugar, al parecer el sistema educacional y de capacitación no responde a las necesidades de mayor productividad (Riveros, Luis, 2002).

En este sentido, se considera que un componente importante de las políticas de empleo juvenil debe ser el mejorar la educación para el trabajo. Algunos esfuerzos desde la esfera gubernamental se están haciendo a través del Programa Chile Califica y del Programa Desafío Sebrae, entre otros.

²⁴ Reinecke, Gerhard, “La situación laboral en América Latina en ¿cómo combatir el desempleo en la nueva economía? Un análisis de Chile, Latinoamérica y la experiencia holandesa”. Ponencia al seminario internacional realizado en Santiago, año 2002.



En torno a lo señalado en los párrafos precedentes, se proponen los siguientes lineamientos para el diseño de programas:

- a) Generar un programa de articulación entre el mundo empresarial y los jóvenes, que posibilite que jóvenes que están en la educación media, en los últimos dos años, conozcan el mundo de la empresa y puedan saber cuál es el mundo del trabajo, las exigencias y cuáles son las herramientas que se utilizan, contribuyendo, además, a que las empresas se vinculen desde una perspectiva distinta con los jóvenes, acercándolos al mundo empresarial²⁵.
- b) Fortalecer la educación dual empresa-escuela, que permite a jóvenes que están en la educación media técnico-profesional y en la educación superior técnica puedan, de forma permanente y sistemática, durante su proceso educativo, vincularse al sector productivo relacionado con la especialización que estudia. De tal forma de otorgar mayor pertinencia y sentido a lo que se estudia, generando un acercamiento distinto a su futura inserción laboral y a su proceso formativo, aprovechando al máximo el período de estudio, considerando que, posiblemente, será la última vez que estará inserto en un proceso de educación sistemático y de más largo plazo.
- c) Desarrollo de capacidades emprendedoras de los y las jóvenes, que les permita vincularse con el ámbito productivo desde la escuela, no solo en el sentido ya planteado de que los jóvenes conozcan una empresa y sus procesos productivos, sino que dentro de su lugar de estudio²⁶.
- d) Desarrollo de empleabilidad (vinculado al concepto de desarrollo de capital humano) en jóvenes, de tal forma de crear valor en el trabajo, de desarrollar habilidades mínimas relacionadas con competencias generales, conocimientos, experiencias y habilidades técnicas e interpersonales básicas y, además, con la posibilidad de desarrollar estudios integrales y permanentes, asumiendo que ya no basta un oficio o profesión.

²⁵ Una experiencia de esta naturaleza se desarrolló en Estados Unidos durante la Administración Clinton, donde se hizo una gran campaña en los veranos, haciendo que jóvenes del último año de la educación media y primeros años de *college* tuvieran acceso al mundo empresarial y se interiorizaran de las dinámicas de funcionamiento de una empresa.

²⁶ Por ejemplo, si un grupo de estudiantes tiene que juntar recursos para hacer la gira de estudios, pueden aprender a hacer análisis de mercado local, encuestas en el barrio para ver qué cosas hacen falta y pensar cómo proveerlas. Que aprendan ahí en la escuela, montando empresas desde el proceso de aprendizaje.



4.3 Primera experiencia laboral: apoyo al primer empleo.

El joven que está ingresando al mercado laboral es una persona sin experiencia previa y con una formación educativa aún precaria, sea porque se encuentra estudiando y trabaja para solventar sus gastos o para ayudar a la familia de los padres. La falta de experiencia laboral previa, el escaso conocimiento y funcionamiento del mercado, sumado a la poca confianza que existe en las capacidades y habilidades de los jóvenes por parte del sector privado hace que la contratación de mano de obra juvenil sea considerada de alto costo, comparada con su productividad y condiciones contractuales. Es necesario, entonces, pensar en instrumentos que apoyen al joven o a la joven en su primer empleo, de forma tal que sea atractivo para el mercado del trabajo en términos de costos *versus* el potencial que representan los y las jóvenes respecto a sus capacidades de aprendizaje.

En este sentido, se debiera disminuir el costo inicial de contratación y por un período largo, de común acuerdo con la empresa y eximirlos de cotización previsionales. Inglaterra ha desarrollado esta experiencia que consiste que por un período de tres años se libera a la empresa de pago de cotizaciones.

4.4 Diversificación de las condiciones de trabajo, ampliando oportunidades a distintas formas de empleo

La necesidad de conciliar el trabajo con otras actividades y funciones, así como las características actuales de los procesos productivos, hacen necesario diversificar las condiciones del trabajo, ampliando las posibilidades de desarrollar actividades, que reporten ingresos. Asociado a lo anterior, está la necesidad de concentrar los esfuerzos gubernamentales en proveer los instrumentos para desarrollar procesos de capacitación permanente. Básicamente, dado que los diferentes niveles de escolaridad implican distintas formas de inserción y permanencia en la ocupación, en términos de la calidad, remuneraciones y grados de estabilidad y seguridad en el empleo, se trata de señalar el alto valor que los y las jóvenes le otorgan a la educación y la capacitación como herramientas de movilidad social, de allí el interés en conciliar educación con trabajo, así como con otras actividades, como el cuidado de los hijos, para lo cual se podría considerar:

- a) Extender hasta los 21 años la aplicación del salario mínimo que está establecido para los jóvenes entre 15 y 18 años, pero condicionado a un conjunto de incentivos vinculados con capacitación y formación, y sin pérdida de beneficios de la seguridad social, como lo es la salud, así como los beneficios del trabajo.

- b) Fomento del emprendimiento productivo juvenil orientado al desarrollo de trabajo independiente, para lo cual pudiera considerarse que las instituciones públicas que desarrollan programas en este ámbito, pero sin focalización para el grupo juvenil, destinen un porcentaje determinado para el fomento y apoyo de microempresas productivas conformada por jóvenes que presenten capacidades emprendedoras.
- c) Difusión e incentivo de las jornadas de trabajo contempladas en el código laboral que representan la posibilidad de que la tasa de participación femenina aumente y se incremente la colocación de jóvenes que les interese conciliar estudio con trabajo. Evaluar el uso de las distintas jornadas por parte del demandante de fuerza de trabajo y las motivaciones de por qué se usa o no se usa las modalidades que contempla la legislación actual.
- d) Fomentar y difundir la contratación de media jornada.

4.5 Apoyo para ampliar las oportunidades de que mujeres jóvenes permanezcan en el sistema educativo y/o ingresen al mercado laboral

Generar una red de atención de cuidado de hijos para aquellas jóvenes que quieran estudiar y/o trabajar pero no tienen con quién dejar el cuidado de los hijos. Inicialmente se podría considerar ampliar la red de instituciones como JUNJI e INTEGRA²⁷ para que adolescentes y jóvenes hasta 24 años tuvieran un puntaje adicional y preferencia para acceder a la oferta existente, siempre y cuando acrediten que están estudiando (mediante certificado de alumna regular) o que trabajan (mediante carta de la institución donde trabajan).

4.6 Herramientas para enfrentar escenarios en proceso de cambio permanente

Finalmente, se plantea la necesidad de abordar de manera sistemática el problema del llamado “analfabetismo digital” entre los y las jóvenes provenientes de los segmentos más cadenciados de la población. Para ello se requiere evaluar los instrumentos existen-

²⁷ INTEGRA es una fundación privada, sin fines de lucro, presidida por la esposa del Presidente de la República. Fundación INTEGRA es una red nacional de recursos humanos e infraestructura que trabaja a favor de la infancia. La tarea de Fundación INTEGRA es lograr el desarrollo integral de niños y niñas, de entre tres meses y cinco años de edad, que viven en situación de pobreza. Para ello, cuenta con un programa Educativo Nacional de excelencia, que reconoce los Derechos del Niño, respeta la diversidad, promueve valores fundamentales e incorpora a las familias y a la comunidad. Actualmente, la JUNJI está orientada a mujeres que no trabajan o lo hacen en sus hogares y que, por lo tanto, pueden dejar a sus hijos en el jardín infantil a las 10 de la mañana y retirarlos a las 4 de la tarde, horario incompatible con una mujer que trabaja fuera de la casa desde las 8:30 hasta las 18:00 y que, adicionalmente, suma a su jornada 2 horas de transporte, por ejemplo.

tes (portales de Internet, infocentros, programas de capacitación, etc.), los que no parecen haber tenido el impacto esperado en cuanto a realizar su potencial para la acumulación de capital humano y social de los y las jóvenes. Se trata de un factor estratégico ineludible al pensar en el largo plazo incorporando las tendencias de cambio permanente de los escenarios que conforman el mundo del trabajo, lo que corresponde a un eje de corte transversal, que debe orientar la reflexión estratégica. Se refiere, justamente, al cambio cultural y, por lo tanto, de largo plazo. Esto es, la incorporación del concepto de *trabajo* al imaginario colectivo de las nuevas cohortes, de manera que estas asuman su inserción como un proceso en el que les cabe una cuota importante de iniciativa y proactividad. Esta incorporación conceptual no significa un reemplazo o la relegación del concepto de *empleo*, más bien lo complementa en la medida que este último sea también percibido en ese imaginario como un proceso de *trabajo* personal, una suerte de *empresa* personal en la que cada individuo se compromete, más que un producto o resultante exclusivo de –por ejemplo– una malla curricular o una dote de capital social determinados. El concepto apunta en la dirección de articular esos y otros factores, de acuerdo con las condiciones específicas del mercado y los instrumentos públicos y privados de apoyo disponibles para la ejecución de tal *empresa*.

REFERENCIAS

- ALTENBURG, TILMAN; QUALMANN, REGINE; WELLER, JÜRGEN, “Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente”. CEPAL Serie N° 2 Macroeconomía del Desarrollo, División de Desarrollo Económico, Santiago, Chile, marzo 2001.
- BRUNNER, JOSÉ JOAQUÍN; ELACQUA, GREGORY, “Informe sobre el Capital Humano en Chile”. Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, mayo 2003.
- Centro de Estudios de la Mujer, 2004.
- GARCÍA-HUIDOBRO, GUILLERMO, “Las Políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile”, CEPAL, Serie N° 17 Macroeconomía del Desarrollo, División de Desarrollo Económico, Santiago, Chile, diciembre de 2002.
- IBÁÑEZ, SERGIO, “Inserción laboral juvenil: análisis de variables relevantes y perspectivas de política”, Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Escuela de Ingeniería Industrial, U. de Chile, enero 2003.
- INJUV:
- La eventualidad de la inclusión social, análisis de los resultados de la tercera encuesta nacional de juventud. Santiago, 2001.
- Primera y Segunda Encuesta Nacional de Juventud, año 1994 y 1997.
- Informe preliminar Cuarta Encuesta Nacional de Juventud, abril 2004.
- Evaluación del diseño de las políticas de empleo orientadas a los y las jóvenes. Realizado por FLACSO para el Instituto Nacional de la Juventud, abril 2003.

- REINECKE, GERHARD, "La situación laboral en América Latina, en ¿Cómo combatir el desempleo en la nueva economía? Un análisis de Chile, Latinoamérica y la experiencia holandesa, CISO, Santiago, 2002.
- SCHKOLNIK, MARIANA, "Tensión entre Familia y Trabajo". En Arriagada I. y Aranda, V. "Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales; necesidad de políticas públicas eficaces. CEPAL, Santiago, 2004.
- _____, "Otra mirada al desempleo juvenil; desafíos del nuevo milenio". Mintrab, Documento de trabajo, 2002.
- TOKMAN, VÍCTOR, 2003, "Desempleo Juvenil en el Cono Sur. Causas, consecuencias y políticas". Serie Proner, Fundación Friedrich Ebert, 2003.
- WELLER, JURGEN, "La problemática inserción laboral de los y las jóvenes", en series CEPAL: Macroeconomía del Desarrollo, diciembre 2003.
- YAÑEZ, SONIA, 2004, "La Flexibilidad Laboral como Nuevo Eje de la Producción y la Reproducción", en El Trabajo se Transforma: Relaciones de producción y relaciones de género, Rosalba Todaro/Sonia Yáñez, editoras, Centro de Estudios de la Mujer, Santiago, Chile.