

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. 161.1

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

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

*Marcelo Charlin**
*Paulina Fernández***
*Francesca Camelio****

Este capítulo da cuenta del estudio realizado por FLACSO durante la segunda etapa del Proyecto. A partir de su primera etapa se produjeron tres documentos¹ que

- * 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 micro-emprendimiento juvenil.
 - ** 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.
 - *** Socióloga de la Universidad Alberto Hurtado, ha trabajado sobre las nuevas condiciones de trabajo en Chile. Se ha desempeñado como investigadora de FLACSO en varios estudios vinculados al tema y actualmente es profesional del Departamento de Estudios del Instituto Nacional de la Juventud.
- ¹ CIDE, Expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos jóvenes en Chile; KALEIDO, Estudio sobre requerimientos de la demanda laboral; FLACSO, La inserción laboral de jóvenes y las experiencias de políticas públicas: el caso de Chile.

sintetizan y aportan información sobre las características de la inserción laboral de los y las jóvenes y las políticas públicas realizadas en los últimos 14 años en el país, así como sobre las expectativas y estrategias laborales de jóvenes en Chile y los requerimientos de la demanda laboral. El conjunto de documentos anteriormente mencionados, han servido como fundamento para la elaboración de las propuestas que aquí se plantean.

Para alcanzar el objetivo del estudio en esta fase se desarrollaron cuatro etapas sucesivas y complementarias: en primer lugar se sistematizó la información contenida en los informes de los tres estudios realizados durante la primera fase de este proyecto, referidos más arriba. En segundo lugar se realizó un conjunto de entrevistas con actores relevantes vinculados directa e indirectamente a la temática de la empleabilidad juvenil². A partir de este trabajo se redactó un primer documento con los resultados de la investigación, el que sirvió como base para la fase siguiente.

En tercer lugar, se implementó un taller en el que participaron jóvenes líderes en los ámbitos social, estudiantil, cultural, municipal, entre otros. En el marco de este taller se discutió y trabajó grupalmente en torno al primer documento de trabajo y a las presentaciones realizadas por expositores invitados. El debate y los resultados de los trabajos de grupo desarrollados fueron sistematizados e incorporados al proceso de formulación de propuestas, con el que se redactó un segundo documento de trabajo conteniendo un conjunto de propuestas preliminares las que, finalmente, se presentaron en un seminario al que se convocó ampliamente a actores relevantes del mundo político, privado, decisores y diseñadores de políticas.

El presente capítulo, entonces, recoge los comentarios, observaciones y críticas realizadas en cada una de las etapas señaladas. El formato final de las propuestas que en él se presentan, sin embargo, son de responsabilidad de los autores y siguen sujetas al estudio y análisis de los expertos, los políticos y los jóvenes.

ANTECEDENTES GENERALES

La transición demográfica (reducción del tamaño de las cohortes etarias) y la estadía media más prolongada de los y las jóvenes en el sistema educativo tienden a reducir la presión de la oferta de jóvenes en el mercado de trabajo. Además, el aumento del nivel educativo hace que los nuevos entrantes de la región tengan una preparación formal cada vez mejor. A la vez, estudios han detectado un sesgo de la demanda laboral a favor de ocupados con mayor calificación.

² Ver anexo con la lista de entrevistas realizadas.

De esta manera, frecuentemente se ha sostenido que las tendencias, tanto en la oferta como en la demanda, tenderían a favorecer las perspectivas de los y las jóvenes en el mercado de trabajo, mientras que se ha identificado al personal de mayor edad como el principal “perdedor” de los cambios tecnológicos y económicos en curso. Sin embargo, los indicadores laborales no confirman estos supuestos respecto a los y las jóvenes, pues en los países de la región persisten altas tasas de desempleo juvenil y los nuevos puestos de trabajo para este grupo etario se caracterizan por elevados niveles de informalidad, lo que contribuye a los altos niveles de pobreza.

En este capítulo se sugiere un conjunto de lineamientos y propuestas que debieran desarrollarse para abordar de manera oportuna y pertinente los temas relacionados con el fomento de la inserción laboral de los y las jóvenes. Es importante señalar que las propuestas se han centrado en aquellos aspectos que las políticas públicas no están abordando en la actualidad y en función de los nudos de problemas definidos.

1. METODOLOGÍA

Para lograr los objetivos planteados con respecto a la formulación de propuestas de política y programas orientados a la incorporación de los y las jóvenes al mercado laboral, así como al fortalecimiento de su empleabilidad, la metodología se desarrolló en las siguientes etapas secuenciales y complementarias.

1.1 Documento preliminar de propuestas de políticas, programas y proyectos que se elaboró con la información de los tres estudios mencionados y bibliografía adicional. Es genérico y no especificó si las propuestas implican modificaciones de cualquier naturaleza, ni tampoco especificó los actores que deberían o podrían hacerse cargo de ellas, la institucionalidad óptima, las necesidades de coordinación, beneficiarios, alcance territorial u otro aspecto relevante.

1.2 Entrevistas en profundidad a expertos en materia de política pública, empleo, educación y juventud. Se realizó un total de 11 entrevistas a expertos vinculados a temas de empleo (acercamiento más genérico), y expertos que se manejan en la tríada empleo-educación-juventud. Una vez realizadas las entrevistas, se procedió a su transcripción y análisis. Estas entrevistas constituyeron un material clave para avanzar hacia la construcción de propuestas más detalladas de políticas, programas y proyectos de fomento al empleo juvenil, con información relativa a la institucionalidad necesaria, a los actores involucrados y al rol privado en estas materias de responsabilidad social.

1.3 Taller con organizaciones de representación juvenil, cuyo objetivo fue conocer la opinión de actores juveniles vinculados a diferentes organizaciones del ámbito social, estudiantil, político y cultural, respecto de la problemática del empleo juvenil en Chile y posibles vías de solución. Con posterioridad al taller y a las entrevistas se elaboró un

documento conteniendo un conjunto de propuestas, las cuales consideran en su formulación tanto la discusión realizada en el primero como la sistematización de las segundas.

1.4 Seminario nacional sobre políticas de inserción laboral juvenil, cuyos propósitos fueron discutir, i) reflexionar y analizar los aspectos tanto objetivos como subjetivos que están relacionados con las problemáticas asociadas al acceso de empleo por parte de grupos de jóvenes; ii) identificar si las acciones que se realizan en la actualidad resultan satisfactorias al ser confrontadas con los nudos de problemas asociados al fenómeno que nos interesaba investigar, y iii) averiguar dónde y en qué ámbitos se focalizan los vacíos relevantes de abordar en una política pública de fomento al empleo y la empleabilidad juvenil.

2. CUESTIONES A CONSIDERAR PARA LA ELABORACIÓN DE PROPUESTAS DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS ORIENTADOS A FOMENTAR EL ACCESO DE LOS Y LAS JÓVENES AL MERCADO LABORAL

2.1 Estado del arte: marco jurídico 2000-2005: la reforma laboral

La última modificación de la legislación laboral chilena fue aprobada en septiembre del 2001, luego de dos años de tramitación parlamentaria y debate entre los actores interesados: trabajadores, empresarios y gobierno. En lo básico y general, los temas planteados en el proyecto de reforma se pueden resumir en torno a los siguientes ejes temáticos:

a) Autonomía de las partes: Se trata de reubicar los aspectos regulatorios desde la norma hacia la negociación y el acuerdo entre las partes, a partir del supuesto que las partes involucradas cuentan con la capacidad y la madurez suficientes para acordar la forma de trabajo en conjunto. Para tal efecto, el Estado deberá garantizar un marco de institucionalidad democrática que permita *combinar las dimensiones de conflicto y cooperación inherentes a toda acción social* (Frías, 2000:23). Se facilita la negociación colectiva permitiendo que se tomen decisiones dentro de las empresas que se adapten a las nuevas condiciones establecidas por la reforma, en función de los escenarios políticos, económicos y sociales producto de la transición democrática, disminuyendo las rigideces heredadas y mantenidas durante la década de 1990. Por otra parte, se flexibilizan los requisitos para la organización de sindicatos impulsando la autorregulación vía estatutos, manteniendo la presencia mediatizadora del Estado cuando ello se requiera. El objetivo es que los trabajadores planteen su propia forma de organización.

b) Flexibilidad pactada: En esta área se sustituye la noción o perspectiva *desregularizadora* concebida durante el régimen militar, por una aproximación *regulada*, a la que concurren trabajadores y empresarios. Es así como se pretende generar un cambio estructural en el

sistema de relaciones laborales por la vía de la *flexibilidad pactada*, permitiendo que los actores asuman un rol protagónico equilibrado, con autonomía, de acuerdo a sus propias realidades, favoreciendo el consenso en beneficio mutuo de las partes involucradas.

c) Equilibrio entre las partes: Se trata de promover la afiliación sindical en Chile con el propósito de establecer las bases de un sistema con autonomía, equilibrio y flexibilidad pactadas. En esta materia se intenta avanzar en la negociación colectiva, estableciendo un conjunto de medidas que faciliten dicho proceso, despejando obstáculos y permitiendo que este derecho pueda ampliarse. Se espera que tanto la negociación salarial como el ejercicio del derecho a huelga se den al interior de las empresas, pero también interempresa. El límite en ambos casos se establece en caso de que se ponga en juego la continuidad de la empresa, toda vez que ello pone en peligro a las dos partes de la negociación. En esta línea se contempla favorecer las instancias de mediación, la búsqueda de acuerdos entre los actores y el equilibrio del proceso.

d) Incorporación de los derechos constitucionales al interior de la empresa: Este es un criterio de carácter más doctrinario y dice relación con la vigencia de los derechos fundamentales al interior de la empresa, a partir del supuesto que se han logrado avances importantes en materia de protección y derechos ciudadanos, no así en relación con el mundo específico del trabajo. En este aspecto cobra especial relevancia la noción de *ciudadanía laboral*, entendida como *la supresión de aquellos variados tipos de discriminación que existen al interior de las empresas debiendo salvaguardarse el derecho a la propia imagen, el derecho a la propiedad privada, etc.* (Frías, *op cit.*: 25).

e) Prevención de prácticas antisindicales: Se cautela el control y sanción de las prácticas antisindicales, otorgando una participación más protagónica a la Dirección del Trabajo.

f) La empresa como espacio de encuentro y participación: Se pretende propiciar una empresa participativa, basada en el esfuerzo conjunto de trabajadores y empresarios, en pro del objetivo de *trabajo decente*, entendido como el trabajo en condiciones de higiene, salud y dignidad personal resguardadas, evitando el trabajo infantil y promoviendo la participación.

g) Promoción del empleo y nuevas formas de contratación: El foco de esta propuesta corresponde a ajustar las modalidades de contratación a las condiciones del nivel actual de desarrollo de la economía y el trabajo. Se trata de que estas modalidades se relacionen con nuevos tipos de vinculación del trabajador con las unidades productivas. Ello en virtud de que los escenarios emergentes tienden a marginar de la legislación laboral a un número cada vez mayor de trabajadores, por lo que es necesario establecer las normas legales para regular situaciones tales como, el *teletrabajo*, el trabajo domiciliario, el trabajo *part-time*, y el modelo de empresas suministradoras de trabajadores. También se contempla nuevas figuras legales, como el *contrato de trabajo en formación*, que amplía el contrato de aprendizaje. Lo anterior es de particular



relevancia con respecto a promover la incorporación de trabajadores jóvenes al mercado laboral, flexibilizando sus contrataciones y asociando estas a la capacitación, aspecto fundamental para los y las jóvenes en busca de la primera experiencia laboral. Se incorpora, además, el concepto de *capacitación continua*.

Los ejes temáticos enumerados fueron debatidos por tres comisiones técnicas aceptadas por las partes y coordinadas por el *Consejo de Diálogo Social*. Luego de un intenso proceso de discusión y negociación, el 11 de septiembre de 2001 se aprobó la Ley de Reforma Laboral, estructurada en tres capítulos: Negociación Colectiva, Contrato Individual y Organizaciones Sindicales:

Capítulo Negociación Colectiva:

- Fuero para los trabajadores involucrados en la negociación colectiva, desde los 10 días anteriores a la presentación de un proyecto y hasta 30 días después de la suscripción del mismo. Este fuero se extiende por 30 días adicionales, desde la terminación de la negociación, a los integrantes de la comisión negociadora que no gocen de fuero sindical.
- Se establece el encarecimiento del reemplazo de los trabajadores en huelga, fijando un bono de 4 UF por reemplazante a repartir entre los huelguistas.
- Se extienden los beneficios a los trabajadores que habiendo sido contratados por la empresa con posterioridad a la suscripción del instrumento de acuerdo colectivo, pacten tales beneficios.
- Luego de votada la huelga, existe la posibilidad de hacer uso –con 48 horas de plazo– de los buenos oficios del inspector del Trabajo para que las propias partes puedan encontrar soluciones sin tener que llegar a la huelga. Desde dicha solicitud, el mediador tiene 5 días hábiles para llevar a cabo su cometido.
- Se establecen disposiciones relativas a la información que tendrán derecho a solicitar los trabajadores en la negociación colectiva. Los sindicatos o grupos negociadores pueden requerir información financiera oficial de la empresa a fin de preparar el proyecto de contrato colectivo, tres meses antes de su presentación. El empleador deberá entregar los balances y proyecciones de mercado de los últimos años.
- Se establecen mayores exigencias a la negociación colectiva de los grupos negociadores.

Capítulo Contrato Individual

- Se aprobaron las indicaciones del Gobierno orientadas a precisar el concepto de *subterfugio* respecto de las sanciones que pueden recibir los empleadores que evadan los derechos laborales alternando la naturaleza jurídica de la empresa.
- Se regula la facultad de la Dirección del Trabajo para autorizar jornadas especiales para empresas en funcionamiento y para las que inicien sus operaciones, requiriendo el acuerdo de los trabajadores en caso que los hubiere.
- Se rebaja de 48 a 45 horas semanales la jornada de trabajo a contar del 1 de enero de 2005.
- Las reformas contemplan cuatro modificaciones en el área de jornadas de trabajo y el descanso dominical. Una de las más importantes se refiere a que los trabajadores exceptuados del descanso dominical tendrán derecho a dos domingos de asueto en el mes. A ello se suma el que los trabajadores del transporte rebajarán su jornada de 192 a 180 horas mensuales (para equipararla con la disminución general de 48 a 45 horas). Por su parte, para los empleados del rubro de gastronomía, la jornada disminuye de 72 a 60 horas semanales. Además, los empleados del transporte interurbano de carga sumarán los tiempos de espera a sus horas trabajadas. Por último, se establecen nuevos requisitos que regulan el trabajo en horas extraordinarias.
- En materia de multas, se aprobó su aumento cuando haya infracciones laborales y previsionales cuyo rango estará en directa relación con el número de trabajadores que tenga la empresa y de acuerdo con la naturaleza de la materia sancionada.
- Frente al despido injustificado o improcedente, se fijan los incrementos significativos en las indemnizaciones cuando el Tribunal del Trabajo establezca la existencia del hecho. Cuando la causal invocada injustificadamente es de necesidades de la empresa (Art. 161), la indemnización aumentará en un 30%; si se aplica injustificadamente la conclusión del trabajo o servicio, caso fortuito o fuerza mayor (Art. 159), aumentará en un 50%. Cuando se aduzca indebidamente de hecho y en general, incumpliendo gravemente las obligaciones del contrato (Art. 160), el aumento corresponde al 100% cuando el juez determine que el empleador carecía de motivo plausible para despedir al trabajador.
- Se elimina como causal de despido las injurias de los trabajadores.
- Se establece pago de indemnizaciones manteniendo la obligatoriedad del pago íntegro de estos dineros, pero se establece que las partes podrán pactar ante el inspector del Trabajo su cancelación en cuotas.
- Con respecto a los trabajadores agrícolas de temporada (*temporeros*), se explicitó la obligación del empleador de costear los gastos de alimentación, alojamiento y traslado de los trabajadores temporeros, cuando proceda su pago.

- Se establecen controles y revisiones aleatorias, generales e impersonales a fin de resguardar la dignidad del trabajador, evitando persecuciones personales.
- Se establece un nuevo contrato en modalidad de Trabajo-Formación, orientado a incentivar el acceso al empleo de trabajadores y trabajadoras jóvenes, y el contrato por jornadas parciales que hace compatible el trabajo con el estudio y/o el cuidado de los hijos.
- Se establece la posibilidad de recurrir a la Inspección del Trabajo en caso de ofertas de trabajo discriminatorias y se declara que la invalidez no es causal para rechazar un postulante o poner término a un contrato laboral.
- Se presume a favor del trabajador a domicilio en caso de litigio o desacuerdo de partes.
- Se norma sobre la posibilidad de pactar más de una función en el contrato de trabajo (polifuncionalidad) y se incorpora al Código del Trabajo a los trabajadores de notarías, archivos y conservadores.

Capítulo Organizaciones Sindicales

- Se establece el fuero para la constitución del sindicato, desde los 10 días anteriores y hasta los 30 días posteriores a su formación, con un máximo de 40 días.
- Se facultó a la Dirección del Trabajo para que registre los fallos por prácticas antisindicales o desleales y publique semestralmente la nómina de infractores.
- En relación con los fueros sindicales, se reduce la cantidad de trabajadores necesarios para constituir un sindicato y se otorga fuero a todos los trabajadores involucrados en la negociación colectiva, hasta 30 días después de concluida la negociación.
- Se establece el reintegro de trabajadores despedidos por prácticas antisindicales, teniendo el trabajador no aforado la opción de escoger entre reintegrarse o recibir una indemnización mayor.
- Se simplifican los mecanismos de constitución, afiliación y reforma de estatutos de las organizaciones de grado superior, eliminando el requisito que demanda la presencia de un ministro de fe para acreditar dichas acciones.
- Se introduce cambios en las causales para la disolución de una organización sindical, inhabilitando a la empresa para demandar dicha disolución.

Como se puede ver, la nueva ley laboral acoge la mayoría de las propuestas planteadas en el proyecto sometido a trámite parlamentario y debate de comisiones. Sin embargo –y aunque la ley privilegió las instancias de negociación, arbitraje, así como la búsqueda y promoción de acuerdos entre los actores y el equilibrio en las atribuciones y derechos–, el empresariado mantuvo una actitud crítica de rechazo a las normas establecidas en la ley y, por su parte, la Central Unica de Trabajadores (CUT) se abstuvo simbólicamente de presentarse en la ceremonia de promulgación de la misma.

Cabe destacar que la ley contempla dos referencias explícitas a los y las jóvenes trabajadoras(es), en relación con la definición de un nuevo contrato en modalidad de Trabajo-Formación, orientado a incentivar el acceso al empleo de trabajadores y trabajadoras jóvenes y el contrato por jornadas parciales que hace compatible el trabajo con el estudio y/o el cuidado de los hijos.

Se puede decir que, en muchos sentidos, el segmento etario de trabajadores(as) comprendido entre los 15 y los 24 años de edad no ha sido objeto de una *estrategia* político-programática consistente. Ello pese a haberse implementado una institucionalidad –el Instituto Nacional de la Juventud, INJUV– que, dada la ausencia de un acento específico desde el Estado, no ha contado con los medios adecuados para desarrollar una función eficaz en materia de recomendaciones y aportes para el diseño efectivo de políticas y programas, que hayan contribuido a generar un marco estratégico para abordar la temática juvenil de manera integral y coherente, desaprovechando así un contingente profesional con alta calificación y comprometido con una producción de conocimiento e información en profundidad sobre los temas de mayor relevancia en torno a los diversos ámbitos de la realidad juvenil del país: cultura, educación, trabajo, género, participación, etc.

Lo anterior no significa que no se haya enfrentado el tema de la empleabilidad juvenil durante el período 1990-2005. Muy por el contrario, ha habido un número importante de programas y proyectos orientados, directamente, a la inserción laboral de jóvenes en el mercado del trabajo desde diversas perspectivas, con énfasis en la educación, la capacitación y la calificación de las personas jóvenes con el propósito de reforzar sus competencias para enfrentar y facilitar dicha inserción en condiciones de calidad. Ello, además de los programas y políticas laborales de carácter general que, indirectamente, contribuyen al mismo objetivo³.

³ En este sentido, el programa Chile Califica se ha propuesto crear el sistema nacional de competencias laborales. De este modo se pretende establecer una “moneda de cambio” entre el mundo de la formación y el mundo del trabajo en el ámbito de las competencias laborales, que permita diseñar una malla curricular técnico profesional basada en competencias laborales en concordancia con las necesidades del mundo de la empresa, las que deben ser incorporadas en la malla, en los planes de capacitación y de educación. (Entrevista a Ignacio Canales).



Es así como, desde 1990, las políticas en el ámbito del mercado del trabajo han estado lideradas por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y, en particular, por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Inicialmente los programas estuvieron orientados a mejorar la empleabilidad de los trabajadores por medio de la implementación, actualización y desarrollo de habilidades, conocimientos y competencias, promoviendo un funcionamiento ágil de la intermediación laboral (García-Huidobro, 2002). Estos programas han prestado especial atención a los trabajadores vulnerables del mercado del trabajo: los pobres. Como segunda prioridad se diseñó e implementó programas para atender las modalidades emergentes y/o “residuales” del “nuevo mundo” del trabajo: trabajadores eventuales por una parte y, por la otra, trabajadores insertos en sectores de actividad económica declinante o muy afectados por la apertura externa y la inserción en los mercados mundiales (globalización). Se intentó llegar con acciones de capacitación y empleo a las actividades informales, a las micro, pequeñas y medianas empresas, por medio de programas de asistencia técnica e instrumentos financieros (creación de un fondo multisectorial orientado al sector industrial, turismo, transporte, medios de comunicación, exportación, manufacturas y medio ambiente) (Aylwin, 1994).

En 1999 y como una forma de enfrentar los efectos negativos sobre el empleo de la “crisis asiática”, se reeditan programas de emergencia como los aplicados en la década de 1970, correspondientes a empleos de creación directa del Gobierno, financiados con fondos públicos. Dichos programas son implementados por los municipios para el desarrollo de proyectos intensivos en mano de obra local, a través de licitaciones en sectores tradicionales como vivienda y obras públicas. Esta modalidad es reemplazada el año 2001 con el Programa Pro-Empleo, liderado por el Ministerio del Trabajo y con la importante participación del sector privado. El programa subsidia la contratación directa de mano de obra por la empresa privada y provee capacitación fomentando, a su vez, la inserción de cesantes en experiencias de microemprendimiento.

La amplia variedad de políticas activas en el mercado del trabajo en Chile, tiene que ver con el diagnóstico de sus condiciones estructurales, de empleo abierto, donde los mayores afectados han sido los y las jóvenes, las mujeres en general y los sectores menos educados de la población. De esta manera, durante el período se ha privilegiado la focalización. Un ejemplo reciente y emblemático es el Programa Chile Solidario, el que consiste, básicamente, en un conjunto de políticas sectoriales (educación, salud, trabajo, etc.), orientado a la superación de la pobreza a través del mejoramiento del acceso a las redes de servicios y programas estatales dirigidos a los sectores más “duros” de la pobreza. Chile-Solidario surge como respuesta a las evaluaciones negativas de los planes municipales de empleo de emergencia generados el año 2000 y con el objetivo explícito de crear empleos productivos, estables y de calidad. La transición entre una filosofía y otra se realizó a través de un subprograma explícitamente denomi-

nado “Puente”, el que de ser un instrumento de transición se ha convertido en un programa exitoso en sí mismo.

A partir de 2002 se introduce, como complemento, el seguro de cesantía, como política de naturaleza “pasiva” innovadora con respecto a la experiencia histórica, cuyo énfasis ha sido la política “activa”.

En suma, si bien el tema de la superación de la pobreza y la inequidad cuasi estructural que persiste en el país ha sido una constante programática de los tres gobiernos de la Concertación desde 1990 a la fecha, lo que se expresa en la gran cantidad de políticas y programas implementados, como se dijo antes, no ha habido una definición estratégica que permita coordinar las acciones y otorgarles coherencia, permanencia y consistencia. Uno de los ámbitos más sensibles a dicha carencia es, precisamente, el de la juventud en general y, específicamente, el del trabajo juvenil.

2.2 El contexto en el que se desenvuelve el tema del empleo juvenil

La era de la información, las características propias de las sociedades modernas, la multiplicidad de mecanismos posibles para realizar intercambios de cualquier especie, hace que el mercado adquiera una centralidad no conocida en la vida de las personas; por lo tanto la inclusión o la exclusión social se juega en tener acceso al trabajo, más aún en países como los nuestros donde no opera el Estado de bienestar que asegura, por un tiempo determinado, ciertas condiciones mínimas de calidad de vida, y bajo el cuál el hecho de estar sin trabajo no significa, necesariamente, exclusión social, pérdida de identidad o incapacidad para acceder a bienes y servicios básicos para una calidad de vida digna.

Históricamente, el contexto en el que se empieza a hablar de exclusión social es aquel de una crisis general en Europa relacionada con el reconocimiento de la imposibilidad de lograr la plena ocupación y de apoyar el *welfare state*. En esta lógica se entiende que estos problemas son estructurales y ligados, por lo tanto, a diferentes factores sociales, económicos y culturales, que requieren ser comprendidos para que las acciones implementadas en la dirección señalada tuvieran los efectos deseados en el desarrollo y el bienestar social.

Los cambios en el mercado laboral (que tienen relación directa con los ajustes y requerimientos de una economía internacionalizada) están relacionados con el tema del desempleo juvenil, pues no necesariamente se consideran los aspectos objetivos que marcan los cambios de esa relación, ni tampoco los aspectos subjetivos de los propios actores involucrados, en cuanto a la comprensión y apropiación que hacen de los elementos que conllevan esos procesos. Por lo tanto, son procesos paralelos que no conversan entre sí, realidad que se expresa, al menos en el campo de las políticas



públicas, en la inexistencia de una institucionalidad cuyo foco de trabajo sea el empleo juvenil⁴.

Por ello es que el eje exclusión-inclusión social es un posible marco interpretativo desde donde mirar el tema del desempleo juvenil, donde el trabajo constituye, más que nunca, el foco y la centralidad en la vida de las personas, pues el intercambio de bienes y servicios se realiza mediante la transacción monetaria, la que, a su vez, es una función de los ingresos y, en consecuencia, del empleo. Es así que las personas estudian más años, postergan decisiones de conformación de familias, postergan definición de compromisos y se configuran identidades sociales a partir de la centralidad del individuo como gestor de su proyecto vital.

Entendemos por exclusión el debilitamiento o quiebre entre los vínculos que unen al joven con la sociedad, los que corresponden a aquellos mecanismos responsables de su integración o pertenencia al sistema social. La exclusión se refiere a debilitamiento, pues siempre existiría algún grado de integración o vinculación con la sociedad, por lo tanto, el problema se refiere a una inclusión desigual y marginal en el sistema social. Se trata de un vínculo social precario que genera inseguridad y se autorreproduce reforzándose en un círculo vicioso. Es de esta manera que se entiende la exclusión social, la que no es sinónimo de desintegración o no integración total al sistema social. La exclusión social es multidimensional y no es simultánea a todos los sistemas sociales, es decir, una persona no está excluida del todo, como se dijo, más bien entra y sale de los distintos subsistemas sociales.

Esto permite observar el fenómeno del empleo juvenil desde una distinta perspectiva, como un subsistema que se interrelaciona con otros subsistemas, los que influyen en su dinámica y funcionamiento. Por ello, las propuestas de políticas, programas y proyectos deben considerar la integralidad, la complementariedad y la interdependencia, entre otros factores, tales como que tanto el trabajo femenino adulto como el trabajo joven, en general, se considera una fuerza de trabajo secundaria, en función de una

⁴ Existe conciencia en el Estado respecto de la complejidad que representa el tema de la institucionalidad. En dicho sentido, Ignacio Canales, director del Programa Chile Califica, se refiere al tema en una perspectiva de articulación institucional, en cuanto a que lo que está haciendo Chile Califica es lograr las condiciones para lograr la formación permanente de las personas, para lo cual es necesario coordinar el mundo del trabajo con el mundo de la formación. Pero no pensando en una nueva institucionalidad, sino en la forma en que se puede articular la institucionalidad existente en ambos mundos. A juicio del Programa Chile Califica, esa articulación es la que se institucionaliza generando un lenguaje común: el clasificador de empleo, de ocupaciones, la malla curricular, competencias que deben servir para diseñar la malla. Son relaciones nuevas entre el mundo del trabajo y el mundo de la educación y Chile Califica está trabajando con los dos mundos. Se necesita dialogar, y este diálogo se está generando con 25 redes de articulación de formación técnica para el mundo empresarial en todo el territorio nacional; levantando competencias laborales en varios sectores productivos con los empresarios (Entrevista con Ignacio Canales).



supuesta dependencia económica de otros, es decir, sus ingresos complementan el de otro que es el sostenedor principal⁵. Por ello, la calidad y las condiciones de trabajo a la que tienen acceso los y las jóvenes –asociándoles características propias de la edad– son precarias, sin la garantía de algún sistema de previsión social, generando casi un mercado paralelo e intermedio entre el mercado formal y el informal, no formalizado en cuanto a sus relaciones y condiciones laborales.

En el período 1990–2000 la cantidad de jóvenes inactivos aumentó significativamente, situación que se relaciona con una mayor permanencia de estos en el sistema educativo. Por otra parte, se observa una tendencia general en el periodo 1992–2002, que muestra 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.

Debido al elevado desempleo juvenil, que ha sido permanentemente más del doble del de los adultos, y al desplazamiento de trabajadores de actividades en declinación [entre 1990 y 1994], durante el gobierno del Presidente Aylwin se diseñaron políticas laborales destinadas a facilitar la movilidad de los trabajadores y la integración de los jóvenes al mercado laboral. Así, a los programas de capacitación existentes en la época se agregaron uno de capacitación laboral para jóvenes de escasos recursos y otro de reconversión laboral de trabajadores desplazados. La alta tasa de desempleo juvenil también justifica la necesidad de reformas profundas en el sistema educacional que faciliten la transición educación-trabajo (Mizala y Romaguera, 2001).

A ello se debe el que la presencia de fuertes desigualdades socioeconómicas en los jóvenes condiciona las probabilidades de mantenerse y finalizar su proceso educativo, generando una pérdida de expectativa de futuro, la que tiende a reforzarse progresivamente a medida que el o la joven se mantienen en el circuito de la exclusión. Finalmente la vida se constituye para ellos en el “aquí y el ahora”, lo que tiene consecuencias sociales importantes, con costos elevados para el desarrollo el país, con la consecuente desvalorización del bien de mayor valor, cual es el capital humano.

En resumen, la reflexión respecto al tema del empleo juvenil y cómo abordarlo desde las políticas públicas debe ser integral, amplia y específica a la vez, de tal forma que responda de manera diferenciada a las características en que la exclusión social se manifiesta. Lo que si está claro es que la pobreza y el desempleo usualmente aíslan a las personas, haciendo difícil su participación en instituciones sociales y su acceso a los circuitos identitarios, culturales, económicos, etc., debilitando su capital social y sus

⁵ FOSIS, Impacto del mercado laboral en la pobreza. Informe Final. Sin fecha.

vínculos con las redes propias del funcionamiento social. El problema del empleo juvenil es un fenómeno producido por la interacción de una pluralidad de procesos elementales que afectan a los individuos y a los grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente y participar, de acuerdo a sus capacidades, en los procesos de desarrollo. Lo que se quiere relevar es que, desde el concepto de exclusión, es posible pensar líneas de acción o políticas públicas con una visión más integral.

2.3 Características de la demanda del mercado laboral⁶

El crecimiento económico como resultado de las políticas implementadas en los últimos 15 años en América Latina, se mezcla con otros logros macroeconómicos alcanzados, pero insuficientes y frágiles. Se suponía que la sostenibilidad del desarrollo estaba plenamente asegurada en función del potencial de crecimiento de la economía capitalista globalizada y de la consolidación de los regímenes democráticos. Según los analistas económicos y políticos existían dos fenómenos centrales que estaban influyendo positivamente sobre nuestra realidad y que seguirían haciéndolo en el futuro: la globalización y el neoliberalismo. Ambos asegurarían, según las proyecciones, la aplicación de tales políticas económicas y con ello un óptimo crecimiento futuro.

Con la crisis asiática quedó en evidencia que en muchos países siguen prevaleciendo los deteriorados índices de pobreza y una mala distribución del ingreso. En algunos países de la región las protestas sociales han irrumpido con violencia poniendo en riesgo la gobernabilidad de esos países, la consolidación de la democracia y la estabilidad en la región.

Esta situación no solo es propia de América Latina. Estados Unidos e Inglaterra también exhiben problemas de distribución del ingreso y pobreza. En Europa, salvo en Holanda, prevalece el estancamiento y el desempleo, alcanzando niveles sin precedentes desde la Gran Depresión de los años 30. Según Osvaldo Sunkel (2000), en el plano internacional cuatro son las características centrales que podrían estar explicando la situación señalada anteriormente: 1) el crecimiento mediocre de la economía, 2) la incontrolable volatilidad financiera, 3) la extrema debilidad de la institucionalidad pública internacional, y 4) el empeoramiento sostenido de la distribución del ingreso mundial.

En este sentido, la internacionalización de la economía con los crecientes flujos de capital de los países más desarrollados hacia los menos desarrollados requieren que estos últimos provean las condiciones para hacer atractiva la inversión extranjera. Las

⁶ Este punto es un extracto del estudio de caso "Flexibilidad laboral para los jóvenes chilenos", elaborado por Paulina Fernández para optar al grado de magíster en Gestión y Políticas Públicas, de la Universidad de Chile.

condiciones no solo se refieren a la credibilidad de la institucionalidad económica y política de los países, sino que también a la calidad de la fuerza de trabajo en cuanto a sus conocimientos específicos y generales que permitan que la inversión en un país determinado sea rentable económicamente al asegurar niveles de productividad interesantes para los inversionistas extranjeros.

La forma como el capital se introduce en una economía puede generar nuevos puestos de trabajo, expansión del mercado de los insumos e incentivos para el aumento de los niveles de producción interna. Es por ello que el tema del capital humano ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia para el desarrollo económico de los países, pues posibilita el aumento de la función de producción, a través no solo del mejoramiento de los niveles de productividad mediante la aplicación de mayor tecnología en los procesos productivos, sino que también por intermedio del mejoramiento de la fuerza de trabajo de tal forma que sea capaz de adaptarse a los cambios tecnológicos, a los nuevos estilos de gestión, a las exigencias que hace la demanda por mayor flexibilidad, no solo en la jornada de trabajo, sino que también en los salarios.

Este último tema ha generado bastante controversia en Chile, debido a la existencia del salario mínimo y los costos asociados al despido de un trabajador (indemnización), situación que afecta de manera muy especial a los y las jóvenes, debido a su falta de experiencia laboral, sus menores niveles de productividad y mayores dudas respecto a sus capacidades para adaptarse al cumplimiento de las reglas que requiere el estar insertos en el mundo del trabajo. Aun existiendo un salario mínimo especial para los jóvenes de menor edad (entre 15 y 18 años), este no ha afectado la disposición del sector privado a contratar jóvenes, lo que se debe básicamente, de acuerdo a lo planteado por los expertos entrevistados, al bajo nivel educacional que han alcanzado aquellos desertores del sistema educativo y la baja calidad de la formación de aquellos que tienen educación media completa.

Se suma a lo anterior la falta de confianza del mercado laboral, especialmente del sector privado, respecto a las competencias que entrega el sistema educativo para una inserción laboral adecuada. En este contexto, al relacionar los costos salariales y no salariales con los niveles de productividad (considerando que cuesta lo mismo contratar una persona de 19 años que una de 30), para el sector empresarial no resulta atractivo (rentable) contratar mano de obra juvenil.

La reforma educacional en Chile, así como la reciente aprobación del proyecto de ley que hace obligatorio los 12 años de escolaridad, y la implementación de un programa como el Chile Califica, dejan en evidencia la relevancia que tiene la inversión permanente en la formación de capital humano. En este sentido completar el ciclo de la enseñanza media formal se ha ido transformando en un requisito mínimo para los demandantes de fuerza de trabajo, ya que independiente de la calidad de la educa-

ción, esta representa de algún modo una certificación de competencias. La pregunta que surge es: ¿están los jóvenes preparados para las exigencias o requerimientos de la demanda del mercado laboral?

El progresivo incremento de la cantidad de años de estudios de los jóvenes, en comparación con sus padres o abuelos, no ha permitido superar ciertas falencias, observándose aún deficiencias importantes en la calidad de la educación que reciben y perciben los jóvenes. De modo que el mercado evalúa que la escuela no entrega las herramientas necesarias para que los jóvenes desarrollen un proyecto laboral claro al egresar de la educación media, ni tampoco está contemplado en el currículo escolar el desarrollo de un proyecto laboral y de vida.

“La demanda del mercado laboral, la empresa, sigue percibiendo que los jóvenes carecen de las habilidades laborales que se requiere, porque percibe que su formación desde el punto de vista del trabajo es precaria. O sea, un joven puede presentar mucha escolaridad, muchos diplomas, pero pocas habilidades laborales. Esto se debe al hecho de que en el mundo de la empresa se percibe que un joven podrá haber pasado muchos años por el sistema escolar sin haber visto nunca una empresa, nunca haber sabido cómo funciona el mundo del trabajo” (Entrevista a Julio Valladares, profesional, Ministerio de Hacienda).

Es importante, entonces, que la escuela y los sistemas educativos, en general, no sean considerados solo como un espacio de aprendizaje de conocimientos específicos y sectoriales, sino que debiera generar acciones para el desarrollo de una cultura emprendedora, de forma transversal en el currículo educacional, área que debe ser incorporada en la política educacional chilena. Significa, por lo tanto, “una educación de mayor calidad que provea capacidades de comprensión e interpretación de las diversas materias, así como habilidades generales para el mundo laboral” (Schkolnik, 2002). Recién en el año 2002 se empiezan a introducir estos elementos en el currículo escolar.

Por su parte, los jóvenes saben que una mayor escolaridad no asegura acceso inmediato a un empleo ni a uno que cumpla con las expectativas que ellos tienen, pero sí tienen claridad de que tienen mejores posibilidades de una inserción laboral con mejores perspectivas futuras. Debido al contexto familiar y social que muchos de ellos viven, saben, por sus propios padres, familiares y amigos, de las consecuencias que implica el desertar de la escuela: empleos precarios de por vida.

Coherente con lo anterior, las cifras muestran un importante incremento de la escolaridad de los jóvenes de 15 a 24 años, cuando comparada con la escolaridad de este grupo en el año 1990; sin embargo, al desglosar la información para el tramo 19-24 años, se mantiene el alto porcentaje de jóvenes que no continúan estudios superiores, dada la baja cobertura de capacitación y becas. Es necesario, en tal caso, revisar y

analizar las características de educación general que reciben los y las jóvenes en la escuela, además ver la relación que tienen aquellos que están en educación técnico-profesional con el mercado laboral durante su proceso educativo⁷.

En este mismo sentido, Julio Valladares señaló que los empresarios, más allá de una conducta discriminatoria hacia los jóvenes, no están satisfechos de cómo la escuela prepara a las personas para enfrentar el mundo laboral, en términos de las habilidades generales que deberían tener, señalando

“que en conversación con los empresarios, el punto principal es que efectivamente los jóvenes sean un aporte, que tengan las capacidades y habilidades para hacer un aporte productivo a la empresa. Es ahí donde tenemos un bloqueo muy fuerte, que explica parte importante del desempleo juvenil. No solo porque es caro, sino porque la empresa no percibe al joven como fuerza de trabajo productiva. Primero lo percibe con faltas de disciplina laboral y, segundo, no lo percibe como un sujeto que tiene los dominios, las capacidades, los conocimientos para poder insertarse específicamente en el mundo del trabajo”.

Ambos temas planteados, a su juicio, conducen al ámbito de la educación, donde se evidencia que efectivamente la escolaridad ha aumentado en los últimos 10 años. Sin embargo, la percepción de la empresa es que esa persona con mayor escolaridad no tiene las habilidades laborales requeridas. Complementariamente, Mariana Schkolnik señaló, en la entrevista realizada, que

“existe una falta de preparación de proyectos laborales de los jóvenes desde la educación, donde no existe la vinculación con experiencias productivas concretas. Situación que ocurre con jóvenes que están en la educación media y en la superior. En este escenario, la educación técnico-profesional, al no tener vínculo sistemático con el mundo de la empresa, hace que los empresarios prefieran contratar jóvenes provenientes de la educación científico-humanista, porque evalúan que saben leer y escribir mejor (la tasa de desocupación de aquellos con educación técnica es mayor que los que tienen educación científica)”.

⁷ En el mismo sentido, el decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, Joseph Ramos, menciona en la entrevista, a modo de ejemplo, el tema de la relación entre la extensión de los estudios universitarios y las remuneraciones en el sector público, relación que finalmente tiene un efecto negativo sobre la alternativa técnico-profesional y desincentiva la realización del concepto de educación continua al asumir que la mayor cantidad de años de educación universitaria son una suerte de “seguro” ocupacional, lo que no se condice con la realidad en cuanto a la rápida obsolescencia de la información y los conocimientos.



Además de no trabajar proyectos laborales integrados a las mallas curriculares, el sistema educativo no ha internalizado el cambio desde el concepto de empleo al de trabajo. Por lo tanto, no se ha asimilado el concepto de generar valor, de cuánto vale la persona y cuánto puede aportar a la sociedad, también desde una perspectiva emprendedora y no solo como empleado. En este sentido, enfatiza Schkolnik,

“cabe resaltar que en la reforma educacional el tema del proyecto laboral y del emprendimiento no está incorporado, no les enseña a imaginarse cómo generar un proceso para ellos de inserción laboral. Un tema relevante aquí es el capital social, de cómo generar redes de colaboración en torno al tema del trabajo, lo que es más notorio en los y las jóvenes de escasos recursos ya que salen absolutamente solos y sin ninguna asociación con el mundo del trabajo”.

Por otra parte, es necesario recordar que los nuevos empleos se generan en el sector servicios, por lo que cabe pensar que los y las jóvenes de clase media y de sectores más populares no serán obreros, sino que posiblemente van a desarrollar su vida laboral en este sector. Sin embargo, a este joven no se le han desarrollado sus capacidades comunicacionales, verbales y de manejo de nuevas tecnologías.

3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL TRABAJO

Los antecedentes aportados anteriormente muestran que los problemas relacionados con el acceso al empleo no son homogéneos para el conjunto de los jóvenes, sino que hay problemas de acceso de grupos específicos: jóvenes con bajo nivel de escolaridad; jóvenes con riesgo de desertar de la educación; mujeres jóvenes que son madres, jóvenes que viven en situación de pobreza, jóvenes que son padres, entre otros.

Considerando estos elementos es que las políticas públicas desarrolladas desde el año 90 en los ámbitos de la educación y del trabajo se han hecho cargo, por una parte, de las características de la integración social de los y las jóvenes pobres y en condiciones de exclusión social. 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, orientada 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 orientados al mejoramiento continuo del capital humano, a través de la generación 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 desarrollando desde finales de los 90 un conjunto de programas que busca responder a los nuevos requerimientos.

A partir del 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 en general.

En el año 2002, se inicia el Programa Chile Califica (Programa de Educación y Capacitación Permanente), el que representa un salto cualitativo respecto a lo hecho antes por el Estado, al articular en un solo programa, de carácter multisectorial⁸, 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.

Adicionalmente, 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. En este marco, el Ministerio de Educación a través de un trabajo conjunto con empresarios acuerdan tareas para la llamada “Agenda Pro Crecimiento II”, orientada a constituir el capítulo de dicho programa dedicado a la articulación entre educación y empresa, que contempla, entre otros, 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.

⁸ La ejecución de este programa depende del Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y la Dirección de Presupuesto. Sobre el Programa Chile Califica, ver el documento “Memorando para la acción 5 – Chile Califica. Plan de ejecución del programa, enero 2002”, Ministerio de Educación.

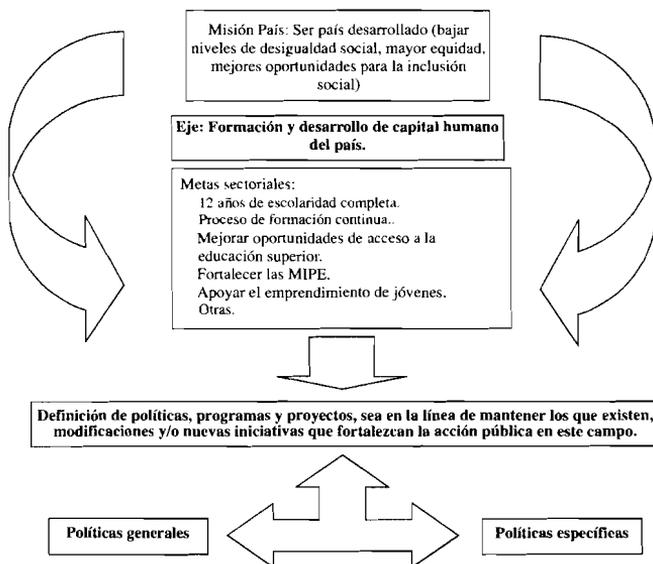


En este mismo esfuerzo, el Gobierno ha intentado avanzar hacia reformas legislativas que promuevan la diversificación de las modalidades de contratación y de las condiciones de trabajo, que posibiliten una mayor adaptabilidad a los requerimientos del mercado, de las empresas y de los/as trabajadores/as.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

Sin embargo, pese a las distintas acciones que se desarrollan en el ámbito de la empleabilidad, capacitación y formación de los jóvenes, estas no se han traducido en la existencia de una política nacional de empleo, que incorpore la especificidad de lo juvenil y de género. Tampoco es posible identificar, en la actualidad, una institucionalidad responsable de ocuparse de este tema y de poner estas preocupaciones en la agenda pública y política. De hecho, según el director nacional del FOSIS, Mario Ossandón,

"en Chile no hay, para no hablar de institucionalidad, una simple oficina, encargada de atender el problema del empleo. El empleo en Chile nunca ha sido en sí un tema público. Es un tema que ha sido endosado, por así decirlo, al mercado, se ha convertido en un problema privado. Sin embargo, independientemente de los intereses en juego, el empleo sigue siendo un problema público, nunca será un problema privado (en realidad nunca en los problemas están los privados). El único problema de los privados es cómo aumentar la rentabilidad de su empresa, mientras que, por su parte, el problema de lo público es asegurarle el trabajo a todo el mundo. No se le puede pedir a la empresa que se haga cargo del problema público. La empresa va a ocupar trabajadores en la medida que lo necesite. De modo que, a mi juicio, lo que hay que hacer en primer lugar es designar a alguien para que se haga cargo del tema, del problema del empleo específicamente..., que se ocupe, entre otras cosas, de asegurar que todos los programas de fomento, por ejemplo, contemplen un capítulo de creación de empleo. Hoy día ningún programa es evaluado en función de cuánto empleo aporta sino que se evalúa en función de la rentabilidad propia de cada proyecto. Entonces, tampoco hay ninguna línea de fomento de financiamiento de activos..."

Lo señalado se traduce, en definitiva, en que no necesariamente exista una definición de misión de país, que explicita el tipo de desarrollo deseable y, en consecuencia, el tipo de formación y preparación para integrar al mismo a los y las jóvenes con toda su potencialidad innovadora para agregar valor y generar capital humano y social, factores que, sin duda, deben ser considerados precisamente como condiciones ineludibles para el objetivo del desarrollo. Más bien, lo que se ha definido son un conjunto de metas, desde distintos sectores de la política pública, las que no necesariamente están articuladas entre sí de tal forma que constituyan un conjunto estratégico para el logro de la misión, como quiera que esta se defina. Lo que se observa es, más bien, un conjunto de acciones para enfrentar la coyuntura y el corto plazo



–a través de programas como el “Pro-Empleo”, por ejemplo–, que no necesariamente van acompañadas de la generación de estrategias que aborden de manera integral los aspectos relacionados con el trabajo, en relación con el modelo de desarrollo que se defina.

4. PROPUESTAS DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA EL FOMENTO DE LA INSERCIÓN LABORAL JUVENIL.

Como punto de partida que ayude a explorar un conjunto de propuestas de políticas, programas y proyectos para el fomento del empleo juvenil, se propone el siguiente esquema orientador:

A partir del esquema anterior, se asume que los ámbitos de acción posibles de realizar deben ser pensados en un modelo que contemple, por una parte, políticas generales de empleo, que debieran preocuparse de proveer las condiciones para que jóvenes, hombres y mujeres, independiente de su nivel socioeconómico puedan tener acceso (criterio de igualdad de oportunidades) al mercado laboral, con una oferta de oportunidades de tipos de empleos en función de sus necesidades. Para ello, la estructura y el funcionamiento del mercado del trabajo, en su relación con el mercado de bienes y servicios, debieran ser capaces de generar distintas modalidades de trabajo y de contratación, asegurando las condiciones mínimas, que como sociedad debemos consensuar.



Por ejemplo, si un joven de 17 años que está en tercero medio, que proviene de una familia de escasos recursos, y que requiere trabajar (ya sea para financiar sus gastos básicos u otra necesidad), lo que más interesa –según las metas que se han fijado como país– es que ese joven no abandone sus estudios. En consecuencia, ello significa que el mercado debiera ser lo suficientemente flexible como para que se puedan generar empleos de esa naturaleza, sin descuidar el derecho que tiene cualquier trabajador a seguridad social y a salud. En caso de que eso no sea posible o suficiente por sí solo, el sistema educativo debería considerar sus propios mecanismos que permitan, complementariamente, retener ese joven en la escuela.

El mismo ejemplo se puede aplicar al caso de una mujer de 22 años que es madre y no tiene cómo costear el cuidado de su hijo. La pregunta a responder en este nivel general es: ¿cuales son las posibilidades y las oportunidades que ella tiene de mantenerse en el sistema educativo o de insertarse en el mercado laboral de manera digna actualmente, y cómo se responde a su necesidad desde la política pública?

Por otra parte, debe existir un conjunto de políticas específicas de empleo para jóvenes, a partir de las cuales sea posible crear programas y proyectos más creativos y vinculados a lograr el cumplimiento de ciertos niveles mínimos, respecto de los cuales sea posible generar un consenso entre los actores relevantes que concurren a la problemática del empleo juvenil. Por ejemplo, es necesario asegurar que todas las personas logren los 12 años de escolaridad. Si es eso lo que se plantea desde una Visión de País, de acuerdo con el esquema propuesto, el mercado del trabajo tendrá que tener mecanismos que permitan a jóvenes, que por necesidad deben incorporarse a un empleo, que paralelamente puedan terminar sus estudios. Otro ejemplo es el de las jóvenes que no tienen con quién dejar a sus hijos. En este caso, si como país se ha consensuado que es deseable que finalicen su proceso educativo y puedan llevar adelante su proyecto de vida, se debe ser capaz, como país, de generar las condiciones para que eso ocurra, ya sea a través de jornadas parciales de trabajo en condiciones dignas o bien con horarios alternativos.

Considerando lo anteriormente señalado, y a partir de los resultados del estudio realizado, deben considerarse algunos criterios que den un marco a la discusión sobre las propuestas. Los criterios que inicialmente se sugiere tener presente a la hora del diseño de programas y políticas orientadas a fortalecer la empleabilidad juvenil son los siguientes:

- Las especificidades (heterogeneidad) de hombres y mujeres jóvenes.
- Aprovechar la oferta de fuerza de trabajo potencial que representan las mujeres jóvenes.

- La escuela como espacio de aprendizaje de conocimientos específicos, pero también genéricos, desarrollando habilidades sociales y comunicacionales (competencias generales) en los adolescentes y jóvenes.
- Mayor conexión y relación entre el mundo de la empresa y el mundo de la escuela/educación/formación. De tal forma que los desafíos del sistema educacional y formativo estén orientados a asegurar una escolaridad básica de la fuerza laboral; generar los instrumentos para mejorar la calidad de la educación que se imparte y posibilitar que la educación, la capacitación y el entrenamiento no sean una etapa de la vida de las personas, sino que un proceso continuo en el tiempo.
- Condiciones laborales, heterogeneidad de empleos y seguridad social.
- Orientación hacia grupos específicos de jóvenes y mujeres jóvenes, de acuerdo a sus necesidades.
- Metas de "alfabetización digital" compatibles con los requerimientos de la demanda laboral en el escenario actual de globalización tecnológica.

A continuación se señala, para el debate, un conjunto de propuestas iniciales para el fomento del empleo juvenil, que si bien no están aún pensadas dentro del esquema propuesto anteriormente, constituyen una primera aproximación al tema.

Políticas Generales: entendidas como aquellas que se preocupan de que existan las condiciones para que los jóvenes, hombres y mujeres puedan concretar sus proyectos de vida, tengan oportunidades y posibilidades de elegir en igualdad de condiciones, más allá de su condición social, económica o cultural.

a. Diseño de una política de creación o fortalecimiento de una institucionalidad responsable del tema empleo y trabajo, haciéndose cargo de los diversos segmentos de la Población Económicamente Activa, específicamente: edad, genero y PEA urbano/rural. Dicha institucionalidad podría ser asumida por el Ministerio del Trabajo, mediante la conformación de un Programa de Coordinación Interinstitucional, que tenga plan de acción, metas e indicadores, que incorpore, también, como línea de acción la capacitación laboral y la formación para el trabajo⁹. En el ámbito específico de la

⁹ Dada la inserción en el mundo de la educación y del trabajo, el programa Chile Califica podría ser otra instancia coordinadora. Como lo planteara Ignacio Canales, director del programa, en la entrevista realizada, en una perspectiva de institucionalizar la articulación y el diálogo entre el mundo del trabajo y el de la educación.

capacitación laboral, es preciso diversificar la oferta programática existente, focalizándola, por ejemplo, en el desarrollo de capacidades de empleabilidad y entrenamiento en el puesto de trabajo; y fortaleciendo los programas que actualmente operan, como el Contrato de Aprendizaje, que es un programa caro, pues solo está orientado a las medianas y grandes empresas, por lo tanto, sería interesante extender este tipo de contrato a las micro y pequeñas empresas; y el Programa Especial de Jóvenes (ex Chile Joven), que incluye formación para el trabajo.

b. Diseñar y poner en marcha una institucionalidad pública renovada en juventud, que cumpla un rol coordinador de las políticas públicas orientadas a este grupo y asesore al Poder Ejecutivo en materias de políticas públicas, diseño de nuevos programas y que realice seguimiento y evaluación a través de un Observatorio de Juventud. El modelo actual del Instituto Nacional de la Juventud no ha venido cumpliendo —en la práctica y en la percepción de los otros servicios del Estado— su rol de asesor en materia de política pública al Poder Ejecutivo. Ello hace pensar en un modelo que incluya, por ejemplo, lo que ha venido realizando el Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, para orientar las políticas y acciones destinadas a las mujeres, incorporando la perspectiva de juventud al interior de las diferentes acciones que realizan los servicios públicos (ejemplo, un Programa de Mejora de la Gestión Pública, PMG, orientado al ámbito juvenil, así como lo ha hecho el SERNAM en el área de género)¹⁰.

c. Racionalizar la coordinación de las instituciones a cargo de las políticas de empleo, en general, y de empleo juvenil en particular. A nivel general, en todas las políticas

¹⁰ “...el asunto pasa por un fortalecimiento muy fuerte del INJUV en su rol estipulado por ley, para convertirlo en una entidad que tenga una capacidad de análisis, que tenga una capacidad de propuesta, para poder influir en el diseño de las políticas públicas que tienen que ver con el mundo del trabajo de los jóvenes, los emprendimientos, etc. El Instituto de la Juventud hasta ahora ha tenido muy poca capacidad de propuesta en esos temas..., hace falta una entidad que tenga capacidad de análisis, de reflexión y de propuesta sobre los temas de inserción laboral de los jóvenes. Una manera podría ser, incluso, darle rango de ministerio, como es el caso del SERNAM..., no crear un nuevo ministerio, sino tener un INJUV, con mucha inteligencia, con mucha capacidad de análisis, y que el director tenga rango de ministro, como lo tiene la directora del SERNAM...”. Entrevista a Patricio Fernández, gerente general de SERCOTEC.

“Se requiere definir la función del Instituto Nacional de la Juventud y fortalecer su institucionalidad otorgándole los recursos necesarios para desarrollar adecuadamente su rol. El Ministerio del Trabajo debería operar ofertas y diseñar programas con la información que el INJUV transmitiera a partir de su experiencia, de sus estudios, del conocimiento de la problemática juvenil en general y el empleo juvenil en particular..., que orienten al Ministerio del Trabajo sobre qué se debe hacer en estas materias. Esa es la manera de articular la política pública y hacerla eficaz y eficiente. Cada uno cumpliendo sus funciones de manera concertada, el INJUV en lo que le corresponde, por su lado, el Ministerio del Trabajo por otro lado. El INJUV debiera tener la fuerza que tuvo, a principios del gobierno de la Concertación.” Entrevista a Paula Agurto, Jefa de Intermediación Laboral, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, Ministerio del Trabajo.

sociales, y específicamente en las políticas de desarrollo productivo, hay una falencia institucional genérica que requiere de una autoridad que coordine las políticas y los instrumentos¹¹. Esta política podría llegar a incluir una coordinación entre sectores aparentemente desconectados, como defensa, y empleo: explorar las posibilidades de coordinación entre programas como el *Servicio Militar* (defensa) y el *Servicio País* (empleo).

d. Implementación de un sistema integral de apoyo a las mujeres que permita crear un sistema eficaz de salas cunas y de educación preescolar para que los hijos puedan ser cuidados, de modo que las mujeres madres que opten por terminar sus estudios y/o ingresar al mercado laboral, tengan la posibilidad de hacerlo. La actual legislación laboral y el sistema de seguridad social no fueron diseñados desde esta perspectiva, sino más bien asumiendo que solo el hombre es el proveedor y el jefe de hogar. Aún no se ha abierto una discusión relativa al modelo de familia que, como país, se quiere impulsar, el modelo cuando se explicita permitirá visualizar con mayor claridad las falencias y las fortalezas de las políticas públicas para que las mujeres también cumplan su rol de proveedoras, en cualquier tipo de jornada laboral que estimen conveniente. A nivel programático, se requiere **ampliar las oportunidades para que mujeres jóvenes permanezcan en el sistema educativo y/o ingresen al mercado laboral**. Por otra parte, sería necesario readecuar la operación de la Junji, específicamente con respecto a sus horarios de atención, por ejemplo, de manera que estos sean funcionales a las necesidades de las mujeres trabajadoras, en general. De hecho, de acuerdo con algunos entrevistados, la JUNJI como solución resulta, además de ineficaz en cuanto no resuelve el problema de las trabajadoras, ineficiente, en tanto es una solución con elevados estándares y, por lo tanto, de alto costo.

e. Fomento y desarrollo de emprendimientos productivos juveniles. En la actualidad ninguno de los instrumentos de fomento productivo existentes incorpora la perspectiva de juventud de manera específica, de tal forma que se permita que jóvenes tengan como alternativa laboral el desarrollo de un negocio independiente. Es importante señalar que 7 millones 500 mil personas obtienen su sustento de la micro y pequeña empresa, es decir, más de la mitad de los chilenos, sumando a los empresarios, sus trabajadores y sus familias. Por otra parte, las micro y pequeñas empresas generan cerca del 80 por ciento del empleo en Chile¹². En el año 2004 se creó el Programa Chile Emprende, que agrupa a las instituciones públicas que ejecutan programas de fomento productivo (INDAP, SERCOTEC, CORFO, SENCE, SUBDERE y Ministerio de

¹¹ “En el tema de fomento productivo, los 4 servicios más importantes dependen de distintos ministerios, lo que evidencia un problema de modernización del Estado en ese ámbito”. P. Fernández.

¹² Secretaría Ejecutiva Chile Emprende –SERCOTEC– Ideas fuerza para el discurso sobre el Programa Chile Emprende. Minuta de trabajo.

Economía), y que es un programa de participación mixta público-privada, el cual busca facilitar y potenciar el desarrollo de oportunidades de negocios para micro y pequeñas empresas y trabajadores independientes en territorios determinados¹³. El Programa Chile Emprende opera mediante la promoción de la conexión de los empresarios con mercados, sobre la base de una gestión participativa público-privada. El Estado actúa en red para poner el conjunto de instrumentos que opera para que las oportunidades detectadas se transformen en negocios. Por ello, el Chile Emprende no es un programa más de gobierno, es, sobre todo, un concepto y una forma de intervención que engloba tres aspiraciones clave de una sociedad democrática: más oportunidades, más empleo, más participación. La estrategia del programa es generar reconocimiento social a la cultura emprendedora de la MYPE, que representa el sustento de más de la mitad de los chilenos, y poner en valor los territorios, así como instalar un concepto diferente de igualdad de oportunidades: desde la generación de la riqueza y no necesariamente desde las políticas redistributivas del ingreso.

Programáticamente se requiere generar al interior del Programa Chile Emprende un proyecto específico de fomento productivo orientado a los y las jóvenes, instalado en los mismos territorios que el programa se encuentra instalado, y haciéndose cargo de la potencialidad que tienen los jóvenes en Chile para, con el apoyo y reforzamiento adecuado, desarrollar experiencias de microemprendimiento viable¹⁴.

f. Asignar presupuestariamente los recursos necesarios que permitan realizar una evaluación comprehensiva (ex ante y concurrente, cuando se trate de programas permanentes y ex post cuando se trate de proyectos acotados temporalmente). Es necesario incorporar de manera *integral* el proceso de evaluación de cada política, programa y proyecto implementado. Incorporación integral significa que la evaluación debe estar considerada como un componente prioritario del diseño y la ejecución de cada política, programa y proyecto; no como sucede actualmente en la mayoría de los casos, como una partida marginal e, incluso, dispensable, del presupuesto de los mismos, de manera que las más de las veces se ejecuta con

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ De acuerdo con el Secretario Ejecutivo del Programa Chile Emprende, el gerente general del Servicio de Cooperación Técnica, Patricio Fernández: *"Este es un país que tiene las mayores tasas de emprendimiento del mundo, lo que representa un potencial enorme. En los últimos años hemos llamado a un concurso de emprendimiento anual, y la gran mayoría de las personas que han salido de ahí ha sido gente joven, menor de 30 años. Este tipo de iniciativas, concursos de emprendimiento, aportes de capital semilla, etc., atrae a un 80% de gente joven a participar. Gente que está con ganas de empezar un negocio, que quiere transformar una idea en un buen plan que les permita mejorar su calidad de vida y que busca apoyo para que sobreviva su proyecto, para que sea viable y sostenible. Esto último es el gran desafío, bajar las tasas de fracaso de las experiencias emprendidas por los jóvenes, porque así como existe una gran cantidad de nacimientos de nuevas microempresas, también existe una muy alta tasa de mortalidad de las mismas"*.

baja asignación de recursos, lo que no permite la aplicación de los instrumentos metodológicamente adecuados a cada caso. Por otra parte, la evaluación concurrente y continua permitiría –además del ajuste iterativo propio de cualquier proceso dinámico, tal como es una política pública– implementar las correspondientes estrategias comunicacionales entre diseñadores, ejecutores y población objetivo (beneficiarios o clientes). Estas también deben ser incorporadas integralmente a los procesos señalados, lo que contribuye a la eficiencia de los mismos.

g. Asumir integralmente la alfabetización digital en las mallas curriculares desde la educación básica hasta la superior, pasando por los programas de capacitación y formación continua, con el propósito estratégico de hacer de las TIC un “segundo idioma” para el desenvolvimiento en el nuevo mundo tecnológico.

Políticas y Programas Específicos: entendidos como aquellos que se preocupan de que los distintos sectores realicen acciones especialmente diseñadas para atender los temas relacionados con la inserción laboral de los jóvenes en el mercado del trabajo.

a) Implementación de una política de flexibilidad laboral, focalizada en hombres y mujeres jóvenes. Los altos niveles de desempleo juvenil y las transformaciones culturales que ha tenido la sociedad chilena han generado cambios en la relación de los jóvenes con el mercado laboral: imposibilidad de compatibilizar estudios con actividades laborales, el aumento de la inactividad laboral juvenil por razones de estudio y, finalmente, creciente demanda de las mujeres por mejores condiciones para insertarse en el mercado laboral. Además, es el grupo que demanda mayores grados de flexibilidad de los sistemas funcionales (educación y trabajo) para desarrollar sus proyectos personales y laborales¹⁵. Al respecto, se detecta que¹⁶:

i). las acciones gubernamentales no necesariamente consideran que los problemas de acceso al empleo para el conjunto de los jóvenes sean heterogéneos; toda vez que hay problemas de acceso de grupos específicos, de acuerdo a determinadas características;

¹⁵ Al respecto, surgieron propuestas de parte de los entrevistados que refuerzan el tema de la flexibilidad pactada en aspectos específicos. Por ejemplo, postergar la cotización provisional durante los dos primeros años de trabajo del joven, de manera que, al final del día, el ingreso neto no resulte tan disminuido, lo que se convierte como un desincentivo a la búsqueda de trabajo. Entrevista al empresario Roberto Fantuzzi.

¹⁶ Paulina Fernández, Flexibilidad laboral para los jóvenes chilenos. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Noviembre 2004.

- ii). el mercado laboral es rígido en cuanto al uso efectivo de las posibilidades que existen para diversificar las modalidades de trabajo;
- iii). la relación entre el mundo de la educación y del trabajo aún son insuficientes para generar vínculos de reciprocidad y de articulación.

Los cambios estructurales como las transformaciones tecnológicas y organizativas internas de los procesos productivos “han favorecido a ciertos jóvenes, pero han desfavorecido a otros. No se cumplieron las expectativas en cuanto a que estos cambios favorecieran a las nuevas generaciones en su conjunto, debido a su nivel educativo elevado, en comparación con generaciones anteriores”¹⁷. Jóvenes de bajo nivel educativo y con los conocimientos suficientes de las nuevas tecnologías forman parte del grupo de los “perdedores” de los cambios ocurridos.

Por lo tanto, el problema del desempleo juvenil y los problemas asociados al fomento del empleo no se explican por un problema general de acceso al mercado de trabajo, sino que más bien están asociados a las características laborales (nivel educacional, capital social, habilidades de empleabilidad, condiciones familiares) de los que buscan empleo, así como a las dificultades que enfrenta aquel que busca trabajo por primera vez (problemas de primera inserción) y a una mayor rotación laboral de los jóvenes entre el empleo y desempleo¹⁸.

Los puntos señalados enfatizan que la atención debe concentrarse en los problemas que tienen grupos específicos de jóvenes respecto a la inserción laboral, más que en problemas de inserción laboral en general.

b) Vinculación mundo de la escuela/formación y el mundo del trabajo. La propuesta específica en este sentido, consiste en promover el diseño de instrumentos pertinentes y eficientes que vinculen el mundo de la escuela con el mundo del trabajo. Esta dimensión es fundamental para pensar en una mayor inserción laboral de los y las jóvenes, considerando que el diagnóstico indica que existen dos mundos escindidos: el mundo de la empresa que no “conversa” con el de la educación, y cuando lo hace se vincula con los profesores, pero no directamente con los jóvenes; mientras que, por otra parte, se sostiene que el sistema educacional y de capacitación no responde a las necesidades de mayor productividad del país. Es necesario tener cuidado al vincular el alto desempleo juvenil con factores institucionales¹⁹.

¹⁷ Weller, Jürgen, La problemática inserción laboral de los y las jóvenes. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 28. CEPAL, Santiago, diciembre de 2003.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ 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 sobre juventud y trabajo realizado en Santiago, 2002.

Además, existe cierto consenso y evidencia en cuanto 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. Adicionalmente, aunque se ha estado desarrollando un proceso de incremento en las exportaciones de productos con valor agregado, la economía chilena aún está basada en una mayor producción de materias primas. Es necesario considerar dicha prevalencia así como su prospectiva para orientar los incentivos a los distintos sectores de la economía. En este sentido, se considera que un componente importante de las políticas de empleo juvenil debe considerar mejorar y fortalecer la educación para el trabajo.

c) Educación empresa-escuela, que permita a jóvenes que están en la educación media técnico-profesional y en la educación superior técnica que puedan, de forma permanente y sistemática durante su proceso educativo, vincularse al sector productivo relacionado con la especialización que estudian. De tal forma de otorgar mayor pertinencia y sentido a su currículo, generando un acercamiento distinto a su futura inserción laboral y a su proceso formativo y aprovechando al máximo el período de estudio. Ello considerando que, posiblemente, será la última vez que estarán insertos en un proceso de educación sistemático y de más largo plazo²⁰. Específicamente, se propone implementar un sistema de Consejos Educativos Locales en los establecimientos que estén funcionando con el sistema dual (en el cual el educando comparte su tiempo de aprendizaje entre el aula escolar y la empresa), o estén en proceso de hacerlo, con la participación de empresarios localizados en el área de influencia del establecimiento²¹.

²⁰ En este sentido surgió en las entrevistas un conjunto de sugerencias orientadas a facilitar la operabilidad de las iniciativas de educación dual. Específicamente se mencionó que *podría ser obligación tomar un seguro en el colegio que cubra accidentes en la empresa. Teóricamente un joven tiene menos habilidades y destrezas, lo que aumenta el riesgo de accidente, haciendo subir el costo general de la prima para el empresario, subiendo las tasas de todos los trabajadores*. En un nivel más general, se sugiere incorporar la modalidad dual en la base de los programas educacionales, de manera que de ser experiencias pilotos pasen a formar parte integral del plan educacional nacional (Entrevista a Roberto Fantuzzi).

²¹ De hecho, el Instituto de Educación Rural ha implementado estos Consejos Asesores en sus liceos duales en el campo, adecuando significativamente la respuesta curricular a las demandas de los empresarios locales. El Instituto, a partir de la experiencia con los Consejos Asesores y de su contacto con la realidad en la cual ejercen sus funciones educativas y de formación de los jóvenes en el campo, ha venido formalizando en su red educacional el concepto de educación continua: *“...hay carencias en cuanto a lo que pasa en el mundo rural, no hay políticas de nivel nacional en ningún ámbito que apunten efectivamente a apoyar lo que está pasando en el campo, no solo con los medianos productores, sino que también con los pequeños. Y no hay en el sistema educativo una propuesta clara en relación a la educación rural. Las instituciones que trabajamos en el mundo rural tenemos que implementar nuestras propias iniciativas. Es así como hemos tenido buena acogida con nuestra experiencia dual, por una parte y, por la otra, con un proceso de transformación de nuestros liceos, ya no van a llamarse más liceos, sino que Centros de Educación Rural Continua. Es un*



d) 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 estudio. Actividades como reunir fondos para giras de estudio, encuestas, etc., pueden sistematizarse y ser incorporadas a un programa específico orientado a promover la creatividad y capacidad emprendedora de los jóvenes. Lo anterior podría complementarse con el diseño de instrumentos orientados a la detección temprana de dichas capacidades.

e) Desarrollo de empleabilidad (vinculado al concepto de desarrollo de capital humano) en hombres y mujeres 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 atendiendo al hecho de que ya no basta un oficio o profesión adquirido, sino más bien se requiere de herramientas que fortalezcan la flexibilidad para adaptarse al cambio permanente de las condiciones y dinámicas productivas generadoras de empleo. En este ámbito, en el año 2004, se implementaron algunas iniciativas interesantes desde SERCOTEC, Ministerio de Economía, en asociación con el Instituto Nacional de la Juventud y Ministerio de Educación (concurso nacional de proyectos para emprendedores).

f) Diversificación de las condiciones de trabajo, ampliando oportunidades para acceder 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 productivas 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. En lo básico, 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, por un lado y, por el otro, el interés de conciliar educación y trabajo, así como con otras actividades tales como el cuidado de los hijos.

concepto que permite hacer un seguimiento al joven, de manera de poder actualizar los programas permanentemente de acuerdo a la realidad laboral; permite, además, tender un puente con la comunidad que está siendo presionada por nuevos requerimientos, nuevas necesidades en el mundo laboral. Entonces el liceo pasa a ser una realidad distinta, ya no es educación formal, lectiva, acotada temporalmente, sino que es un proceso de educación permanente, continua. Hemos tenido procesos de reflexión sobre lo que estamos haciendo. Acabamos de coordinar un plan estratégico de desarrollo de nuestra institución, precisamente por los cambios que están ocurriendo en nuestro ámbito, el mundo rural". Entrevista a Ricardo Barros, Instituto de Educación Rural.

Asimismo, 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. De acuerdo con cifras del Ministerio del Trabajo y de la OIT, alrededor del 64% de todos los ocupados trabaja en micro y pequeñas empresas, ya sea autoempleados o como dependientes, con baja productividad y bajas remuneraciones. Los trabajadores por cuenta propia son casi el 24% del total de ocupados.

g) 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.

h) Reorientación de grupos objetivo en programas existentes, como el Bono de Contratación para jefes de hogar, asumiendo como unidad beneficiaria a la familia integralmente, por una parte y, por la otra, convertir el programa de una medida de emergencia en ciclos de alto desempleo, a un programa de apoyo permanente a los jóvenes que viven con sus padres y que se constituyen en segunda o tercera fuente de ingreso familiar.

i) Apoyo al primer empleo – primera experiencia laboral. 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/o porque trabaja para solventar sus gastos o para ayudar a la familia paterna. La falta de experiencia laboral previa, el escaso conocimiento sobre el 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, cuando se evalúa su productividad y las condiciones contractuales que deben cumplirse de acuerdo a lo exigido por el Código del Trabajo. Es necesario, entonces, pensar en instrumentos que apoyen al joven o a la joven en su primer empleo, de forma tal que ellos/as sean atractivos/as para el mercado del trabajo en términos de costos salariales y no salariales, poniendo el énfasis más bien en su potencial, en función de sus capacidades de aprendizaje, innovación y creatividad²².

j) Fomentar la generación de jornadas alternativas a la jornada completa y media jornada (de 9 de la mañana a las 18 horas), como jornadas pactadas en función de los tiempos del proceso productivo que puede tener períodos de punta, donde se requiere una mayor jornada laboral. O jornadas compactas, por ejemplo, que contemplen una modalidad de trabajo continuo por 7 horas diarias sin receso para almuerzo, con mejor

²² En este sentido, el Ministerio del Trabajo ha presentado un Proyecto de Ley para modificar el contrato de aprendizaje, cuya propuesta es eliminar el pago de cotizaciones previsionales a cambio de capacitación laboral (Entrevista con Mariana Scholnick).

salario que la media jornada, pero que posibilitaría adelantar el fin de la jornada para facilitar estudios o cuidado de los niños.

Por último, se sugiere que las propuestas precedentes sean apoyadas con un sistema de información y difusión que vincule eficazmente la oferta juvenil de trabajo con la demanda del mercado laboral, orientado a:

i) 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 interesados en conciliar estudio con trabajo. Evaluar el uso de las distintas jornadas por parte del demandante de fuerza de trabajo y las razones por las que se usan o no se usan las opciones contempladas en la legislación actual.

ii) Difusión y acceso permanente a información sobre los derechos laborales que tienen los jóvenes, de fácil acceso vía Internet, en las oficinas regionales y locales que trabajan en este tema. Por ejemplo, los centros de información del INJUV, las oficinas regionales de la Dirección del Trabajo, las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL), etc.

iii) Mejorar el acceso y la calidad de la información disponible en la página web del Ministerio de Educación (www.laboral.cl), que entrega información sobre la rentabilidad de varias profesiones y de cómo ha sido la inserción laboral de los profesionales que estudian determinadas carreras.

iv) Implementar acciones orientadas a fortalecer, renovar, dotar de recursos, mejorar la eficacia y la eficiencia, promover y desarrollar el contacto entre las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) y el mundo de las empresas. Dada la cercanía entre el municipio y la ciudadanía, este espacio puede considerarse como un lugar de encuentro efectivo entre la oferta y la demanda, para lo cual es necesario fortalecer la imagen de la OMIL en ambas direcciones por la vía de una campaña de comunicación específica orientada al empresariado. En este sentido, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, está desarrollando acciones, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana, GTZ, para instalar capacidades en las OMIL de manera que estas puedan transar la capacidad juvenil como un bien y una continuidad para los empresarios y no como un problema. Se trata de instalar el concepto de intermediación laboral como una prioridad en la agenda de gestión local, generando las capacidades que permitan transar necesidades tanto desde la oferta como la demanda, de manera eficiente. Esto significa convertir a la OMIL no solo en un servicio para las personas que buscan empleo, sino también para quienes lo ofrecen, los empleadores, especialmente la pequeña empresa. Se trata de que el usuario pueda visualizar esta gestión como un servicio eficaz para la solución de su demanda y de su oferta y no como una relación de tipo asistencialista. La OMIL debe funcionar como un aval para el emplea-

dor, que responda de las capacidades y competencias del postulante a partir de un trabajo técnico previo que permita a esta oficina determinar el perfil de la oferta en un determinado municipio o territorio. De este modo ella puede garantizar su servicio a la demanda profesionalizándose como intermediador laboral, ello significa capacitar al recurso humano en temas técnicos: seguro de desempleo, legislación, contratos, etc.

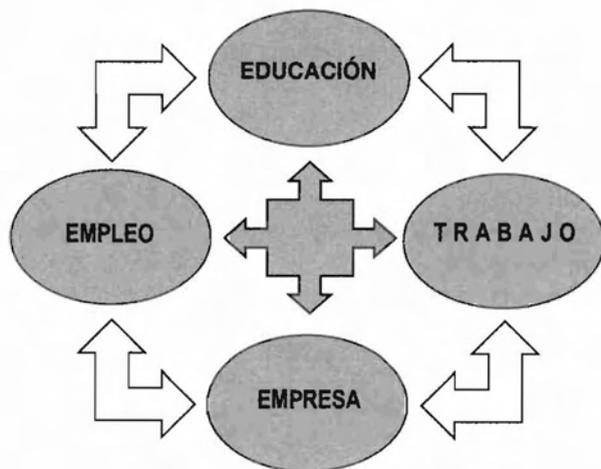
El proceso de modernización de las Oficinas Municipales de Información Laboral debe incluir la articulación de redes a nivel regional y nacional, que permitan disponer de diagnósticos actualizados, tanto desde la oferta como desde la demanda, de manera que se pueda atender con oportunidad y eficacia las falencias en una y otra en aspectos como, por ejemplo, capacitación y empleabilidad.

v) Implementar un proyecto que permita generar un mapa nacional, desagregado por regiones y territorios (comunales o agrupaciones de comunales, asociaciones de municipios, por ejemplo), que dé cuenta del perfil de la oferta laboral juvenil, tanto con respecto a variables sociodemográficas, educacionales, de competencia, etc., como de competencias y capacidades específicas, por medio de la aplicación de instrumentos que permitan determinarlas, tales como un índice de Capacidad Emprendedora, por ejemplo. Lo anterior, sobrepuesto a un mapa nacional con el mismo nivel de desagregación, de las particularidades territoriales/regionales permitiría hacer un catastro y seguimiento continuo de la relación entre oferta y demanda, para el diseño oportuno y eficaz de, por ejemplo, los distintos programas de capacitación, en función de los perfiles mapeados, así como implementar las campañas y/o las acciones comunicacionales que vinculen determinados perfiles de oferta con la demanda correspondiente, con el propósito de reforzar las ventajas competitivas endógenas de los distintos territorios y sus especificidades.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La primera conclusión que emerge con fuerza de los estudios realizados, a partir de los cuales se ha elaborado el presente documento, se refiere a la existencia insoslayable de dos ejes conceptuales que aparecen tensionados en la “conversación social”, examinada esta a través de casi todas las expresiones relevantes de la misma –para los efectos de los objetivos del estudio– que fueron relevadas: entrevistas a expertos, encuestas a empresarios, *focus-groups* con jóvenes, entre otros.

La problemática vinculada a la inserción laboral de los y las jóvenes, a los distintos niveles de empleabilidad de los mismos y al trabajo juvenil en general, se enmarca en un contexto de grandes transformaciones sociales, culturales y económicas, que han significado la realización de importantes esfuerzos en materia de política pública, especialmente en el ámbito de la educación, la capacitación y, en general, la prepara-



ción de las nuevas cohortes que se integran a la Población Económicamente Activa, de manera de facilitar su incorporación al mundo del trabajo en condiciones óptimas de productividad y, en consecuencia, de los términos y beneficios para las partes de dicha incorporación.

Lo anterior representa un desafío no solo para los Estados. El sector privado debe, por su parte, incorporarse activamente al proceso para asegurar la coherencia de la oferta generada con la aplicación de las reformas de ajuste y las políticas y programas que la acompañan, por un lado y, por el otro, sus propias demandas y necesidades, en función, a su vez, de los desafíos que debe enfrentar, como sector, en los nuevos escenarios. Cabe señalar que en este último sentido, el sector privado también requiere desarrollar un proceso de ajuste y comprensión de los cambios y de cómo estos influyen en los sistemas productivos.

Es así que el eje Educación-Empresa, entendido en sentido amplio, se percibe en la *conversación social* de los actores como el pilar fundamental para el diseño de una estrategia orientada a enfrentar los procesos referidos y sus distintas expresiones, con una visión de cambio cultural que responda a los nuevos escenarios y paradigmas. Esta dualidad debe ser objeto, además de su componente estratégico de largo plazo, de programas concretos de corto y mediano plazo que permitan enfrentar los problemas que se presentan en el curso mismo del proceso de cambio al que se hace referencia por parte de los actores.

Un segundo eje, de corte transversal, que debe orientar principalmente la reflexión estratégica, se refiere a un 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 internalización 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 (más que un producto o resultado 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*²³.

El esquema planteado no es más que una forma de formalizar el conjunto de ideas fuerza relevadas a lo largo del estudio, de las cuales se hace la siguiente síntesis:

1) El “eje central” de la problemática relacionada con la inserción de los y las jóvenes en el mundo laboral no es otra cosa que la necesidad de “amarrar” educación y trabajo. Al respecto existe un consenso –una consonancia conceptual– entre todos los actores, académicos, técnicos, profesionales, expertos, políticos, y sujetos del tema: los y las jóvenes, especialmente quienes se inician en su vida laboral.

2) La brecha comunicacional entre ambas esferas –educación y trabajo– tiene como consecuencia el que las personas que egresan de las distintas modalidades educacionales –para no mencionar a quienes enfrentan el mundo del trabajo sin haber alcanzado a completar los ciclos básico y/o medio del actual sistema educacional chileno– no cuentan con las competencias básicas para incorporarse a dicho mundo en condiciones mínimas de empleabilidad.

3) No basta con incorporar temas a una malla curricular inadecuada. Es necesario promover un cambio de paradigma que signifique una reestructuración conceptual donde el núcleo lo constituyan los conceptos de trabajo, vocación, emprendimiento en vez de *empleo*²⁴.

²³ Este concepto de búsqueda de *empleo* como un *trabajo* o *emprendimiento* personal, apoyado por factores o instrumentos públicos y privados disponibles, es mencionado por los entrevistados y los participantes en el taller y el seminario realizados.

²⁴ “...no solo un ramo de orientación laboral, porque este existe, sino más bien de incentivo del emprendimiento. El *empleo* bien puede ser entendido como el desarrollo de una *empresa* personal de proyectos, conocimiento del entorno, redes sociales de apoyo para generar ingreso. Ello no está contemplado en la reforma educacional y significaría un cambio estructural: que el joven o la joven termine su ciclo sabiendo lo que quiere hacer: ‘Sé lo que quiero estudiar, y si quiero estudiar una profesión técnica, tengo las redes, tengo los contactos, conozco al dueño de una fábrica, que sepa dónde se necesitan personas y donde no (M. Schkolnick).



4) Una alternativa eficiente –y que genera un alto nivel de consenso entre los diversos actores vinculados al tema educación/empleo–, para asumir los temas mencionados en los puntos anteriores, es la modalidad de educación *dual* que permite al educando hacer una inmersión en el mundo del trabajo, de la empresa, desde el mundo de la educación, integrando aprendizaje y práctica en la perspectiva de *aprender haciendo*.

5) En términos generales, se ha venido produciendo una transición global desde economías orientadas a generar *pleno empleo* a economías orientadas a la *plena actividad*, lo que se traduce en que el mundo del futuro no es de más empleos, es de más trabajo. O sea, cada vez más los profesionales van a tener que pensar en qué quieren hacer ellos y en cómo hacerlo y no en quien los va a contratar. De otra manera, las universidades y las escuelas terminarán convertidas en “fábricas de cesantes”. En Chile todavía hay poco desarrollo de la capacidad de innovación y creación, autoorganización y emprendimiento de los profesionales.

6) La política pública en el ámbito del empleo juvenil debería insertarse en una perspectiva integral, ello significa, por una parte, que la aproximación debe ser multi-sectorial y, por la otra, que el foco de la política debería ser la familia más que el o la joven, especialmente antes de los 18 años, edad en la que las personas jóvenes deberían estar aún insertas en el sistema educacional (una experiencia actual en esa perspectiva es el Programa Chile-Solidario). En ese marco, los programas orientados a promover el empleo juvenil deberían focalizarse a partir de los 18-20 años, en el o la joven que pasaron a constituir, o están por hacerlo, ellos mismos en jefes de familia. Antes de eso el programa debe orientarse a incentivar la permanencia en el sistema educacional asumiendo la familia de origen como unidad de intervención.

7) Un eje central de la problemática en torno a la inserción juvenil al mercado del trabajo tiene que ver con la temática vinculada al concepto de “flexibilidad laboral”, la cual es compleja y el debate se da en alguna medida desde determinadas “posiciones” de interés de los actores involucrados. Parece necesario un ordenamiento de los temas y una sistematización de la discusión: ¿opera de la misma forma el concepto para los trabajadores calificados, profesionales o técnicos, que para los trabajadores menos calificados?, ¿para los jóvenes que para los adultos?, ¿para los hombres que para las mujeres?, ¿cuál es la relación entre flexibilidad laboral, precariedad laboral, derechos laborales, etc.? Por ejemplo, para un o una profesional universitaria la flexibilidad que le permite realizar trabajo domiciliario puede resultar en un beneficio neto. Para la mujer menos calificada que realiza *teletrabajo* al tiempo que atiende a su hijo lactante puede también resultar en un beneficio. Pero para la mujer operaria que trabaja en costura en su casa y al mismo tiempo debe atender las demandas de sus hijos escolares, puede ser un problema, y así por delante. En suma: el debate parece no tener, por

el momento, una vía de resolución y, al mismo tiempo, figura con una alta prioridad en la agenda de la política laboral²⁵.

8) La problemática objeto de este estudio –propuesta de políticas y programas para fortalecer la inserción laboral y la empleabilidad de las personas jóvenes en Chile– tiene una dimensión técnica, en la que, generalmente, se ha hecho énfasis al momento de hacer las propuestas programáticas no solo en este documento y en las distintas actividades que le han dado origen (entrevistas, mesas de trabajo, talleres y seminarios), sino que también en el nivel de diseño de los programas y políticas en las distintas instituciones públicas que se han ocupado del problema. Este problema tiene, además de la dimensión técnica, una dimensión subjetiva situada en los mismos jóvenes sujetos y objeto de esas políticas y programas. La literatura al respecto es abundante, y en el marco de este estudio, el director Nacional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, Mario Ossandón, se refirió al tema:

“...los jóvenes han perdido todas las expectativas de encontrar empleo. Y al perder todas las expectativas de futuro, no tiene sentido el presente. O sea, no tiene sentido estudiar, no tiene sentido portarse bien en una ‘pega’, porque todo es tan arbitrario. La vida de los

²⁵ Para una buena síntesis conceptual del debate ver Magdalena Echeverría, 2003: *“El asunto es complejo. Y las discusiones han sido extensas y los puntos de vista muy variados en las experiencias internacionales. La OIT (Ozaki, 2000), en el estudio ‘Negociar la Flexibilidad. Función de los Interlocutores Sociales y el Estado’, hace un aporte muy importante también por la vía de distinguir aspectos de la flexibilización, pero agrega algo más: define las materias que han sido o son materia de flexibilización y el papel de los actores laborales en el proceso de su negociación... El término flexibilización puede significar muchas cosas. Puede designar cualquier forma de desbloqueo del carácter laboral de la relación de trabajo, sea en sus aspectos económicos, sociales y/o jurídicos, y simplemente transformar los recursos humanos en un factor que puede entrar y salir del proceso de trabajo como el resto de los otros factores económicos, entonces todo es flexibilización...”*. (<http://www.chile21.cl/medios/PDF/col29.pdf>).

Por otro lado, en opinión del director del FOSIS, *los datos revelan que la flexibilidad es un mito. O sea, hoy día el trabajo es definitivamente a tiempo parcial igual y sin contrato y sin seguridad. Entonces qué más flexibilidad, si el mercado está en el límite absoluto, si se mira los contratos de los jóvenes, los niveles de salarios, los tiempos de trabajos, ya lo otro es la esclavitud. Lo que pasa es que los trabajos hace mucho tiempo se transformaron en un juego mercantil en el cual la relación con el mundo del trabajo no está sustentada en los derechos sino que sobre costos. Es un trabajo mucho más cercano a lo mercantil. No hay ningún estudio en ninguna parte del mundo que muestre una correlación entre flexibilidad laboral y aumento del empleo, y menos en el empleo juvenil, y hoy la flexibilidad es absoluta: los jóvenes que están en el supermercado, los reponedores, para no hablar de los empaquetadores. Las mujeres jóvenes de las cajas. El ‘mercado’ de ellos está montado sobre la base del subempleo. Las grandes empresas son las mayores generadoras del empleo informal en Chile. Porque ninguno de ellos son funcionarios de la cadena, pero todos están trabajando precisamente a tiempo parcial para no completar la hora (Entrevista a Mario Ossandón).*

adultos cercanos les dice también que nada tiene sentido a futuro. A diferencia de la sociedad industrial, en la cual si un sujeto entraba de ayudante, sus posibilidades de ser jefe eran reales y por lo tanto tenía sentido especializarse, estudiar, 'portarse bien'. Porque había una carrera que se podía correr. Los estudios que tenemos muestran que la evaluación que hacen los jóvenes es que nada de eso es hoy posible. Por lo tanto nada vale y en esas circunstancias se ha instalado el principio de que más vale vivir corto y bien que vivir largo y mal. De este modo se pierde el miedo a la muerte, se pierde el sentido de la responsabilidad compartida con otro y se produce una desvalorización de las parejas estables, lo que genera muchos cambios en la estructura de relaciones, la que se hace más precaria. Los jóvenes han cambiado su actitud hacia la vida y su comportamiento en el trabajo. No tiene sentido acatar la represión autoritaria del jefe y se aplaza la constitución de la familia, con la consecuente inestabilidad. Oficios que antes eran considerados inadecuados ya no lo son tanto. O sea, hoy día se trata de ganar plata rápido, sin ninguna carga valórica, ni positiva ni negativa. Por ejemplo, los trabajos sexuales de menores tienen esta característica. No tienen una carga negativa psicológica. El tráfico de droga ha dejado de ser un problema, de ahí al concepto de que trabajar es casi ser tonto, hay menos de un paso...".

Una tercera dimensión del problema corresponde a la dimensión política, de la que depende en definitiva el diseño de una estrategia de Estado que ordene las políticas y programas en función de una visión de país, la que debe expresarse en una propuesta programática coherente con la misma en todos los ámbitos del interés público.

En suma, y para terminar, podría decirse que, de alguna manera y en relación con los párrafos precedentes, una estrategia que permita guiar la política pública orientada al problema del trabajo juvenil, en todas sus dimensiones y niveles, debería sustentarse sobre una base doble, uno: la preparación integral de los y las jóvenes para incorporarse al mundo del trabajo, esto es una educación/capacitación que articule distintos niveles de competencias en función de un mundo laboral complejo y cambiante, y dos: la promoción de un paradigma que complemente el concepto de *empleo* con el de *trabajo*, supeditando aquel a este. Ambos aspectos se expresan operacionalmente en políticas y programas orientados a promover activamente experiencias de emprendimiento juvenil.

En este ámbito cabe señalar que se trata de un esfuerzo que se despliega en toda Latinoamérica con la misma tendencia a un acento significativo en los programas orientados a promover el autoempleo (emprendimiento juvenil). Una contabilidad de programas en 20 países de la región entre 1990 y 2004, muestra cómo se ha desplegado la línea de promoción al autoempleo durante el período²⁶.

²⁶ Miguel Jaramillo Baanante, "Los emprendimientos juveniles en América Latina: ¿una respuesta ante la dificultades de empleo?", redEtis, Buenos Aires, 2004:39.

Aun cuando los programas destinados a la capacitación de jóvenes para el empleo asalariado son más en el total (31), los programas para emprendedores son una proporción significativa del total (21), con una importante cantidad de programas que incluye los dos componentes (empleo asalariado y autoempleo, 16). Es así como en la región²⁷, *"...tanto el Estado como algunas organizaciones privadas y comunitarias han desarrollado en los últimos años propuestas innovadoras que ven en el autoempleo, la microempresa y los jóvenes emprendedores una nueva opción para el problema del desempleo juvenil. Esta estrategia se ha empezado a ejecutar a través de programas que incentivan la formación de jóvenes emprendedores y de microempresas... la base está en [empoderar] a cada joven para crear y surgir por sus propios medios, generando a su vez empleos para otros. Es decir, que no se busca desarrollar habilidades para depender, sino habilidades para autoemplearse, generando puestos de trabajo... La estrategia dirigida al apoyo de jóvenes emprendedores se convierte en una tercera línea dentro de las políticas activas de los gobiernos en el mercado del trabajo"*.

REFERENCIAS

- AYIWIN, PATRICIO, "Crecimiento con Equidad: Discursos escogidos 1992-1994", Santiago, 1994.
- FRNÁNDEZ, PAULINA, "Flexibilidad laboral para los jóvenes chilenos, tesis para optar el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Santiago, 2004.
- FRÍAS, PATRICIO, "Las Reformas Laborales y su impacto en las Relaciones Laborales en Chile 2000-2001". Cuadernos de Investigación, N°19, Dirección del Trabajo.
- GARCÍA-HUIDOBRO, GUILLERMO, "Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile", serie Macroeconomía del Desarrollo. Santiago, 2002.
- JARAMILLO, MIGUEL, "Los emprendimientos juveniles en América Latina: ¿una respuesta ante las dificultades de empleo?", redEtis, Buenos Aires, 2004.
- MIZALA, ALEJANDRA Y ROMAGUERA, PILAR, "La legislación laboral y el mercado del trabajo en Chile", documento de trabajo CEA, 2001.
- MIZALA, ALEJANDRA Y ROMAGUERA, PILAR, "Legislación laboral y mercado del trabajo: 1975-2000", Centro de Economía Aplicada, Depto. de Ingeniería Industrial, U. de Chile, Documento de trabajo N° 114, 2001.
- OZAKI, M., "Negociar la flexibilidad. Función de los interlocutores sociales y el Estado", OIT, Ginebra, 2000.

²⁷ Jaramillo, *op.cit.*

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.

WELLER, JÜRGEN, "La problemática inserción laboral de los jóvenes", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 28, CEPAL, Santiago, diciembre, 2003. 

