

# TRABAJO DECENTE Y JUVENTUD

Agenda Hemisférica  
2006 - 2015



Chile

3 millones de  
jóvenes con  
empleos  
productivos y  
trabajo decente  
construyen  
progreso



TRABAJO DECENTE Y  
**JUVENTUD**

---

CHILE

Copyright © Oficina Internacional del Trabajo 2007

Primera edición

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

---

OIT. Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL)

Trabajo Decente y Juventud - Chile

Lima: Oficina Internacional del Trabajo, 2007. 100 p.

Empleo de jóvenes, trabajo decente, política de empleo, género, aspecto educativo, desarrollo institucional, legislación, Chile. 13.01.3

ISBN 978-92-2-320458-7 (impreso)

ISBN 978-92-2-320459-4 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Vea nuestro sitio en la red: <http://www.oit.org.pe/tdj/>

Impreso en Chile

#### ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

TRABAJO DECENTE Y  
**JUVENTUD**

CHILE

## INDICE

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| PRÓLOGO AL INFORME REGIONAL                                        | 11 |
| PRÓLOGO                                                            | 17 |
| 1. Introducción                                                    | 23 |
| 2. Breve diagnóstico                                               | 24 |
| 2.1. Chile. Crecimiento y empleo                                   | 25 |
| 2.2 Jóvenes y empleo                                               | 26 |
| 3. Mapeo y tipología de programas existentes                       | 35 |
| 3.1 Criterios de clasificación de programas de empleo juvenil      | 35 |
| 3.2 Clasificación según nivel de focalización y tipo de inserción  | 36 |
| 3.3 Clasificación según el área que cubren los programas           | 39 |
| 4. Programas: acercamiento a la estrategia de intervención pública | 39 |
| 4.1 Programas de capacitación                                      | 40 |
| 4.2 Programas de intermediación laboral                            | 42 |
| 4.3 Programas con líneas de emprendimiento                         | 43 |
| 5. Principales experiencias que contemplan a jóvenes               | 45 |
| 5.1 Experiencias no focalizadas en jóvenes                         | 47 |
| 5.1.1 El seguro de cesantía                                        | 47 |
| 5.1.2 Chile Califica                                               | 48 |
| 5.1.3 Programa Nacional de Becas                                   | 50 |
| 5.1.4 PROEMPLEO Regular                                            | 52 |
| 5.1.5 PROEMPLEO Chile Solidario                                    | 53 |
| 5.2 Experiencias focalizadas en jóvenes                            | 53 |
| 5.2.1 Chile Joven                                                  | 53 |

|                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.2.2 Programa Especial de Jóvenes                                                     | 55  |
| 5.2.3 Programa Contrato de Aprendices                                                  | 57  |
| 5.2.4 Chile Solidario – Beneficiarios Jóvenes                                          | 61  |
| 6. Programas privados de promoción del empleo juvenil                                  | 61  |
| 6.1 Descripción de iniciativas autónomas                                               | 62  |
| 6.2 Descripción de iniciativas ejecutoras                                              | 69  |
| 6.3 Consideraciones                                                                    | 71  |
| 7. Instituciones rectoras de la temática                                               | 74  |
| 8. Aproximaciones al sistema educativo                                                 | 77  |
| 8.1 Acceso al sistema educativo                                                        | 78  |
| 8.2 Cobertura vs. calidad y equidad                                                    | 79  |
| 8.3 La educación vinculada al trabajo                                                  | 80  |
| 8.4 Cómo retener en educación                                                          | 83  |
| 9. Espacios de intervención y lineamientos generales                                   | 83  |
| 9.1 Espacios de intervención asociados a la ausencia de una política de empleo juvenil | 84  |
| 9.2 Propuestas de lineamientos: algunos aspectos claves                                | 88  |
| 10. A modo de conclusión                                                               | 104 |
| BIBLIOGRAFÍA                                                                           | 107 |
| SIGLAS                                                                                 | 114 |

### **NOTAS ACLARATORIAS**

- El presente documento utiliza datos extraídos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), años 1997 y 2006 y de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), años 2000 y 2003. Los procesamientos son del Proyecto OIT/PREJAL.
- En cuanto a los límites que enmarcan al grupo juvenil, teniendo en cuenta los ejercicios comparativos entre países (en el marco de un proyecto regional, como lo es OIT/PREJAL) y la particularidad chilena, se optó por tomar como referencia central los parámetros de la Organización de Naciones Unidas (ONU), considerando jóvenes al grupo entre 15 y 24 años. Dicha definición es flexible y adaptable de acuerdo a la realidad del país: Chile lleva el límite superior a los 29 años, aspecto que también sirve de parámetro cuando se considera necesario en el presente documento.

## PRÓLOGO AL INFORME REGIONAL

El tema del trabajo de los jóvenes ha venido adquiriendo un mayor protagonismo en las sociedades latinoamericanas y del Caribe, tanto por la contribución que ellos pueden dar al crecimiento económico que experimenta la región como por las altas tasas de desempleo juvenil que se dan, aún en países económicamente exitosos.

La temática del empleo juvenil fue recogida como una prioridad en la Agenda Hemisférica para la Promoción del Trabajo Decente<sup>1</sup> que presentó el Director General de la OIT, Juan Somavia, a la consideración de la XVI Reunión Regional de los Estados Americanos Miembros de la OIT (2006) obteniendo el respaldo de las delegaciones tripartitas asistentes. Asimismo, en la Década de Promoción de Trabajo Decente que dicha Reunión aprobara, se definió como objetivo central – en relación a la juventud – fomentar su mayor formación y su mejor inserción laboral.

La Agenda Hemisférica a la que nos referimos marca un hito en la mejor estructuración de la cooperación entre la OIT y sus mandantes en las Américas y refleja un conjunto de prioridades que coadyuvarán a mejorar la calidad del desarrollo en la región.

El mandato recibido por la OIT de sus constituyentes americanos, en el ámbito de la juventud, se fortaleció con lo expresado en la Declaración del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (2006), que abordó el tema “Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible”: “Reafirmamos nuestro compromiso de elaborar

<sup>1</sup> <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/16amr/dwork.pdf>

y poner en práctica estrategias que brinden a los jóvenes de todo el mundo una oportunidad real e igual de lograr el empleo pleno y productivo y trabajo decente. En este sentido, habiendo observado que casi la mitad de los desempleados del mundo son jóvenes, estamos decididos a integrar el empleo de los jóvenes en las estrategias y programas nacionales de desarrollo; a elaborar políticas y programas para mejorar la capacidad de empleo de los jóvenes, en particular a través de una educación, capacitación y formación continuas acordes con las exigencias del mercado laboral; y a promover el acceso al trabajo mediante políticas integradas que permitan la creación de trabajos nuevos y de calidad para los jóvenes, y faciliten el acceso a esos trabajos, en particular mediante iniciativas de información y capacitación. Subrayamos la importancia de la labor de la Red de Empleo de los Jóvenes como mecanismo de intercambio, apoyo y examen entre los jóvenes, y alentamos a los Estados Miembros, a las Naciones Unidas y a las organizaciones asociadas a fortalecer y a ampliar la Red en los planos nacional, regional e internacional”.

En la promoción de un modelo de desarrollo con equidad y sustentable son prioritarias políticas orientadas a que los jóvenes accedan a un trabajo decente. Especialmente en una realidad como la latinoamericana, donde hay más jóvenes que nunca en su historia. Esta tendencia sólo se mantendrá hasta 2015, año en el que la tasa de crecimiento demográfico disminuirá.

Por esta razón, en la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe nos pareció oportuno profundizar más en los aspectos relativos a la juventud que recoge la mencionada Agenda Hemisférica. El resultado puede ser de particular interés para los Estados latinoamericanos miembros de la OIT. Esperamos que pronto, sobre este tema, podamos publicar mayor información sobre los países del Caribe de habla inglesa, holandesa y francesa a quienes puede resultar de utilidad muchas de las propuestas que a continuación se presentan.

Esta investigación estuvo coordinada por Virgilio Levaggi, Director Regional Adjunto de la OIT para América Latina y el Caribe, y por el economista Juan Chacaltana, quien contribuyó con el diagnóstico y las elaboraciones estadísticas que el estudio recoge así como lo relacionado a la trayectoria de trabajo decente. La señora Sandra Silva Santisteban y el señor Levaggi han editado los informes, regional y nacionales, que publicamos.

En la investigación han participado funcionarios de la OIT, tanto de la sede como de las oficinas de las Américas, y colaboradores externos de la institución. Debo reconocer la contribución de Eduardo Araujo, María Arteta, Gerardo Castillo, Fabio Durán, Andrés Marinakis, Mario Tueros, María Luz Vega, Francisco Verdera y Andrés Yurén, tanto como las de los integrantes del Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina – Luis González, Coordinador Técnico Principal, Ernesto Abdala y Miguel Calderón –, de María Claudia Camacho (funcionaria de la OEA), las colaboraciones de Carmen Masías, Leo Mertens, Guillermo Pérez Sosto, el apoyo en las elaboraciones estadísticas de Ivet Linares y María Polo y las contribuciones de Luz Adriana Arreola y William Sánchez.

Quiero reconocer también los comentarios y observaciones de los directores de las oficinas de la OIT en América Latina y las de la señora Giovanna Rossignotti del Sector Empleo en Ginebra.

A todas ellas y todos ellos nuestro agradecimiento por la labor realizada.

Quisiéramos resaltar que el trabajo que presentamos no se ha reducido al análisis exclusivo del desempleo juvenil sino que se ha abierto a la realidad más amplia del trabajo decente para los jóvenes. La magnitud y la heterogeneidad de la juventud en nuestro continente requiere de una visión integradora para ser más eficaces en la búsqueda de respuestas.

La realidad de millones de jóvenes que no estudian ni trabajan, así y cómo el hecho de que la pertenencia a un género o raza pueden dificultar el acceso a trayectorias de trabajo decente, son desafíos tan importantes como el desempleo y la economía informal en los esfuerzos por fortalecer las democracias en la región y darle un carácter integral al desarrollo de nuestros pueblos.

El informe resalta la importancia de transitar, cuando se aborda la relación empleo y juventud, hacia políticas que desarrollen estrategias que articulen el corto, mediano y largo plazo y asuman la diversidad de la juventud en el continente.

“Trabajo Decente y Juventud en América Latina” reúne numerosas propuestas que combinan la reflexión sobre el tema y algunas experiencias concretas para recoger lecciones aprendidas que permitan a los decididores de políticas y a nuestros jóvenes conocer lo bueno realizado por otros, mucho de ello en nuestra propia región.

Esta publicación se complementa con una versión breve así como algunos estudios nacionales. También se recogerán en un volumen todas las contribuciones que se recibieron durante la preparación de este trabajo y que son la base del producto final.

En la era de las comunicaciones cabe señalar que una página web *ad hoc* estará disponible en el portal de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe<sup>2</sup>. En ella se podrán encontrar versiones electrónicas de los trabajos antes mencionados así como mayor información estadística que complementa lo recogido en las versiones impresas. Dicha página permitirá leer en forma comparada lo que se pone a disposición de la opinión pública y ojalá evolucione hacia un

---

<sup>2</sup> <http://www.oit.org.pe/tdj>

espacio de encuentro para quienes están preocupados por el trabajo decente y la juventud.

Esperamos que la publicación que alcanzamos sea de utilidad para que más jóvenes puedan acceder a un trabajo decente que les permita desarrollarse como personas y contribuir así con el desarrollo de sus familias y el progreso de sus sociedades. Hoy la juventud tiene que ser vista como uno de los principales valores del capital social de la región y debe dejar de pensarse en ella como si fuera algo lejano, del porvenir. En cierta medida el futuro comienza todos los días. La juventud es presente y ojalá mejor futuro para la región americana.

Jean Maninat  
Director Regional  
para América Latina y el Caribe

## PRÓLOGO

En el curso de los últimos años, el empleo decente y productivo de los jóvenes ha adquirido para la sociedad internacional la dimensión de un desafío de creciente atención. La OIT no ha sido ajena a este desafío, y como agencia de las Naciones Unidas que mejor simboliza el mandato de impulsar el trabajo decente para los pueblos del mundo, ha desarrollado en esta inquietud toda una serie de iniciativas que datan desde las primeras resoluciones elaboradas en este campo en los años 50<sup>1</sup> hasta las iniciativas más recientes, de amplio alcance, caso de la Red Mundial de Empleo de los Jóvenes (conjuntamente con la Secretaría General de Naciones Unidas y el Banco Mundial) y regional, como la Agenda Hemisférica (tal y como menciona el prólogo precedente firmado por el Director Regional de la Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe).

Precisamente en el contexto del esfuerzo de la OIT en América Latina para abordar propuestas y recomendaciones destinadas a apoyar la formulación de políticas que contribuyan positivamente a la construcción de trayectorias de trabajo decente para los jóvenes de la región, se vienen desarrollando varias propuestas con las que la Organización ha demostrado su capacidad de atender las demandas y prioridades de sus mandantes. Me referiré en este sentido a dos concretas que tienen una relación directa con el trabajo al que sirve de prólogo este texto.

Por un lado, el proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL). Este proyecto tiene como objetivo contribuir significativamente a la puesta en marcha del compromiso alcanzado en la Declaración del Milenio<sup>2</sup> de “elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de

<sup>1</sup> Véase, David H. Freeman. *Youth employment promotion: a review of ILO work and the lessons learned*. Geneva: ILO, 2005.

<sup>2</sup> <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

todo el mundo la posibilidad real de encontrar un empleo digno y productivo” así como contribuir a la mejora de las condiciones de empleabilidad de los jóvenes.

Junto a estos objetivos fundamentales, el Proyecto tiene, como líneas de acción principales, sensibilizar a los países beneficiarios sobre la importancia del acceso de los jóvenes al empleo decente y productivo; analizar las políticas y programas de creación de empleo y fomento de la empleabilidad, así como formular recomendaciones destinadas a mejorar su funcionamiento, y finalmente desarrollar experiencias de formación basadas en la demanda dirigidas a jóvenes de sectores desfavorecidos y conducidas por empresas de los campos de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, energía, banca, recursos humanos, seguridad y deporte.

Este proyecto, que se desarrolla por un periodo de 4 años en 8 países de la Región<sup>3</sup>, cuenta con financiación del Gobierno de España, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como de un grupo de empresas españolas<sup>4</sup>, coordinadas por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales.

En segundo lugar, el Informe Regional sobre Trabajo Decente y Juventud, que ha supuesto un importante avance en el estudio y análisis de este desafío y de sus posibles soluciones de política en diferentes ámbitos como la creación de empleo, la formación profesional, la protección social o el emprendimiento en los colectivos juveniles a nivel regional. En el marco de este Informe Regional, la OIT ha elaborado varios Informes nacionales, uno de ellos éste dedicado a Chile, que han acotado el campo de las propuestas de política a diferentes realidades nacionales de la

---

<sup>3</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Perú y República Dominicana.

<sup>4</sup> Fundación Telefónica, Endesa Internacional, Santander, Fundación Adecco, y Prosegur.

Región. De forma concreta, ha sido el Proyecto OIT/PREJAL el encargado de realizar este Informe de Trabajo Decente y Juventud en Chile, bajo la supervisión de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe y la Oficina Subregional para el Cono Sur.

El Informe que sigue a continuación recoge en este sentido la dimensión específica del desafío del trabajo decente para una población de casi 3 millones de jóvenes chilenos que han crecido en un entorno de profundos cambios acaecidos en las últimas décadas de la historia del país, y que han contribuido a crear una sociedad democrática y abierta, que ha apostado fuertemente por la reducción de los desequilibrios sociales.

En este sentido, debe destacarse la particularidad de la juventud chilena en el contexto regional por diferentes razones. Entre ellas, el informe alude al esfuerzo realizado por la sociedad chilena para elevar, por encima de la media regional las tasas de escolaridad, lo que ha derivado en una de las tasas de participación más bajas de nuestra Región. También, en el capítulo de los logros, no puede obviarse, y el Informe así lo apunta, la capacidad del país para situarse a la vanguardia del diseño de iniciativas destinadas a mejorar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo con programas que han servido, caso de Chile Joven, de modelo e inspiración a otras experiencias desarrolladas en los países de la Región. Una juventud dinámica, que ha mejorado sustancialmente su capital de conocimiento para hacer frente a los desafíos del mundo globalizado, al tiempo que ha mostrado un creciente interés por influir en las decisiones que desde diversos ámbitos, afectan a su destino.

No obstante, el Informe también plantea retos. Entre ellos el de la segmentación en la calidad del sistema educativo, la mejora de la coordinación institucional, la calidad del empleo o la articulación de una oferta programática en este campo que debe potenciarse a efectos de lograr impactos más sostenibles.

Adicionalmente a estas prioridades, hay un reto que el Informe propone a la sociedad chilena, considerando la madurez y acumulación institucional mostrada en los últimos años, y que pasa por impulsar el tránsito de los programas a las políticas. Y es en este aspecto en el que desenvuelven las propuestas de la última parte del documento: la construcción de una auténtica política de trabajo decente para la juventud chilena. Una aportación que, de lograrse, supondrá la mejor contribución que el Gobierno del país y los actores sociales podrán hacer al desarrollo de Chile y al futuro de las generaciones venideras.

En cuanto al proceso de elaboración de este Informe, la totalidad del texto de base del mismo fue realizada por Ernesto Abdala, Asesor Técnico del proyecto OIT/PREJAL. Asimismo, en su elaboración, se contó con la contribución de Cristian Hernández, Coordinador Nacional de OIT/PREJAL en Chile, en lo relativo a la parte de programas públicos y privados. Por su parte, Luis González, Coordinador Técnico Principal de OIT/PREJAL llevó a cabo la supervisión directa de todo el texto y el diseño de la parte de propuestas del mismo.

En este sentido, es necesario además reconocer la participación de varios funcionarios de la Oficina Regional y de la Oficina Subregional, que contribuyeron con sus comentarios a la redacción final del texto: Gerhard Reinecke, Especialista Principal en Políticas de Empleo de la Oficina Subregional, que realizó comentarios a la práctica totalidad del texto; Miguel Calderón, Asistente Técnico de OIT/PREJAL que revisó y contribuyó con aportaciones al texto y Jacobo Velasco, Analista de Información Laboral de la Oficina Subregional que apoyó la elaboración de la parte estadística, capítulo en el que también participaron Rosina Tricánico y María Polo. De la misma forma, Andrés Yurén, Especialista Principal en Actividades con los Empleadores y Eduardo Rodríguez, Especialista Principal en Actividades con los Trabajadores, realizaron comentarios a la redacción final del Informe.

En la idea de los responsables del informe de obtener el máximo de aportes locales a las propuestas y análisis del mismo, se realizaron asimismo consultas con un número de expertos en las temáticas de juventud en Chile<sup>5</sup> desde diversos ámbitos institucionales. También en este contexto, se realizaron consultas con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile (Alicia Díaz, Jefa del Departamento de Estudios), Confederación de la Producción y del Comercio (René Muga, Gerente General) y Central Unitaria de Trabajadores (José Manuel Díaz, Encargado de Asuntos Internacionales).

Finalmente, creo necesario reconocer las aportaciones de los funcionarios de la Sede, y especialmente del Programa de Empleo Juvenil del Sector Empleo de la misma (Giovanna Rossignotti y Mari Angels Fortuny). Por su parte, Sandra Silva Santisteban, con el apoyo en la coordinación de Luz Elena Gamarra, se encargó de la edición del texto.

Guillermo Miranda  
Director de la Oficina Subregional de la OIT  
para el Cono Sur de América Latina

---

<sup>5</sup> Francisco Vicencio, Andrés Pereira, Leandro Sepúlveda, Paulina Fernández, Paulina Campos, Rodrigo Ferrada, Marcel Theza y Jürgen Weller. También debe mencionarse la importante contribución del Instituto Nacional de Estadística y más concretamente de Mariana Schkolnik y Alexandra Rueda.

## 1. Introducción

El presente documento ha sido elaborado por OIT / Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL) en calidad de aporte técnico a los mandantes (Gobierno, empresarios y trabajadores). En él se analizan diversos temas que afectan al empleo de los jóvenes chilenos, a partir de tres aspectos: un diagnóstico

de los jóvenes en el mercado laboral, los programas recientes y una propuesta final de lineamientos en política de empleo para la juventud.

El documento también presenta una hoja de ruta posible, en base a la propuesta de la OIT sobre la construcción de un plan de empleo juvenil e incluye, a nivel transversal, temas como educación, género, institucionalidad y legislación laboral.

### Recuadro 1 ¿Qué es PREJAL? Ámbitos prioritarios de acción ligados a sus objetivos

El proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina se inscribe dentro de los esfuerzos del Programa Global de Empleo de la OIT y es una contribución de la OIT a la Red de Empleo de los Jóvenes (REJ) – una iniciativa conjunta de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT.

En consonancia con ello, el Gobierno español, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y un grupo de empresas españolas, coordinadas por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), han tomado la decisión de impulsar junto a la OIT esta propuesta que se desarrolla en tres ámbitos específicos.

El proyecto pretende llevar a cabo una labor de sensibilización y acumulación de conocimiento sobre el empleo de los jóvenes en Latinoamérica, fomentando el compromiso global de Gobiernos, empleadores, trabajadores y organizaciones de jóvenes para ubicar el desafío del empleo juvenil como prioridad entre los citados.

En segundo lugar, prevé prestar asistencia técnica para el diseño y formulación de políticas y programas de empleo juvenil, a través de la realización de análisis y propuestas de mejora a desarrollar en este campo.

Finalmente, el proyecto, a través de la participación del conjunto de empresas españolas ya mencionadas, llevará a cabo actividades de formación sectoriales concretas en los campos de nuevas tecnologías de comunicación e información, energía, banca, seguridad y deporte.

**Fuente:** Elaboración propia en base a documentos del proyecto PREJAL.

Por lo tanto, expone diferentes asuntos relevantes que condicionan el acceso de los jóvenes chilenos a un empleo digno y productivo. Toma como base el hecho de que a los programas públicos y privados no es recomendable exigirles que operen como el puntal que propicie las soluciones en la búsqueda de un empleo digno y productivo para todos los chilenos. Dichas intervenciones deben complementar la estrategia del Estado, basada en un crecimiento económico que genere más y mejores empleos.

El documento parte de la identificación de los aspectos claves existentes en el país, y esboza una posible metodología para diseñar los lineamientos de una política de empleo juvenil que contribuya a generar empleos decentes para los jóvenes.

## 2. Breve diagnóstico

En América Latina se observa una evolución positiva de los indicadores macroeconómicos en el último quinquenio. El PIB regional ha crecido a una tasa del 4.3% anual promedio y se estima que la misma será algo mayor en 2007, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL<sup>1</sup>).

El crecimiento de la región ha estado condicionado, en gran parte, por el

desarrollo de la economía internacional, la cual también ha mostrado un comportamiento ascendente en el período. El PIB mundial se incrementó a partir de 2002 a un ritmo superior, comparado con los años precedentes. En este contexto, las exportaciones de la región mejoraron, logrando un saldo positivo de la balanza comercial. Los precios de los productos exportables, fundamentalmente primarios, aumentaron como consecuencia del crecimiento de las grandes economías. La modificación de las políticas cambiarias también contribuyó al crecimiento exportador (OIT, 2005).

En el mercado laboral de los países de Latinoamérica, el empleo creció como consecuencia del aumento de la demanda por encima del incremento de la oferta laboral. Si bien esto disminuyó la tasa de desempleo urbano de la región, aquella todavía es alta. Si además se atiende a los niveles de ingreso de los ocupados, la participación de la informalidad en la estructura del empleo y los niveles de protección social de los asalariados, se observa que la duración y el ritmo del crecimiento han sido insuficientes para generar cambios sustantivos en el tipo de empleo, que permitan mejorar los niveles de trabajo decente y disminuir la desigualdad social.

<sup>1</sup> Ver sitio web CEPAL <http://www.eclac.org/>.

## 2.1. Chile. Crecimiento y empleo

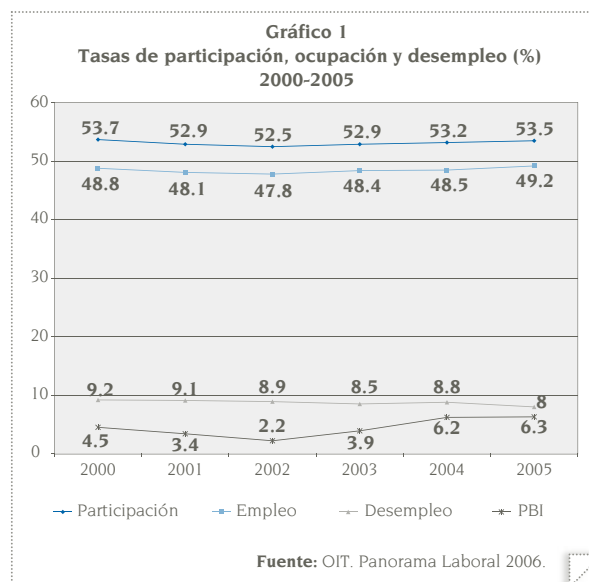
Entre los años 1998 y 1999, se interrumpe más de una década de desarrollo económico en el país. La recesión que se instala, producto de la crisis asiática, deja el índice de desempleo cercano al 11%. De esta forma, se establece la antesala al período que aquí se analiza<sup>2</sup>. Hacia el 2002, comienzan a percibirse los cambios en los indicadores económicos y sociales. El PIB crece de manera significativa y, con él, la participación y el empleo. La disminución de la pobreza es alentadora y superior a la de América Latina en su conjunto. La proporción de personas pobres cae cerca de 25 puntos porcentuales entre 1990 y 2006 (ver tabla 1). Tanto para la región como para

Chile, la evolución supera lo previsto en relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Habiendo transcurrido el 64% del tiempo, la región alcanza, hacia el 2006, el 69% de los objetivos. Países como Brasil y Chile han logrado reducir a la mitad la cantidad de pobres que tenían en el año 1990.

Sin embargo, entre los años 2000 y 2003 el desempleo aún es alto; en el año 2004, a pesar de que el PIB crece en 6.2%, el desempleo sube. Recién al año siguiente, cuando se completa el cuarto año consecutivo de crecimiento, la tasa de desempleo disminuye, ubicándose en el nivel más bajo del período (ver gráfico 1).

|      | Pobres | Pobres no indigentes | Indigentes |
|------|--------|----------------------|------------|
| 1990 | 38.6   | 25.6                 | 13.0       |
| 1992 | 32.8   | 23.8                 | 9.0        |
| 1994 | 27.7   | 20.1                 | 7.6        |
| 1996 | 23.2   | 17.5                 | 5.7        |
| 1998 | 21.6   | 16.0                 | 5.6        |
| 2000 | 20.2   | 14.6                 | 5.6        |
| 2003 | 18.7   | 14.0                 | 4.7        |
| 2006 | 13.7   | 10.5                 | 3.2        |

**Fuente:** Elaboración propia en base a CASEN/MIDEPLAN.



<sup>2</sup> El presente documento toma como punto de referencia para todos sus apartados la evolución desde el año 2000 a la fecha, sin perder la perspectiva del período previo, remarcando las cuestiones más trascendentes en el desarrollo posterior del país. En el caso de los datos estadísticos -por cuestiones de metodología y disponibilidad de las bases- se toman como referencia los años 1997 y 2006 (ENE/INE) y diferentes años de la encuesta CASEN.

Otra característica del período de expansión es la generación de empleo formal, acompañado del aumento del sector servicios y la reducción del sector de bienes.

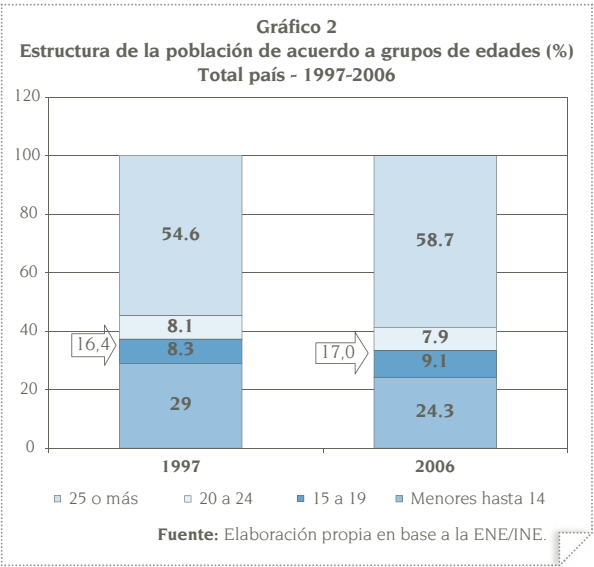
2.2 Jóvenes y empleo

En 2006, los jóvenes representaban el 17% del total de la población (ver gráfico 2). En 1997, dicha proporción era un poco menor: 16.4% sobre el total. La caída de la fertilidad y el aumento de la esperanza de vida hacen prever que la proporción de jóvenes disminuirá. Esto se observa en la significativa disminución de menores de 15 años en 2006 (24.3%) respecto a 1997 (29%).

La disminución de la pobreza en el conjunto de la población fue un proceso

sostenido en toda la década del noventa, que continuó a inicios de la siguiente década con una tasa menor de variación. De esta forma, entre 1990 y 2003, la tasa de disminución de la pobreza varía de 38% a 19%; entre el 2000 y el 2003 este índice disminuye de 21% a 19%. Sin embargo, a pesar de estos cambios, en el año 2006, casi la mitad de los jóvenes continúa viviendo en los hogares de ingresos más bajos (45.3% en los quintiles I y II de ingresos per cápita del hogar), situación que se agrava en el grupo de edad de 15 a 19 años (51.1%), tal como lo muestra la tabla 2.

Del total de jóvenes chilenos en el año 2006 (ver gráfico 3), una gran proporción



**Tabla 2**  
Jóvenes por grupos de edad y quintiles de ingresos per cápita del hogar (%)  
2006

|             | 15 a 19 | 20 a 24 | 15 a 24 |
|-------------|---------|---------|---------|
| Quintil I   | 26.2    | 17.6    | 22.2    |
| Quintil II  | 24.9    | 21.0    | 23.1    |
| Quintil III | 19.7    | 22.1    | 20.8    |
| Quintil IV  | 16.5    | 22.4    | 19.2    |
| Quintil V   | 12.7    | 16.9    | 14.6    |
| Total       | 100     | 100     | 100     |

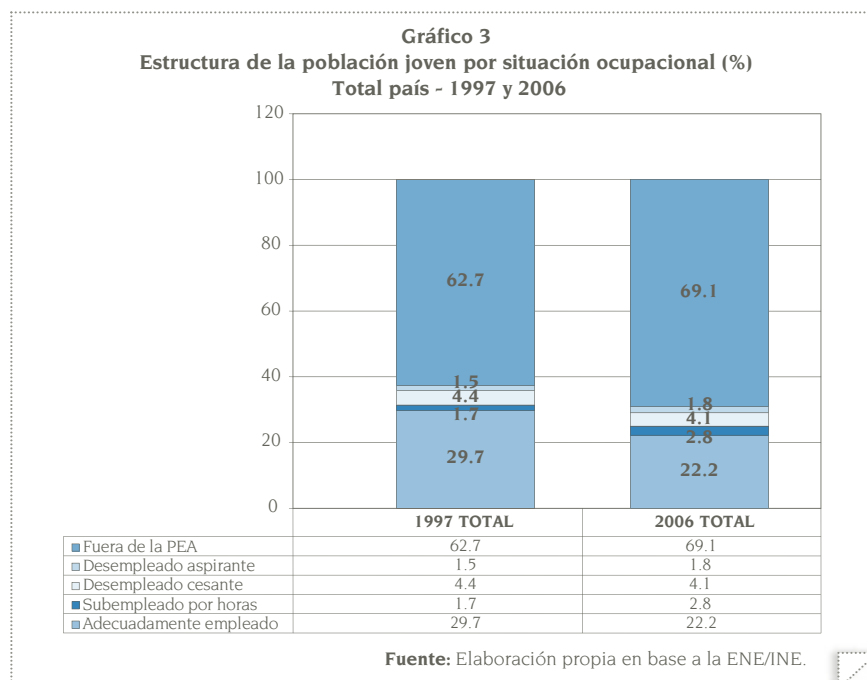
Fuente: Elaboración propia en base a CASEN/MIDEPLAN.

está fuera de la Población Económicamente Activa (PEA): 69.1%. La cuarta parte se encuentra empleada y de ella, una pequeña proporción está subempleada por desear trabajar más horas (2.8%). Esta estructura es muy diferente, según se trate de jóvenes hombres o mujeres. Mientras que entre

los hombres, cerca de la tercera parte se encuentra empleada, del total de mujeres sólo el 17% lo está. Estas diferencias se deben a la mayor cantidad de mujeres que están fuera de la PEA y no a los distintos niveles de desempleo.

Comparando los dos puntos del período analizado, se observa que en el año 2006 25% de los jóvenes chilenos están ocupados, porcentaje menor que el de 1997 (31.4%). Por otra parte, disminuye la cantidad de jóvenes adecuadamente empleados, de 29.7% a 22.2%. Se observa también que más jóvenes pasan a estar fuera de la PEA (de 62.7% a 69.1%), aspecto asociado al aumento de la asistencia en la enseñanza formal.

La disminución de la pobreza en el conjunto de la población fue un proceso sostenido en toda la década del noventa, que continuó a inicios de la siguiente década con una tasa menor de variación.



Es interesante el análisis comparativo de la evolución de las ramas de actividad en que se encuentran ocupados jóvenes y adultos (ver gráfico 4). La distribución de los ocupados por ramas de actividad responde a la situación económica y otros factores por los que el país atraviesa en los diferentes períodos. La distribución desigual de los jóvenes en las diferentes ramas de actividad es un aspecto trascendente en el diseño de las políticas de empleo juvenil.

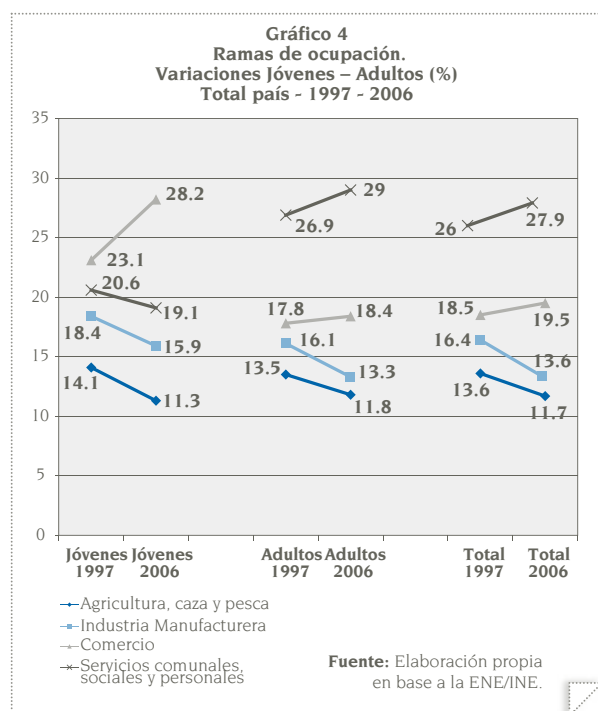
La ocupación en las áreas industrial y agrícola ha disminuido en forma importante; la pérdida de empleos para los jóvenes ha

sido muy similar en ambas ramas. Al mismo tiempo, se observa un crecimiento de la ocupación en el sector comercial, que en el caso de los jóvenes ha resultado mucho más significativo que para la población en general. En 2006, el alto crecimiento de la ocupación de los jóvenes en este sector se asocia a empleos informales o por cuenta propia en un 12.5% de los casos. El 82% trabaja como asalariado en el sector privado y un 5.5% en empresas familiares, sin recibir remuneración. Con respecto a la rama servicios, la tendencia de la población general ha sido al aumento, mientras que la de los jóvenes ha sido a la disminución.

A pesar de la evolución positiva de un conjunto de indicadores económicos y sociales, el mercado laboral presenta diferencias importantes por edad. En el caso de Chile, vale destacar dos aspectos:

- La desocupación juvenil, en los últimos años, ha representado un promedio de 3.2 veces el desempleo adulto<sup>3</sup>.
- La desocupación juvenil es poco sensible a los ciclos económicos. Cuando comienza la recuperación económica, tal brecha aumenta.

La estructura del desempleo también presenta diferencias por sexo. Si bien los hombres son mayoría dentro de los jóvenes desempleados, el peso relativo de las



<sup>3</sup> En América Latina, el promedio del desempleo juvenil es de 2.9 veces el desempleo adulto.

mujeres jóvenes crece en el período 1997–2006, siendo esta variación más significativa en la población de 15 a 19 años.

Resulta pertinente incluir dentro del diagnóstico la variación del desempleo (ver tabla 3). En todos aquellos grupos analizados por sexo:

- Los jóvenes aumentaron sus niveles de desempleo.
- Los jóvenes adolescentes presentan una tasa de variación más alta, en comparación con los jóvenes adultos. En el 2006, el desempleo juvenil en el grupo de 15 a 19 años es, para ambos sexos, tres y cuatro veces más alto que la desocupación general, situación a la que no se había llegado en 1997.
- Las mujeres jóvenes aumentan en mayor medida sus niveles de desempleo, en

comparación con los hombres. Las mujeres adolescentes evidencian la mayor tasa de variación: 44.6%.

El promedio de semanas en las que los jóvenes permanecen buscando empleo aumenta considerablemente, de 17.5 en 1996 a 22.2 en 2006. El período de búsqueda de las mujeres jóvenes sigue siendo más prolongado que el de los hombres.

La tasa de participación de los jóvenes –en especial, de las mujeres jóvenes– en el mercado de trabajo en Chile es de las más bajas de América Latina y menor que la de algunos países desarrollados, como Estados Unidos. Esto ocurre en el grupo de 15 a 19 y en el de 20 a 24 años. En 2006, la participación juvenil fue menor que en años anteriores, marcando una tendencia decreciente.

La disminución de la participación de los jóvenes en el mercado laboral se relaciona con el crecimiento de la tasa de escolarización de los mismos. La inclusión de este segmento al sistema educativo ha tenido lugar desde principios de los años noventa, como consecuencia de las políticas educativas implementadas en el país. El aumento de la proporción de jóvenes que se encuentran dentro del sistema educativo ha sido constante y prolongado, desde la segunda mitad de los noventa; también ha tenido variaciones importantes en los últimos años (ver gráficos 5 y 6). Cabe señalar en este punto, que el hecho de

| <b>Tabla 3</b><br><b>Tasa de desocupación por grupos etarios y sexo (%)</b><br><b>1997 y 2006</b> |                        |                        |                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
|                                                                                                   | Total<br>Nacional 1997 | Total<br>Nacional 2006 | Tasa de<br>Variación |
| <b>Ambos sexos / 15 años y más</b>                                                                | 6.7                    | 7.9                    | + 17.9               |
| DE 15 - 19 AÑOS                                                                                   | 20.9                   | 28.3                   | + 35.4               |
| DE 20 - 24 AÑOS                                                                                   | 14.4                   | 16.6                   | + 15.3               |
| DE 15 - 24 AÑOS                                                                                   | 15.9                   | 19.1                   | + 20.2               |
| <b>Masculino / 15 años y más</b>                                                                  | 5.9                    | 7.1                    | + 20.3               |
| DE 15 - 19 AÑOS                                                                                   | 19.5                   | 25.8                   | + 32.3               |
| DE 20 - 24 AÑOS                                                                                   | 12.8                   | 14.6                   | + 14.1               |
| DE 15 - 24 AÑOS                                                                                   | 14.4                   | 17.3                   | + 20.1               |
| <b>Femenino / 15 años y más</b>                                                                   | 8.3                    | 9.5                    | + 14.4               |
| DE 15 - 19 AÑOS                                                                                   | 24.0                   | 34.7                   | + 44.6               |
| DE 20 - 24 AÑOS                                                                                   | 17.1                   | 19.8                   | + 15.8               |
| DE 15 - 24 AÑOS                                                                                   | 18.4                   | 22.2                   | + 20.7               |

Fuente: Elaboración propia en base a la ENE/INE.

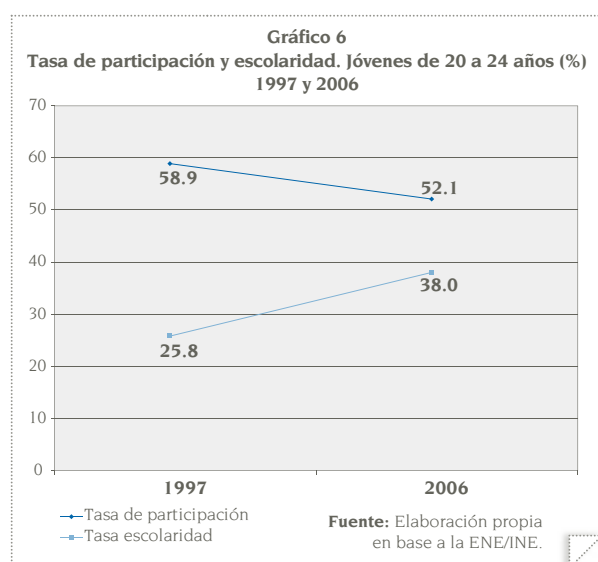
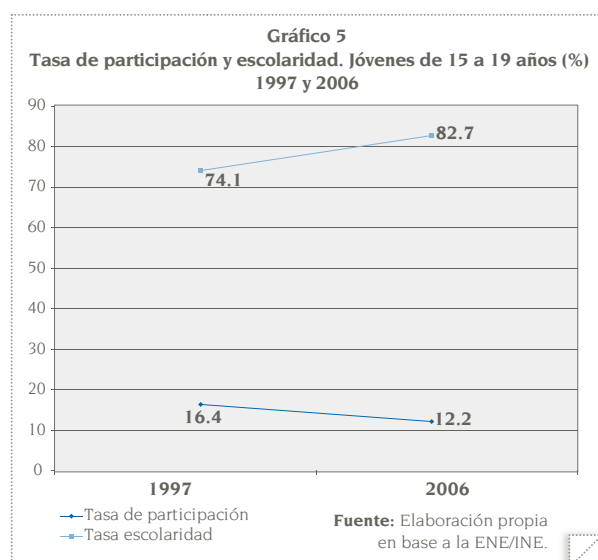
estar estudiando surge como una de las principales razones para no buscar trabajo. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), las tres cuartas partes

de los jóvenes de los quintiles III a V que no buscan trabajo declaran no hacerlo por estar estudiando. En los quintiles más pobres, un poco menos de la mitad de esa categoría de jóvenes mencionan el mismo motivo por el cual no buscan empleo.

Las generaciones más jóvenes son más educadas que las adultas. En el período 1992–2002, el promedio de los años de escolaridad de la población sube de 7.6 a 8.5; en los jóvenes, de 10 a 10.9. Tomando como referencia el nivel de escolaridad obligatoria actual en Chile<sup>4</sup> se observa que en 2005, la diferencia entre esta última y el promedio de escolaridad no llega a un año (0.96)<sup>5</sup>.

De todas formas, aún existe una importante segmentación por nivel socioeconómico en el alcance de las políticas educativas. En 2005, del total de jóvenes que viven en los hogares con ingresos más bajos (quintiles I y II), cerca del 18% posee sólo educación básica; de ellos, la mitad no la ha concluido.

Por otra parte, si se analiza la inclusión en el sistema educativo según quintiles de ingreso, esta segmentación se observa con más claridad. Aun entre los menores (15 a 19 años), la pertenencia al sistema educativo es sensiblemente mayor en los hogares con mejores ingresos (ver tabla 4). Mientras



<sup>4</sup> El nivel de escolaridad obligatoria en Chile abarca hasta el secundario completo y equivale a 12 años.

<sup>5</sup> Para el grupo de 15 a 19, la brecha es de 2.35 años, debido a que gran parte de estos jóvenes aún están cursando el ciclo básico.

| <b>Tabla 4</b><br><b>Asistencia a un establecimiento educativo</b><br><b>según quintiles de ingreso per capita del hogar, 2006 (%)</b> |              |              |              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| 15 a 19 años                                                                                                                           | % que asiste | 20 a 24 años | % que asiste |
| Quintil I                                                                                                                              | 73.5         | Quintil I    | 18.2         |
| Quintil II                                                                                                                             | 75.3         | Quintil II   | 21.7         |
| Quintil III                                                                                                                            | 72.7         | Quintil III  | 30.0         |
| Quintil IV                                                                                                                             | 77.8         | Quintil IV   | 41.4         |
| Quintil V                                                                                                                              | 85.2         | Quintil V    | 61.0         |
| Total                                                                                                                                  | 76.0         | Total        | 34.0         |

Fuente: Elaboración propia en base a CAsEN/MIDEPLAN.

que el 85.2% de los jóvenes que viven en estos hogares asiste a un establecimiento educativo, esta cifra desciende a 73.5% en los más pobres. En el grupo de edad superior (de 20 a 24) las diferencias son más profundas, evidenciando aún más la segmentación en los niveles educativos superiores. En este colectivo, sólo el 18.2% de los jóvenes que viven en hogares pobres asisten a la enseñanza, mientras en el quintil de mayores ingresos, este índice llega a 61%.

Existen otros indicadores sociales que intervienen junto con la participación en el sistema educativo y los años de escolaridad alcanzados, en las trayectorias laborales en estas edades. El tipo de hogar de pertenencia, el nivel de ingresos del mismo, la emancipación propia y la tenencia de hijos confi-

guran situaciones de mayor o menor presión para los procesos de inserción laboral y generan diferentes grados de libertad para moverse entre situaciones de inactividad y de búsqueda de trabajo y ocupaciones.

Numerosos estudios sobre movilidad han comprobado mayor rotación en la condición de actividad de los jóvenes en relación a los adultos<sup>6</sup>. En ellos, resultan de particular interés: a) el concepto de reinserción permanente de Chacaltana y b) el análisis de la relación entre precariedad y movilidad que realizan Henríquez y Uribe-Etcheverría. Si bien no hay un consenso claro sobre la relación de causalidad entre movilidad y precariedad laboral para el caso de los jóvenes, en el caso chileno sí se puede destacar la incidencia negativa de dicha relación sobre la protección social, la generación de derechos a la capacitación, y la construcción y maduración de carreras laborales y ascensos (Gatica y Schkolnik, M. 2005).

Si se analiza la relación entre el sistema educativo y el mercado laboral –centrado en la inserción juvenil, en ambas esferas–, se observa que para el año 2006, ocho de cada diez jóvenes entre 15 y 19 años sólo estudian. En el grupo de 20 a 24 años, si

<sup>6</sup> Véase, Carolina De la Lastra, y Carmen L. Campusano: *Inserción Laboral de Jóvenes en Chile: La Mirada de las Empresas*; Documento de trabajo para CEPAL, Santiago de Chile, 2004; Juan Chacaltana: *Estudio sobre la dinámica del mercado laboral peruano*. Proyecto Regional "Integración de jóvenes al mercado laboral" CEPAL/ GTZ, 2005; Helia Henríquez y Verónica. Uribe-Etcheverría: *Trayectorias laborales: de la certeza a la incertidumbre*. En: Cuaderno de Investigación No 18, Departamento de estudios, Dirección del Trabajo, Santiago: diciembre, 2003; y Jaime Gatica y Mariana Schkolnik: *Procesamiento especial de encuestas de hogares de Chile: 1996-2003*. Santiago de Chile: CEPAL/ GTZ, 2005.

La etapa juvenil es una fase de transformaciones en la cual coexisten vínculos fuertes de dependencia, con procesos de autonomía importantes.

bien la proporción de quienes sólo estudian es sensiblemente menor, es igualmente importante debido a las edades que el grupo comprende; también experimenta un crecimiento significativo entre 1997 y 2006

A pesar de los logros en la cobertura del sistema educativo, persiste un porcentaje atendible de jóvenes fuera del sistema educativo y dentro de ellos, un subgrupo que, además de no estudiar, tampoco trabaja.

De los jóvenes que sólo trabajan, el 80% tienen veinte o más años y son, en su mayoría, hombres (61.3%). Si bien la proporción de jóvenes que sólo trabaja disminuye entre los años 1997 y 2006, aún representan el 21.3% del total. Este aspecto y la baja representación de las personas que trabajan y estudian (3.7%) revelan las dificultades existentes para compatibilizar las esferas educativa y laboral.

En 2006, se observa que un 16.8% de los jóvenes no estudia ni trabaja y, lo que es

| Tabla 5<br>Jóvenes de 15 a 24 años según actividad (%)<br>Total país - 2006 |                  |                  |                  |                  |       |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------|
|                                                                             | Hombres<br>15-19 | Hombres<br>20-24 | Mujeres<br>15-19 | Mujeres<br>20-24 | Total |
| Solo estudia                                                                | 79.3             | 31.3             | 81.2             | 32.2             | 57.6  |
| Estudia y Trabaja                                                           | 2.3              | 6.1              | 1.8              | 5.0              | 3.7   |
| Busca trabajo y estudia                                                     | 0.7              | 0.9              | 0.2              | 0.6              | 0.6   |
| Trabaja (no estudia)                                                        | 10.0             | 48.9             | 3.0              | 27.1             | 21.3  |
| No estudia y No trabaja y no busca trabajo                                  | 4.1              | 4.4              | 11.4             | 27.8             | 11.5  |
| Busca trabajo y no estudia                                                  | 3.6              | 8.5              | 2.4              | 7.3              | 5.3   |
| Total                                                                       | 100.0            | 100.0            | 100.0            | 100.0            | 100.0 |

Fuente: Elaboración propia en base a la ENE/INE.

más grave, un 11.5% tampoco busca trabajo. Este comportamiento es mucho más preocupante entre las mujeres adolescentes<sup>7</sup>. En el caso de ellas, ciertos factores pueden estar incidiendo en las cifras, como el cuidado de los niños y el desarrollo de tareas del hogar, ocupaciones no reconocidas formalmente como tales (ver tabla 5).

Este segmento de jóvenes que no estudia ni trabaja tiene particular importancia, no tanto por sus cifras, sino por representar una situación difícil de transformar desde las políticas públicas, en especial, cuando los individuos permanecen en ella por mucho tiempo. Es un hecho reconocido que largos períodos de inactividad pueden incidir en el deterioro del capital humano.

La etapa juvenil es, en esencia, una fase de transformaciones en la cual coexisten vínculos fuertes de dependencia, con procesos de autonomía importantes. Por ello, deben considerarse para el análisis de sus procesos componentes de la esfera pública y privada. Para algunos autores<sup>8</sup>, los jóvenes, en tanto cohorte, son afectados simultáneamente por cambios que ocurren en las estructuras familiares (disminución de los hogares nucleares monoparentales,

aumento de la tasa de divorcio, caída de la fecundidad, etc.) y en el mercado laboral (flexibilidad, precariedad, etc.). Por otra parte, las situaciones de desafiliación adolescente que se mantienen, incluso en períodos de crecimiento económico y caída del desempleo, suelen estar tanto o más asociadas a características estructurales de vulnerabilidad de los hogares y de los propios individuos que a las del mercado de trabajo.

Algunos estudios han constatado que el nivel de ingresos del hogar, la estructura familiar y el clima educativo<sup>9</sup> del mismo inciden sobre las probabilidades de institucionalización de los jóvenes (Filgueira, 2006; CEPAL, 2006), otorgando, en algunos casos, mayor capacidad de protección al capital educativo que a los niveles de ingresos.

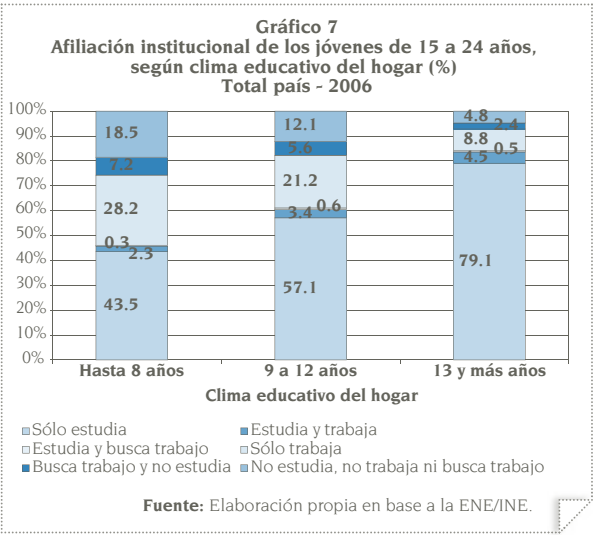
Si se analiza el tipo de actividad de los jóvenes según el clima educativo del hogar al que pertenecen, se observan diferencias significativas en el peso que tiene cada categoría de actividad en el interior de estos grupos. Mientras en los hogares con clima educativo más bajo, más de la mitad de los jóvenes que viven en ellos no

<sup>7</sup> Entendiendo por adolescentes jóvenes (también llamados por algunos autores “jóvenes jóvenes”) a las personas entre 15 y 19 años.

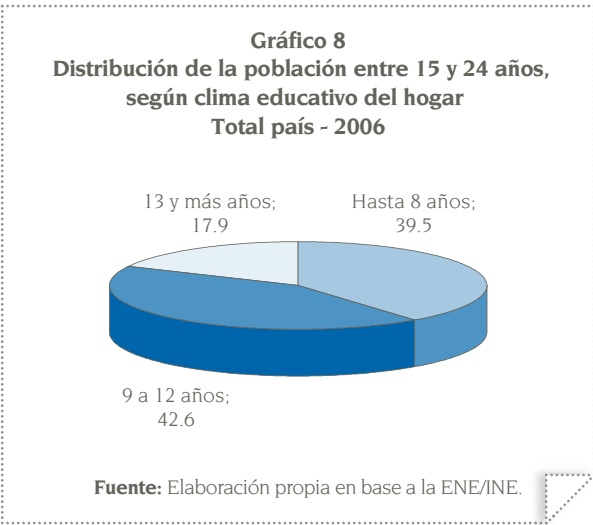
<sup>8</sup> Véase, Fernando Filgueira: *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Informe de consultoría, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006.

<sup>9</sup> Para efectos del presente documento, se denomina clima educativo al promedio de los años de escolaridad alcanzado por los padres o tutores, presentes en el hogar que habita el joven.

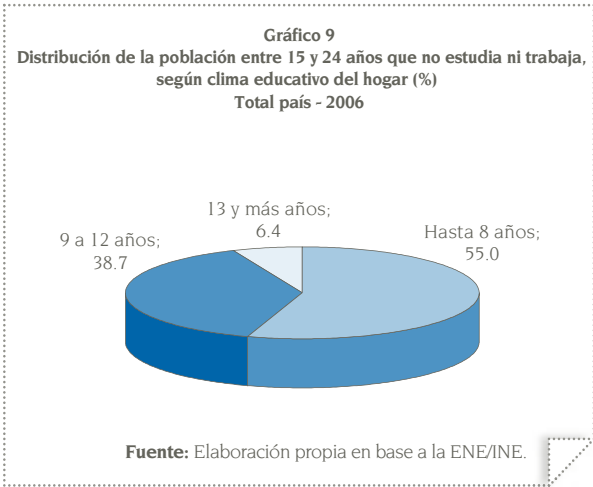
estudian, en aquéllos con clima educativo más alto, cerca del 16% no estudia. Por otra parte, mientras en los primeros, cerca de la cuarta parte está fuera de las instituciones educativas y laborales, en los hogares con adultos más educados sólo un 7.2% está en esta situación (ver gráfico 7).



En el caso de Chile, cuatro de cada diez jóvenes de 15 a 24 años viven en hogares donde el jefe y cónyuge no superan, en promedio, los ocho años de enseñanza; menos de la quinta parte viven en hogares donde la educación de los mismos supera la cantidad de años obligatorios (el 17.9% vive en hogares con clima educativo de 13 o más años), tal como muestra el gráfico 8. Esta situación se intensifica aún más en el segmento de jóvenes que no estudia ni trabaja. De este grupo, más de la mitad (55%) viven en hogares donde sus adultos



referentes poseen, como máximo, el nivel educativo básico o primario; el 45% restante vive en hogares donde esos referentes cuentan, como mínimo, con el nivel secundario completo (ver gráfico 9).



Hay una importante concentración de los jóvenes que no trabajan ni estudian en los quintiles más pobres. Según datos disponibles del 2006, aproximadamente

cuatro de cada diez de los jóvenes que no estudian ni trabajan viven en hogares pobres (ver tabla 6). En este caso, es significativa la diferencia con la distribución de la población joven total. Tal como indica la tabla 2, casi la

| <b>Tabla 6</b><br><b>Distribución de la población entre 15 y 24 años que no estudia ni trabaja,</b><br><b>según quintiles de ingreso per cápita del hogar (%)</b><br><b>Total país - 2006</b> |         |         |         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|
|                                                                                                                                                                                               | 15 a 19 | 20 a 24 | 15 a 24 |
| Quintil I                                                                                                                                                                                     | 36.5    | 37.3    | 37.0    |
| Quintil II                                                                                                                                                                                    | 25.6    | 27.1    | 26.5    |
| Quintil III                                                                                                                                                                                   | 19.0    | 17.1    | 17.9    |
| Quintil IV                                                                                                                                                                                    | 11.1    | 12.1    | 11.7    |
| Quintil V                                                                                                                                                                                     | 7.6     | 6.4     | 6.9     |
| Total                                                                                                                                                                                         | 100.0   | 100.0   | 100.0   |

**Fuente:** Elaboración propia en base a CASEN/MIDEPLAN.

mitad de los jóvenes viven en hogares que pertenecen a los dos quintiles más pobres y es allí donde se concentran las dos terceras partes de los que no estudian ni trabajan.

Por último, a diferencia del segmento que sólo trabaja, el grupo que no estudia ni trabaja es mayormente femenino (más del 70% son mujeres) y con un promedio de edad menor. Cuatro de cada diez jóvenes que no estudian ni trabajan tienen menos de veinte años.

### 3. Mapeo y tipología de programas existentes

Debido a la extensión del presente documento y la abundante bibliografía nacional sobre la temática, no se estima conveniente realizar un análisis detallado de cada una de las intervenciones. Este estudio presentará los principales programas existentes, la clasificación de los mismos, y analizará algunas experiencias específicas.

A continuación se presenta el mapa de la oferta pública, que se desarrollará en los siguientes apartados, centrando su visión en los jóvenes (ver gráfico 10).

#### 3.1 Criterios de clasificación de programas de empleo juvenil

Para facilitar la comprensión del mapeo de los programas relacionados con el empleo juvenil, se presentan las iniciativas clasificadas en dos niveles:

a) En primera instancia los programas se clasifican conjugando dos aspectos:

- Nivel de focalización: dependiendo si están o no focalizados en jóvenes<sup>10</sup>.
- Tipo de inserción buscada<sup>11</sup>: se distinguen dos categorías (trabajador dependiente y trabajador independiente).

<sup>10</sup> Forma de abarcar a los jóvenes: a) Focalización (FOC) b) No hay focalización en grupos de edad pero los jóvenes son cubiertos como parte de la población objetivo (NO FOC)

<sup>11</sup> Enfoque principal en la dimensión laboral: a) inserción como trabajadores dependientes (TD), y b) inserción por medio del emprendimiento (ME)

de sus beneficiarios a todo el rango de edad de jóvenes de 15 a 24 años; la edad mínima para ser beneficiario se estipula en los 18 años. Los jóvenes adolescentes (de 15 a 19 años) cuentan con una oferta menor de programas disponibles. Ello, debido a dos principios: la erradicación del trabajo infantil y la retención del joven en el sistema educativo.

Realizando un primer análisis de la tabla 7, se observa que:

- Los programas de empleo focalizados en jóvenes poseen una menor representación que aquellos que los abarcan, lo que es lógico, pues los jóvenes son sólo un

La mayoría de los programas de empleo que aquí se presentan no contemplan dentro



<sup>12</sup> Programas de Empleo Directo(PED) y Programas de Empleo Indirecto(PEI)

**Tabla 7**  
**Tipología de programas que cubren los vínculos entre los jóvenes y el mercado de trabajo**

| Estrategia hacia la inclusión                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                    | Focalizados en jóvenes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | No focalizados en jóvenes pero los abarcan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Trabajo Dependiente (TD)</b>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Contrato de Aprendices</li> <li>• Programa de Formación en Oficios</li> <li>• Programa Jóvenes Soldados y Jóvenes en Situación Irregular</li> <li>• Empleo Joven</li> <li>• Programa Jóvenes Riesgo Social (Pob. Chile Solidario)</li> <li>• Programa Escuela Taller</li> <li>• Programa de Habilitación Laboral Mujeres Jóvenes (Pob. Chile Solidario)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Capacitación Laboral para personas con Discapacidad</li> <li>• Programa Nacional de Becas</li> <li>• Programa Chile Barrio</li> <li>• Franquicia Tributaria para la Capacitación Laboral</li> <li>• Programa de Infocentros Laborales</li> <li>• Programa Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres (Pob. Chile Solidario)</li> <li>• Programa de Formación, Capacitación y Empleo PROFOCAP</li> <li>• Programa de Nivelación de Competencias Laborales</li> <li>• Fondo de Absorción de Cesantía</li> <li>• Programa Inversión en la Comunidad</li> <li>• Programa de Mejoramiento Urbano</li> <li>• Programa de Bonificación a la Contratación (Pob. Chile Solidario)</li> <li>• Programa Bonificación a la Contratación (Pro Empleo Regular)</li> <li>• Línea de Apresto Laboral (Transversal)</li> <li>• Programa de Reinserción Laboral</li> <li>• Línea de Intermediación Laboral con Discapacitados</li> <li>• Línea de Intermediación Laboral (Transversal)</li> <li>• Programa Red de Empleo</li> <li>• Línea de Habilitación Sociolaboral (Pob. Chile Solidario)</li> <li>• Programa Chile Califica</li> <li>• Programa de Empleo de Emergencia "Mejor Trabajo"</li> <li>• Fondo de Capacitación Trabajadores Indep. y de Microempresas</li> <li>• Programa de Apoyo al Microemprendimiento (Pob. Chile Solidario)</li> <li>• Programa Chile Emprende</li> <li>• Programa de Capacitación en Oficios</li> <li>• Programa Apoyo a Actividades Económicas para la Generación de Ingresos y Empleo</li> <li>• Programa Por un Trabajo Digno y Sustentable</li> </ul> |
| <b>Inserción por Medio del Emprendimiento (ME)</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Capacitación para Trabajadores Independientes y de Microempresas</li> <li>• Programa de Apoyo al Microemprendimiento (Chile Solidario)</li> <li>• Programa Chile Emprende</li> <li>• Programa Capital Semilla</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Ambos</b>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Capacitación en Competencias y Habilidades Sociales para Jóvenes e Int. Laboral</li> <li>• Servicio para el Desarrollo de los Jóvenes (SEDEJ)</li> <li>• Línea Jóvenes (Programa Nacional de Becas)</li> </ul>                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Capacitación en Oficios</li> <li>• Programa Apoyo a Actividades Económicas para la Generación de Ingresos y Empleo</li> <li>• Programa Por un trabajo Digno y Sustentable</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

Fuente: Elaboración propia.

segmento de la población. Sin embargo, ello puede dar la pauta de una oferta pequeña de programas para este grupo etario.

- La mayoría de los programas focalizados en los jóvenes buscan fomentar su inserción como trabajadores dependientes (TD). Hay

una ausencia de propuestas de inserción por medio del emprendimiento (ME) a nivel público. Completando el mapa, se debe señalar que existe un pequeño grupo de intervenciones que buscan ambos tipos de inserción dentro de sus objetivos (TD y ME).

| Tabla 8<br>Programas según eje de intervención y tipo según focalización |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estrategia hacia la inclusión                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                                          | Focalizados en jóvenes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | No focalizados en jóvenes pero los abarcan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Programa de Capacitación                                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Programa de Contrato Aprendices</li><li>• Programa de Formación en Oficios</li><li>• Programa. Jóvenes Soldados y Jóvenes en Situación Irregular</li><li>• Programa Escuela Taller</li><li>• Línea Jóvenes (Programa Nacional de Becas)</li><li>• Programa Capacitación en Competencias y Habilidades Sociales para Jóvenes e Int. Laboral</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Programa Capacitación Laboral para personas con Discapacidad</li><li>• Programa Nacional de Becas</li><li>• Programa Chile Barrio</li><li>• Franquicia Tributaria para la Capacitación Laboral</li><li>• Programa de Infocentros Laborales</li><li>• Programa Desarrollo de Competencias Laborales para Mujeres (Pob. Chile Solidario)</li><li>• Programa de Nivelación de Competencias Laborales</li><li>• Línea de Apresto Laboral (Transversal)</li><li>• Programa Chile Califica</li><li>• Fondo de Capacitación Trabajadores Independientes y de Microempresas</li><li>• Programa de Capacitación en Oficios</li><li>• Programa por un trabajo Digno y Sustentable</li></ul> |
| Programas de información e intermediación laboral                        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Empleo Joven</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"><li>• Línea de Intermediación Laboral con Discapacitados</li><li>• Línea de Intermediación Laboral (Transversal)</li><li>• Programa Red de Empleo</li><li>• Línea de Rehabilitación Sociolaboral (Pob. Chile Solidario)</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Inserción por Medio del Emprendimiento (ME)                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Fondo de Capacitación Trabajadores Independientes y de Microempresas</li><li>• Programa de Apoyo al Microemprendimiento (Pob. Chile Solidario)</li><li>• Programa Chile Emprende</li><li>• Programa Capital Semilla</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

Fuente: Elaboración propia.

- Una lectura posible es que la política pública da prioridad a la inserción de los jóvenes como trabajadores dependientes. Esto tiene como argumento a favor el desafío que suponen las alternativas de emprendimiento en los sectores más vulnerables. Un argumento en contra es la sostenibilidad de esta estrategia, pues es probable que el crecimiento del empleo formal por sí solo no sea suficiente para una inserción laboral satisfactoria de los jóvenes.

### 3.3 Clasificación según el área que cubren los programas

Atendiendo al siguiente criterio de clasificación, se establecen tres tipos de programas de empleo: de capacitación, de información e intermediación laboral y de emprendimiento.

La tabla 8 muestra que la distribución de los programas focalizados en jóvenes es más proporcional que en la anterior, según el número de categorías. Una posible hipótesis es que los jóvenes son destinatarios de diversos tipos de programas que tienen diferentes enfoques para abordar la desocupación juvenil –a excepción de la escasa oferta hacia el emprendimiento.

Por último, cabe resaltar el importante peso relativo que tienen los programas de capacitación frente al resto, evidenciando el trascendente rol de la formación profesional en el tema del empleo y el desempleo juvenil. Es interesante examinar dicha opción vinculada a una apuesta más contundente en temas de capital humano (educación) y analizar si la cobertura de programas, en base a los elementos del diagnóstico, contempla a los diferentes grupos juveniles.

### 4. Programas: acercamiento a la estrategia de intervención pública<sup>13</sup>

Del análisis general de los programas implementados en la última década, surgen algunos activos importantes para el diseño de futuras intervenciones. Chile demostró una gran flexibilidad para ajustar el tipo de experiencias a ser implementadas, de acuerdo a los escenarios económicos cambiantes que el país enfrentó. Es pertinente presentar algunas de esas experiencias de acuerdo a diferentes áreas de acción, correspondientes a objetivos diversos.

En el bienio 1998–1999 transcurre el momento más crítico del mercado de trabajo<sup>14</sup> de las últimas dos décadas<sup>15</sup>,

<sup>13</sup> Esta sección del documento está basada en los estudios de OIT: *Chile: superando la crisis, mejorando el empleo. Políticas de mercado de trabajo 2000-2005*. Santiago de Chile: OIT, 2006; David Bravo, Carmen Contreras y Patricia Medrano: *Informe final evaluación de impacto. Programas de empleo con apoyo fiscal*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2004; y documento de evaluaciones de los programas.

<sup>14</sup> Para más información sobre este tema, consultar los documentos del CD ROM Chile/OIT/PREJAL, 2007.

<sup>15</sup> Cabe señalar que en el período mencionado se interrumpieron 15 años de crecimiento sostenido; la tasa de desempleo casi se duplicó.

cuando los efectos de la crisis económica iniciada en 1997 son más profundos. Frente a dicha coyuntura, se implementa una serie de programas de empleo directo<sup>16</sup>.

En Chile también se han instrumentado varias intervenciones de empleo indirecto<sup>17</sup>. A medida que la economía se recupera, retomando su tendencia al crecimiento, la importancia de los programas de empleo indirecto aumenta y las experiencias de empleo directo en las políticas públicas disminuyen.

Es necesario puntualizar que en la estrategia, acertada, del retiro de un tipo de programas y el aumento de otro, se debe tener en cuenta la segmentación del mercado laboral y el impacto de la recuperación económica en tiempos diferentes, en los distintos mercados. Por lo tanto, se recomienda mantener las intervenciones de programas de empleo directo en aquellos mercados que demoran más en experimentar los cambios de la recuperación —en cuanto a generación de empleo, entre otros factores—, considerando que una buena batería de

programas surge de la combinación de ambos tipos de experiencias.

Las enseñanzas que dejaron ambas categorías de programas pueden resultar útiles para la implementación de una política de empleo juvenil.

#### 4.1 Programas de capacitación

Las intervenciones públicas vinculadas a la capacitación laboral se encuentran concentradas en el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), identificándose dos ámbitos: a) los Programas Sociales de Capacitación Laboral y los componentes contenidos en los Programas de Empleo, y b) la posibilidad que el mecanismo de franquicia tributaria ofrece a la capacitación laboral<sup>18</sup>.

Esta categoría de iniciativas no sólo está ligada a promover la igualdad de oportunidades; también es clara la incidencia del capital humano en el posible aumento de la productividad de las empresas. Su implementación, sin embargo, presenta algunas limitaciones, como

<sup>16</sup> Entre ellos, el Fondo Social de Absorción de Cesantía (FOSAC); Programa de Mejoramiento Urbano (PMU), el Programa de Emergencia de Empleo (PEE); el Programa de Formación, Capacitación y Empleo (PROFOCAP); y el Programa de Inversión en la Comunidad (PROEMPLO). Los recursos de dichas experiencias surgen del Fondo de Contingencia contra el Desempleo de la Ley de Presupuestos. El fondo tiene su origen en recursos fiscales y opera cuando el desempleo supera el 10%.

<sup>17</sup> Entre estos programas se encuentran el Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra (PBMO); Programa de Reinserción Laboral y Empleo (PRLE), y el Programa de Apoyo al Microemprendimiento (en el marco del PAECH).

<sup>18</sup> Como se analizará más adelante, este mecanismo presenta claras limitaciones estipuladas en su propia naturaleza: sólo son beneficiarios del mismo los trabajadores ocupados.

prever las habilidades que serán demandadas por el mercado<sup>19</sup>.

Algunas referencias sobre los Programas Sociales de Capacitación Laboral:

- Los efectos de la crisis no hacen variar el diseño ni la orientación principal de estos programas. De acuerdo a los niveles de cobertura, la principal iniciativa está constituida por la franquicia tributaria

(ver recuadro 2). Lo anterior no varía ni aún en el momento de mayor desempleo. Esto implica que los trabajadores formales sean los más beneficiados por la política de capacitación, especialmente los que mantienen un vínculo contractual con empresas medianas y grandes.

- Se observan dificultades para poder brindar programas de capacitación laboral a

## Recuadro 2 La Franquicia Tributaria

El Estado incentiva el desarrollo de actividades de capacitación otorgando una franquicia tributaria a las empresas que realicen programas de capacitación para sus trabajadores, permitiendo descontar del impuesto anual las inversiones efectuadas por este concepto hasta el 1% de la planilla anual de remuneraciones.

Las empresas pueden capacitar, con cargo a la franquicia tributaria, a: 1) trabajadores de la empresa con contrato de trabajo; 2) trabajadores potenciales, a través de la modalidad de "Contrato de capacitación o precontrato", que no puede exceder dos meses ni puede celebrarse entre las mismas partes más de una vez dentro del mismo año calendario, y 3) ex-trabajadores, a través de la modalidad del "Post contrato de capacitación", cuyas acciones no pueden exceder los cinco meses desde el término de la vigencia de la respectiva relación laboral, y a condición de que la remuneración del ex trabajador beneficiado no exceda del equivalente a 25 Unidades Tributarias Mensuales (UTM).

Originalmente, el sistema contemplaba la posibilidad de que cualquier empresa constituida legalmente pudiese realizar la inversión en capacitación con recursos estatales hasta por el 1% de su planilla anual de remuneraciones. Si este monto resultaba menor a las 13 UTM, la empresa podía gastar hasta esa suma. El sistema fue reformado, debido a ineficiencias que redundaron en que los trabajadores independientes y los de microempresas no utilizaran el sistema o fueran capacitados en materias poco pertinentes. Así, actualmente todas aquellas empresas que tienen una planilla de remuneraciones anual inferior a las 35 UTM están excluidas de utilizar la franquicia tributaria, creándose para ellas el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP) para Trabajadores Independientes y de Microempresas. Si la empresa tiene una planilla de remuneraciones anual entre las 35 y las 45 UTM, puede optar entre ocupar la franquicia tributaria o el Fondo, y si es superior a las 45 UTM, puede sólo usar la franquicia tributaria.

**Fuente:** Elaboración propia en base a OIT 2006.

<sup>19</sup> Existen en la Región algunos antecedentes interesantes ligados a poder prever la demanda de habilidades en el mercado. Véase, Caruso, L. A.; Tigre, P. Bastos Coord. *Modelo SENAI de prospecção: documento metodológico*. Montevideo: Cinterfor-OIT, 2004, 77 p. (Papeles de la Oficina Técnica, 14).

### Recuadro 3 Aspectos críticos para fortalecer la capacitación laboral en Chile

1. Cerca de un tercio del potencial de la franquicia tributaria no es utilizado, lo que indica que existe un espacio para aumentar la cobertura, especialmente entre los trabajadores de las pequeñas empresas, ya que la información disponible indica que éstas registran una menor participación en el uso de la franquicia.
2. Si se revisa la composición de la población capacitada, se verifica que ella está constituida en un 93.1% por trabajadores ocupados en empresas que utilizaron la franquicia, mientras que el 6.9% restante la obtuvo mediante programas especiales a desocupados y a otros grupos vulnerables. Si se comparan estas proporciones con las correspondientes a los asalariados y desempleados en la fuerza de trabajo (58.7% y 7.8% en el trimestre octubre-diciembre de 2004, respectivamente), es posible concluir que los asalariados con empleo están sobre representados; que los desocupados están sub representados entre los beneficiarios de programas de capacitación; y que, finalmente, un tercio de la fuerza de trabajo en 2004 no forma parte de la población objetivo de las políticas de capacitación (aunque en algunos casos podría recibir beneficios de formación a través de las políticas de fomento productivo).
3. La expansión de la población objetivo hacia grupos que no cuentan con un empleo, o de trabajadores por cuenta propia o que operan en la informalidad es, sin duda, un nítido desafío de política pública en este campo.

**Fuente:** Elaboración propia con base en OIT, 2006.

personas que se desempeñan en el mercado informal o en forma independiente.

- Se implementa un nuevo componente de capacitación laboral, en el marco de los programas indirectos de bonificación a la contratación adicional de mano de obra, que aumenta las posibilidades de los trabajadores más recientes de mantener el vínculo contractual con la empresa. Ello posibilita la capacitación de nuevos trabajadores y aunque su implementación es reciente, muestra un impacto preliminar positivo en los ingresos de la población objetivo.

## 4.2 Programas de intermediación laboral

Las iniciativas vinculadas a la intermediación laboral permiten una mejor reinserción de los desocupados, apuntando a solucionar el desempleo friccional y las asimetrías de información. Como instrumentos de política laboral, han sido revalorizadas y vinculadas al ámbito local. En dicho espacio, se destacan las funciones desarrolladas por las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL)<sup>20</sup>, órganos que cumplen un rol fundamental en la

<sup>20</sup> Las OMIL dependen tanto del SENCE como del gobierno local. En algunas oportunidades, dicho entramado institucional da lugar a tensiones.

selección de los beneficiarios de diferentes intervenciones públicas<sup>21</sup>, facilitando la adecuada focalización de los programas.

Una de las 36 medidas que la Presidenta Bachelet impulsara dentro de los primeros 100 días de gobierno corresponde al fomento de la contratación de jóvenes en la forma de contratos en jornada parcial. La iniciativa busca revertir la baja utilización de la jornada parcial, producto del desconocimiento de la normativa y a cierto grado de conservadurismo en la gestión de los recursos humanos, más que a un mayor costo o a una excesiva rigidez laboral. De hecho, los costos laborales de los contratos de tiempo parcial son proporcionales a los de jornada completa, y a diferencia de estos últimos, se permite a las partes concordar diversas modalidades de distribución de jornada.

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social determina dos líneas de acción tendientes a alcanzar este objetivo: a) la difusión de la normativa vigente y sus posibilidades y alcances, y b) el desarrollo de un sistema integrado de intermediación e información laboral adaptado a los requerimientos de este grupo. Este último, implementado bajo la modalidad de bolsa de empleo, corresponde a la plataforma electrónica [www.empleojoven.cl](http://www.empleojoven.cl).

Se contempla, además, que este instrumento desarrolle sistemas de *e-learning* o capacitación virtual, por medio de los cuales los jóvenes puedan conocer las distintas alternativas de contratación vigentes, seguir tutorías en línea para preparar un currículo y acceder a toda la información disponible para un adecuado proceso de postulación a un puesto de trabajo.

#### 4.3 Programas con líneas de emprendimiento

Llama la atención la ausencia de programas de emprendimiento focalizados en jóvenes<sup>22</sup>, si se considera una serie de cuestiones trascendentes. Entre ellas: a) el tejido empresarial chileno, que tiene un papel importante en el logro del crecimiento económico, y b) el crecimiento del empleo formal, que no llega a absorber la cantidad de jóvenes aspirantes a un puesto de trabajo.

Sin embargo, existen ciertos programas destacables que constituyen la base sobre la cual desarrollar el análisis, evidencian cierto grado de articulación interinstitucional, y pueden ser el soporte para futuras intervenciones en este sentido. Ellos son los programas Chile Emprende y Apoyo al Microemprendimiento – Chile Solidario<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Un ejemplo de ello se da en el Sistema Chile Solidario.

<sup>22</sup> Junto a la carencia de oficinas de alto nivel jerárquico en el sector público, especializadas en emprendimiento juvenil.

<sup>23</sup> Este último, focalizado en la población beneficiaria del programa Chile Solidario

## Chile Emprende<sup>24</sup>

Se crea en el año 2004<sup>25</sup>, agrupando a las instituciones públicas que ejecutan programas de fomento productivo (INDAP, SERCOTEC, CORFO, SENCE, SUBDERE y Ministerio de Economía). Es un programa de participación mixta público-privada que busca facilitar y potenciar el desarrollo de oportunidades de negocios para micro y pequeñas empresas, y trabajadores independientes en territorios determinados.

Promueve la conexión de los empresarios con los mercados, sobre la base de una gestión participativa público-privada. El Estado actúa en red, poniendo a disposición el conjunto de sus instrumentos, para que las oportunidades detectadas se transformen en negocios.

Por ello, Chile Emprende no es un programa gubernamental más, sino un concepto y una forma de intervención que engloba tres aspiraciones clave de una sociedad democrática: más oportunidades, más empleo y más participación.

La estrategia del programa es generar reconocimiento social a la cultura emprendedora, que representa el sustento de más de la mitad de los chilenos. También busca esta-

blecer un concepto diferente de igualdad de oportunidades, basado en la generación de la riqueza y no necesariamente en la redistribución del ingreso.

## Apoyo al Microemprendimiento – Chile Solidario<sup>26</sup>

El Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME) opera formalmente desde el año 2006 y está focalizado en la población del programa Chile Solidario (19–59 años en el caso de mujeres y 19–64 en el caso de hombres), cumpliendo así con el objetivo general de ofrecer alternativas de empleo a personas en situación de vulnerabilidad social, dando especial énfasis al trabajo independiente o microemprendimiento. Utiliza la experiencia acumulada del programa Reinserción Laboral y Empleo, del Fondo de Solidaridad e Inversión (FOSIS), ejecutado desde el año 2000.

El PAME representa una oferta disponible para el cumplimiento de la condición mínima N°1 de la Dimensión Trabajo: “que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable”. Además, el programa busca aportar al cumplimiento de la condición mínima N°4

<sup>24</sup> Véase, Chile Emprende y OIT: *Informe de Evaluación, Resumen Ejecutivo*. Santiago: OIT, setiembre de 2005.

<sup>25</sup> Durante los años 2001 a 2004, se desarrolló como iniciativa gubernamental en forma experimental en 10 territorios del país.

<sup>26</sup> Documentos de trabajo, MIDEPLAN, 2006.

de la Dimensión Ingresos: “que la familia cuente con ingresos económicos superiores a la línea de la indigencia”.

El programa busca insertar laboralmente a las personas desocupadas, a través de servicios de apoyo especializado o de servicios de apoyo integral para el microemprendimiento, prestados por ejecutores intermediarios, tanto públicos como privados.

Los resultados alcanzados indican que el programa ha logrado insertar en el mercado laboral un porcentaje significativo de la población atendida, cumpliendo con el indicador de desempeño comprometido con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En los años 2004 y 2005, 71% y 83% de los usuarios, respectivamente, continuaban desarrollando una actividad laboral generadora de ingresos, seis meses después de terminada la intervención.

Sin embargo, evaluaciones realizadas por la Subdirección de Desarrollo Institucional, referentes a las variables de intervención registradas en el Sistema Nacional de Usuarios, indican que los resultados en la generación de ingresos en los usuarios participantes requieren mejorar la intervención programática, pues los ingresos autónomos individuales, si bien aumentan durante la participación en el programa, tienden a disminuir una vez terminado éste, lo que afectaría la sustentabilidad de la intervención.

Mediciones realizadas a usuarios del programa Puente, que participaron en el programa de Reinserción Laboral y Empleo en el año 2004, indican que el promedio nacional de ingresos autónomos individuales de los usuarios aumentó un 154% después de egresados del programa, en relación a lo que percibían antes del ingreso al mismo.

Para el año 2007, el énfasis del PAME, que beneficiará a unas 22 mil personas, apunta a diversificar la oferta de actividades para cada participante del programa, mediante la aplicación de módulos diferenciados, según las necesidades de habilitación laboral de cada sujeto. También se dirige a buscar articulaciones que permitan ampliar la oferta de programas y servicios a los usuarios, impactando positivamente en el aumento de sus ingresos.

## **5. Principales experiencias que contemplan a los jóvenes**

En el siguiente apartado se realiza un repaso de la oferta pública relacionada con el empleo juvenil, analizando los principales programas de acuerdo a la línea de argumentación planteada en este documento, respecto a si las experiencias están o no focalizadas en jóvenes.

Es pertinente observar algunas experiencias, destacando sus componentes más innovadores, y analizar, en la selec-

La estrategia del programa Chile Emprende es generar reconocimiento social a la cultura emprendedora, sustento de más de la mitad de los chilenos, y establecer un concepto diferente de igualdad de oportunidades.

ción de dichas intervenciones, los distintos momentos económicos, que corresponden a modelos de intervención en políticas y programas de empleo<sup>27</sup>.

En primera instancia, se presentan los programas Chile Califica y el Nacional de Becas<sup>28</sup> como experiencias no focalizadas en los jóvenes pero que sí los abarcan (ver tabla 9). Luego, se ejemplifica el grupo de programas focalizados en jóvenes con las experiencias Chile Joven<sup>29</sup> y Capacitación Especial de Jóvenes y de Aprendices.

| Tabla 9<br>Programas analizados que contemplan a los jóvenes                                     |                                        |            |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------|--------------|
| Nombre                                                                                           | Cobertura anual promedio <sup>30</sup> | Año Inicio | Año Término  |
| Chile Joven                                                                                      | 24,286                                 | 1993       | 2000         |
| Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos (Programa Especial de Jóvenes) | 1,580                                  | 1998       | en ejecución |
| Programa de Aprendices                                                                           | 1,086                                  | 1998       | en ejecución |
| Chile Califica                                                                                   | 29,685                                 | 2002       | en ejecución |
| Programa Nacional de Becas                                                                       | 11,600                                 | 2002       | en ejecución |
|                                                                                                  |                                        |            |              |

Fuente: Anuarios estadísticos del SENCE y documentos sobre el programa Chile Joven.

<sup>27</sup> Para más información sobre este tema, consultar el Recuadro 1 y la publicación OIT: *Chile: superando la crisis, mejorando el empleo. Políticas de mercado de trabajo 2000-2005*. Santiago de Chile: OIT, 2006. 108p.

<sup>28</sup> En el diseño del Programa Nacional de Becas, se fijó como grupo etario beneficiario a los hombres entre 20 y 30 años y a las mujeres, entre 20 y 45 años de edad. Por lo tanto, si bien gran parte de sus usuarios del programa son jóvenes, no se encuentra estrictamente focalizado en ellos.

<sup>29</sup> Aunque Chile Joven concluyó, resulta pertinente su inclusión en función de la herencia que dejó en las futuras intervenciones.

<sup>30</sup> Para el segundo, tercer y cuarto programas de la tabla se calculó un promedio anual en base a los años 2004 y 2005. En el caso de Chile Joven, este cálculo se realizó de acuerdo a los siete años que estuvo en ejecución.

## 5.1 Experiencias no focalizadas en jóvenes

### 5.1.1 El seguro de cesantía

En Chile, la política pasiva de mercado de trabajo está asociada con el Seguro de Desempleo<sup>31</sup>. El instrumento consiste en un seguro obligatorio a favor de trabajadores dependientes, regidos por el Código del Trabajo. Busca protegerlos ante la cesantía y apoyarlos en la búsqueda de un nuevo empleo, asegurando para ello recursos monetarios, de capacitación e información laboral.

Su diseño combina un esquema de ahorro obligatorio sobre la base de Cuentas Individuales por Cesantía (CIC) –patrimonio de los trabajadores–, con la creación de un Fondo de Cesantía Solidario (FCS) que opera como fuente de financiamiento complementario al ahorro individual y garantiza el pago de beneficios mientras el trabajador se encuentre cesante. Sus dos componentes son:

- Sistema de Cuentas Individuales por Cesantía (CIC): Está constituido sobre la base de cotizaciones mensuales de empleadores y trabajadores, de propiedad del trabajador.
- Fondo de Cesantía Solidario (FCS): Es financiado con una fracción de la cotización total del empleador y un aporte de recursos

fiscales; opera en forma complementaria al sistema de cuentas individuales, con el objeto de garantizar financiamiento hasta por cinco meses a quienes hayan sido despedidos por necesidades de la empresa, caso fortuito o fuerza mayor.

Respecto al financiamiento del seguro, es posible identificar tres fuentes:

- Un 0.6% de las remuneraciones imponibles, de cargo del trabajador.
- Un 2.4% de las remuneraciones imponibles, de cargo del empleador.
- Un aporte del Estado.

La cotización del trabajador (0.6%) y una porción de la del empleador (1.6%) se abonan en la CIC. El 0.8% restante del aporte del empleador y el aporte del Estado son destinados a financiar las prestaciones con cargo al FCS.

La tabla 10 muestra el comportamiento de la afiliación al instrumento, evaluando en particular al segmento 18 a 24 años en términos absolutos y relativos, así como el tipo de contrato con el que los jóvenes entran al sistema.

Cabe destacar la considerable expansión del número total de jóvenes afiliados al seguro, que se ha ido duplicando año a año: en cinco años de funcionamiento, el

<sup>31</sup> Creado en el año 2000 por la Ley N° 19.728.

| Tabla 10<br>Afiliados al Seguro de Cesantía            |         |           |           |           |           |
|--------------------------------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                                                        | 2002    | 2003      | 2004      | 2005      | 2006      |
| Total afiliados                                        | 410,530 | 2,118,718 | 3,113,028 | 3,941,173 | 4,645,937 |
| Jóvenes afiliados (18-24)                              | 79,579  | 281,371   | 577,060   | 713,741   | 819,381   |
| Participación relativa                                 | 19.4%   | 13.3%     | 18.5%     | 18.1%     | 17.6%     |
| Contrato indefinido                                    | 8.0%    | 16.0%     | 32.0%     | 33.0%     | 33.0%     |
| Contrato de plazo fijo, obra, trabajo, o servicio det. | 92.0%   | 84.0%     | 68.0%     | 67.0%     | 67.0%     |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP).

total de jóvenes afiliados ha aumentado en 10 veces. Un fenómeno similar se presenta para el total de afiliados, generándose así una tasa de participación relativa juvenil bastante estable.

La positiva evolución que muestra la variable “tipo de contrato” se debe, en principio, a la maduración del sistema del seguro de cesantía. Debido a que la afiliación de las personas con contrato de trabajo existente antes del establecimiento del seguro era voluntaria, en un inicio se registraron, mayormente, contratos a plazo fijo.

5.1.2 Chile Califica

El Programa de Educación y Capacitación Permanente “Chile Califica” (ver recuadro 4) busca contribuir al

desarrollo productivo del país y mejorar las oportunidades de progreso de las personas, mediante la creación de un Sistema de Educación y Capacitación Permanente. Es una iniciativa de seis años de duración, que funciona desde abril del 2002. Dentro de sus metas destacan generar oportunidades de educación técnica y capacitación laboral a lo largo de la vida, contribuyendo con ello a la productividad de las empresas, y a la movilidad laboral y social de las personas, especialmente las de más bajos recursos.

*Aspectos innovadores:* Sobresalen la vinculación de los ámbitos educación y trabajo, y el organigrama institucional de su diseño<sup>32</sup>, en cuya ejecución participaron tres ministerios.

<sup>32</sup> Iniciativa conjunta en la que participan el Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el Ministerio de Economía, y que cuenta con el apoyo del Banco Mundial.

#### Recuadro 4 Líneas de acción Chile Califica

La experiencia se concentra en tres ámbitos de acción. Para cada ámbito existe una serie de componentes.

##### a) Nivelación de Estudios:

- **Modalidad flexible de nivelación de estudios.** Su propósito es desarrollar e institucionalizar un sistema flexible de nivelación de estudios (enseñanza básica y media), que sea la puerta de entrada al sistema y capaz de adaptarse a las necesidades de las personas adultas activas que llevan mucho tiempo fuera del sistema educacional.
- **Evaluación y certificación de estudios.** Busca contar con un sistema de evaluación válido, confiable y transparente para toda la oferta de nivelación de estudios.

##### b) Formación y certificación para el trabajo

- **Formación y actualización de docentes técnicos.** Su propósito es generar oportunidades sistemáticas de formación y actualización de profesores técnicos (EMTP, CFT, Instructores de capacitación y maestros guías) atendiendo a su diversidad de preparación.
- **Aseguramiento de la calidad de liceos EMTP.** Su objetivo es que los liceos EMTP acrediten especialidades de forma que cumplan ciertos estándares definidos nacionalmente.
- **Itinerarios de formación técnica.** Se trata de constituir "rutas de formación", a través de programas conectados en forma secuencial (verticalmente) y que consideran homologaciones entre modalidades que se ubican en un mismo nivel (horizontalmente).
- **Redes de articulación de la formación técnica.** Buscan mejorar la calidad y pertinencia de la formación técnica y ampliar la cobertura de formación de técnicos de nivel superior. La estrategia consiste en constituir redes de formación con participación de actores relevantes de la educación y el mundo productivo regional, de manera que sean capaces de instalar una oferta educativa pertinente, desarrollando e implementando itinerarios de formación.
- **Desarrollo de un marco nacional de competencias.** Se trata de diseñar e instalar un sistema nacional de formación y certificación de competencias.
- **Capacitación, evaluación y certificación de competencias.** Para estos objetivos se realizarán levantamientos sectoriales de estándares de competencias (Fundación Chile), capacitación, evaluación y certificación en sectores en los cuales existan dichos estándares validados con los sectores productivos.
- **Experiencias demostrativas de articulación de capacitación y nivelación.** Se trata de probar la factibilidad de desarrollar en un único servicio, experiencias de formación tanto en capital humano general (nivelación de estudios) como específico (capacitación en oficio).

##### c) Sistema de información para la educación y capacitación permanente

- **Desarrollo de Servicios de información y portal del programa.** Se trata de crear un portal, actualmente en funcionamiento, que permita establecer enlaces entre las distintas demandas y servicios que el programa ofrece.
- **Sistema de información del mercado laboral.** El propósito es instalar un sistema de información, dispuesto en el portal que permita por la vía del análisis de la información producida por otros (AFC, OMIL), más la propia (a través de estudios regionales) servir para la toma de decisiones en materias educativas y laborales.
- **Nuevas estrategias de Orientación Vocacional y Laboral.** Se trata de probar nuevas modalidades de intervención en el ámbito de la orientación. La estrategia consiste en la generación de redes de establecimientos que desarrollen planes de orientación, generando modelos novedosos, apoyándose en centros de recursos, desarrollo y capacitación del personal de orientación, sistemas de información, etc.

**Fuente:** Elaboración propia en base a documentos del programa Chile Califica.

Desde el aspecto sistémico, se trata de instalar un andamiaje de educación técnica y capacitación más integrado desde el punto de vista vertical, es decir, en sus distintos niveles de formación técnica (media y superior) y con pasarelas entre el mundo de la educación y la capacitación para el trabajo (horizontal), definiendo para ello distintas entradas y salidas para un mismo nivel de formación.

*Aspectos generales:* Hay tres tipos de beneficiarios principales: a) los sectores más pobres de la población activa, que trabajan o buscan trabajo y que requieren mejorar sus competencias laborales, así como sus niveles de alfabetización y escolaridad; b) un grupo significativo de jóvenes y trabajadores que se beneficiarán de una formación técnica media y superior de calidad, y c) la población activa, en general.

El programa Chile Califica se ha propuesto crear el Sistema Nacional de Competencias Laborales, fijando parámetros precisos entre el mundo de la formación y del trabajo, en el ámbito de las competencias laborales, que permitan diseñar una malla curricular técnico profesional. Ésta, basada en competencias laborales acordes con las necesidades del mundo empresarial, las que deben ser incorporadas en la currícula de los planes de capacitación y de educación.

### 5.1.3 Programa Nacional de Becas

El Programa Nacional de Becas está orientado a solucionar carencias detectadas en los diferentes programas de capacitación, cuya población objetivo eran las personas de escasos recursos y desempleados. Se llegó a la conclusión de que, si bien las acciones tenían buenos resultados, sus impactos disminuían, producto de la atomización de la oferta. Es así que se decide implementar un único programa, focalizado en el objetivo de mejorar la empleabilidad de aquella parte de la población más vulnerable, los jóvenes y las mujeres, pero con una oferta más desarrollada que los programas “Chile Joven” y “Mujeres Jefas de Hogar”, y sin dejar de lado a la población que siendo pobre, pertenecía al “Programa Chile Barrio”, por la precariedad de sus condiciones de vida.

*Aspectos destacables:* Se capacita en oficios que permitan posibilidades de inserción, lo que debe estar sustentado por diagnósticos realizados por los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) y el propio SENCE en sus distintas direcciones regionales.

La oferta de capacitación en una primera etapa puede consistir en más de un nivel de calificación para los beneficiarios<sup>33</sup>. Los cursos que capacitan a las personas en oficios pertenecientes a sectores donde

<sup>33</sup> Se considera para ello, la participación de otras instituciones públicas de carácter regional que trabajen con personas del perfil en el que focaliza el programa.

existen competencias laborales definidas deben contemplar el sistema nacional en el cual SENCE está trabajando, en el marco del programa de Chile Califica.

La selección de los beneficiarios de este programa es realizada por entidades diferentes de las que ejecutan la capacitación<sup>34</sup>.

*Aspectos generales:* los objetivos y requisitos formales para ser beneficiario son:

Edad: preferentemente, hombres entre 20 y 30 años, y mujeres entre 20 y 45 años de edad.

Nivel educativo: octavo básico, como mínimo, u otro tipo de escolaridad equivalente. La asistencia al sistema de enseñanza formal debe ser fuera del sistema de educación formal –a excepción de la impartida en horario vespertino y nocturno.

*Otros beneficiarios:* Individuos de escasos recursos, cesantes, que buscan trabajo por primera vez, trabajadores dependientes de baja calificación laboral e independientes, con educación básica completa.

### **Objetivo general**

El objetivo general del programa de capacitación laboral, en sus dos etapas,

es el de mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios, a través de acciones de orientación, consejería laboral y capacitación, con experiencia laboral o asesoría técnica.

### **Objetivos específicos**

- Lograr un despliegue efectivo de la información sobre el programa, de tal forma que esté al alcance de los diversos segmentos de la población objetivo del programa.

- Configurar un registro de población beneficiaria, que cumpla con los requisitos básicos del programa, en una cantidad suficiente para garantizar un adecuado proceso de selección y orientación.

- Asegurar que los postulantes hayan recibido una orientación que les permita decidir en un proceso informado –de acuerdo a su perfil y a los requisitos específicos de los cursos a los que podría acudir– la capacitación a la cual desea ser derivado.

- Entregar información respecto a posibilidades de nivelación de estudios para aquellas personas que se interesen en el programa, pero que por no contar con el 8º básico no pueden participar en el mismo.

<sup>34</sup> Hasta antes de este programa, los propios OTEC eran los que seleccionaban a los beneficiarios, lo que no garantizaba necesariamente una buena focalización.

- Desarrollar en la persona competencias técnicas en un oficio específico, hasta alcanzar un nivel de semicalificación.
- Generar conocimientos, capacidades, habilidades y destrezas que conduzcan y faciliten la inserción laboral del beneficiario, la implementación de microempresas o la consolidación de éstas.
- Proveer a las personas la posibilidad de desarrollar una experiencia laboral en empresas.

### **Descripción de la experiencia:**

El programa cuenta con dos modalidades de cursos:

- Cursos orientados a la formación en trabajo dependiente: conducentes a la adquisición de nuevas destrezas o habilidades laborales, incorporando la posibilidad de una práctica laboral en empresas formales.
- Cursos orientados a la formación en trabajo independiente: dirigidos a capacitar a jóvenes con un perfil emprendedor, que trabajan por cuenta propia en un emprendimiento viable y a personas que aspiran a generar su propia fuente de trabajo.

Según información recopilada<sup>35</sup>, la inversión aproximada por persona en los años 2003 y 2004 ascendió a la suma de

\$826 mil y \$616 mil, respectivamente. La edad promedio de los participantes de este programa es de 32.1 años.

#### **5.1.4 PROEMPLEO Regular**

El programa PROEMPLEO Regular busca favorecer la inserción y capacitación laboral de trabajadores desempleados, mediante el financiamiento directo a la empresa por un monto equivalente al 40% de un ingreso mínimo mensual (IMM) por la remuneración que se pague al trabajador, en un período máximo de cuatro meses. El programa financia por una sola vez los costos de capacitación laboral de cada trabajador beneficiario, por un monto de 50 mil pesos, el cual se reembolsa directamente a la empresa que acredite haber realizado y pagado la actividad de capacitación, ya sea a través de un OTEC o mediante la modalidad de curso interno.

Los beneficiarios del programa deberán ser trabajadores desempleados y, de preferencia, jefes o jefas de hogar.

El programa opera desde el año 2001, en el marco de los programas de empleos de emergencia. Sus evaluaciones indican que su mayor logro está dado por el aumento de la empleabilidad de los participantes. Ha tenido como beneficiarios a un total aproximado de 25% de jóvenes entre 18 y 24

<sup>35</sup> A partir de la Evaluación de impacto del Programa Nacional de Becas realizada por Geo Consultores (2006).

años. Para el año 2006, se definió una meta de cobertura juvenil de alrededor de 12,000 jóvenes, lo que representaría un 60% del total de cobertura para dicho año (20,000 beneficiarios). Dicha meta de cobertura juvenil, sólo busca cumplir con un número determinado de jóvenes contratados, sin modificar la actual estructura del programa, ni aplicar nuevas estrategias o metodologías especiales para este grupo de beneficiarios.

En las actuales circunstancias, esta meta de cobertura no permite la focalización en jóvenes más vulnerables o con menos competencias educacionales y laborales, dado que los empresarios seguirán prefiriendo a trabajadores con mayor experiencia o educación.

#### **5.1.5 PROEMPLEO Chile Solidario**

El programa de protección social Chile Solidario tiene por objetivo atender, desde varios enfoques, las carencias y necesidades de las familias más pobres del país, conectándolas con la red de servicios públicos disponibles. En consonancia con ello, el programa PROEMPLEO Chile Solidario busca la inserción laboral de trabajadores desempleados pertenecientes a esta población, entregando subsidios a su contratación y capacitación por parte de empresas privadas.

El programa, al igual que en su versión regular, otorga financiamiento directo a

la empresa por un monto equivalente al 40% de un IMM por la remuneración que se pague al trabajador, durante un período máximo de cuatro meses. Igualmente, considera un bono equivalente a 50 mil pesos por concepto de capacitación.

En el año 2005, este programa tuvo una cobertura cercana a las 4,000 personas, de las cuales 1,451 fueron jóvenes (35%).

La experiencia data del año 2004, cuando se decidió aplicar el programa PROEMPLEO. Regular a los beneficiarios del sistema Chile Solidario, sin mayor incorporación de metodologías especiales de evaluación del perfil laboral, habilitación sociolaboral y acompañamiento, demostró que el nivel de contratación fue muy bajo, a diferencia del año siguiente en que sí se incorporaron acciones y estrategias complementarias, lo que provocó un aumento de casi el doble del nivel de contrataciones.

### **5.2 Experiencias focalizadas en jóvenes**

#### **5.2.1 Chile Joven**

Operó desde 1993 al 2000. Permeó a toda América Latina con su modelo y se podría afirmar que todos los países pensaron en algún momento en replicarlo<sup>36</sup>. Hoy existen versiones del programa en Perú, Uruguay

<sup>36</sup> Obviamente fuertemente estimulados por la disponibilidad de recursos de organismos financieros internacionales.

y República Dominicana. Vale observar que por su cobertura y presupuesto, no se identifican experiencias similares focalizadas en jóvenes dentro del devenir de las intervenciones futuras en Chile<sup>37</sup>.

*Aspectos innovadores:* Dentro de los aspectos innovadores, interesa aquí subrayar dos que se consideran la herencia del programa en las intervenciones futuras: el diseño curricular y la multiplicidad de actores.

El diseño curricular: Está basado en las demandas del mercado (incluyendo las prácticas laborales para jóvenes en empresas), generando una propuesta de capacitación para niveles de semicalificación, oferta que no existía hasta el momento de su ejecución.

La multiplicidad de actores: Vista también como la coordinación interinstitucional que contempló al Ministerio de Educación, en una primera fase, con la finalidad de formar a los formadores. Se buscó coordinar con instituciones que desarrollaban trabajos con jóvenes con la finalidad de articular servicios integrales que les permitan configurar un proyecto laboral dependiente o independiente; entre ellos, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP); Fondo de Solidaridad e Inversión

(FOSIS), Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Se trabajó con Oficinas Municipales de Colocación (OMC) actualmente Oficina de Información Laboral (OMIL), como intermediarios para la selección y derivación de beneficiarios a los OTEC.

*Aspectos generales:* En 1990, Chile tenía 200,000 jóvenes marginados de los beneficios del crecimiento económico del país; el desempleo juvenil representaba más del doble del desempleo adulto. El 38% de la población joven era pobre (22% y 20%, en 1996 y 1998, respectivamente).

Por lo general, los jóvenes pertenecientes a ese grupo carecen de la posibilidad de obtener un empleo productivo, debido a razones de información, nivel de educación y experiencia. También carecen de habilidades y destrezas laborales. A ello se suma el hecho de que los aprendizajes obtenidos en la educación formal están desvinculados de las habilidades requeridas en el mundo del trabajo.

En el año 1991, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó la puesta en marcha del programa Chile Joven, con el objetivo de aumentar la probabilidad de

<sup>37</sup> Por cobertura y presupuesto se identifica con Chile Califica, aunque el mismo no está focalizado en jóvenes, este paralelismo guía el presente análisis llevando el mismo hacia aspectos más sustantivos.

inserción social y laboral para jóvenes de familias de bajos ingresos, que enfrentaban dificultades de integración económica y social; ello, a través de la formación para el trabajo, capacitación en oficios y experiencia laboral. De acuerdo a las evaluaciones de impacto realizadas, el programa permitió la inserción laboral de más de un 50% de los beneficiarios egresados del programa.

### 5.2.2 Programa Especial de Jóvenes

Iniciado en 1998, su objetivo es formar a jóvenes de escasos recursos y calificarlos en oficios u ocupaciones. Para ello, los beneficiarios reciben capacitación técnica y una vez finalizada ésta, se incorporan a una empresa para realizar una experiencia laboral. Los jóvenes en quienes se focaliza poseen las mismas características de la población Chile Joven: están excluidos de la posibilidad de obtener un empleo productivo, por motivos de información, nivel educativo y experiencia, y carecen de habilidades y destrezas laborales. Ello, unido al hecho de que los aprendizajes obtenidos en la educación formal están

desvinculados de las habilidades requeridas en el mundo del trabajo, sin contar que se privilegia a quienes han abandonado la educación formal.

La diferencia de este programa en cuanto a la entrega de servicios se relaciona con la extensión de la capacitación y con el trabajo continuo que realizan los organismos ejecutores de la capacitación (ver recuadro 5).

*Aspectos innovadores:* La capacitación es realizada por los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) que pertenecen a una categoría especial dentro de los registros de SENCE<sup>38</sup>. El diseño curricular de los cursos se basa en las demandas del mercado, recogidas por los OTEC. El programa incluye prácticas laborales en empresas para los jóvenes. Trabaja con las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) para intermediar la selección y derivación de beneficiarios a los OTEC<sup>39</sup>.

Los cursos son más extensos que los del programa Chile Joven y los jóvenes pueden acceder a dos niveles de capacitación<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Para participar en el programa, las instituciones deben ser entidades sin fines de lucro y deben comprometerse a la dedicación exclusiva a jóvenes en el ámbito de la formación y capacitación. Deben presentar al SENCE un programa anual de acciones de capacitación y formación antes del término del año precedente al de su ejecución. Este programa es sometido, en igualdad de condiciones, a una calificación previa, realizada por SENCE en conformidad a pautas o criterios generales, orientados a medir la calidad y pertinencia de las acciones propuestas.

<sup>39</sup> La selección final de los beneficiarios hasta el año 2002 se realizaba luego de un proceso de orientación, por parte de los propios organismos. Desde 2003, esto es realizado por otras entidades que se han denominado "Centros de Postulación a la Capacitación" en el marco del Programa Nacional de Becas.

<sup>40</sup> La capacitación incluye formación en oficios y formación para el trabajo.

**Recuadro 5**  
**Resultados del Programa Especial de Jóvenes**

En el año 2000 se realizó el primer estudio que permitió conocer los resultados del programa, a saber:  
El promedio de años de escolaridad de las personas es de 10 años.  
El 38% de los beneficiarios se capacita para la Construcción; el 34% para el Sector Servicios; y el 21% para la Industria.  
En capacitación de tipo General (contabilidad, secretariado, etc.) sólo se capacita el 2.3%.  
El 38% de los recursos se destinan a capacitar para la Construcción; el 35% para Sector Servicios, y el 21% para la Industria.  
Al iniciar los cursos, 5.5% de los beneficiarios se encontraba empleado. Al momento de la medición 5.6% estaba en esta situación. De ellos, la mayoría trabaja en forma dependiente, con contrato por tiempo definido en microempresas. Un 7% de las personas volvió a estudiar.  
En relación a los ingresos de los beneficiarios antes de entrar al Programa, se observó un significativo incremento; sin embargo, con técnicas econométricas no fue posible verificar la existencia de un impacto positivo del programa sobre el empleo de los beneficiarios ni sobre las remuneraciones.  
Según el indicador de recuperación de la inversión se observa que los hombres recuperan la inversión más rápido que las mujeres; las personas cuyo mercado del trabajo es la Construcción y los Servicios recuperan más rápido la inversión que aquéllas cuyo mercado del trabajo es el General, el Comercio y la Industria. Finalmente, en la Región Metropolitana la inversión se recupera mucho más rápidamente que en las otras regiones del país.

**Fuente:** Elaboración propia en base a documentos SENCE.

*Aspectos generales:* los objetivos y requisitos formales para ser beneficiario son:

Edad: de 16 a 30 años; pero a partir de 2002, de 20 a 30 años. Los menores de 20 años pueden ser beneficiarios del programa sólo bajo responsabilidad paterna. Los mayores de 30 pueden acogerse al programa si poseen educación básica completa y media incompleta.

Nivel educativo: octavo año básico aprobado. El programa está orientado a personas que no poseen estudios superiores. La asistencia al sistema de enseñanza formal

debe ser fuera del sistema de educación formal –con excepción de la impartida en horario vespertino y nocturno.

*Otros beneficiarios:* Individuos de escasos recursos de ambos sexos, con poca o nula experiencia laboral, cesantes, subempleados o inactivos, o que busquen trabajo por primera vez. Deben ser estar acreditados por las OMIL.

**Objetivo general**

Mejorar las condiciones de empleabilidad de jóvenes de escasos recursos, a través de

la formación para el trabajo, capacitación en oficios y experiencia laboral.

### Objetivos específicos

- Desarrollar en el joven competencias técnicas en un oficio específico, hasta alcanzar un nivel de semicalificación o calificación, según corresponda.
- Generar conocimientos, capacidades, habilidades y destrezas que conduzcan y faciliten la inserción laboral del joven o la implementación de microempresas.
- Proveer a los jóvenes de la posibilidad de desarrollar una experiencia laboral en empresas.

El Programa Contrato de Aprendizices impacta positivamente en diferentes aspectos del joven y su vínculo con el mercado de trabajo.

### 5.2.3 Programa Contrato de Aprendizices

El programa de empleo Contrato de Aprendizices<sup>41</sup> funciona desde 1998, buscando incentivar la contratación de jóvenes menores de 21 años<sup>42</sup>.

De acuerdo al documento de descripción del mismo<sup>43</sup>, éste se define como un Programa del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), implementado a través del SENCE, orientado a la capacitación y formación de

<sup>41</sup> Véase Ley 19.518 y Código del Trabajo.

<sup>42</sup> En el marco de las 36 medidas presidenciales, se modificaron algunos parámetros: aumentó a 25 años la edad para aspirar como beneficiario y el subsidio subió de 40% a un 50%. Esto demuestra una voluntad política de reforzar la iniciativa.

<sup>43</sup> La presente sección del documento se apoya en las dos evaluaciones que existen sobre el programa, realizadas en los años 2002 y 2006.

jóvenes, que busca la incorporación de las competencias requeridas por el mercado laboral. Utiliza la metodología de la formación dual. Las empresas que participan en el programa reciben una bonificación mensual equivalente al 40% del ingreso mínimo, durante los primeros 12 meses del vínculo contractual. Adicionalmente, pueden optar por un pago de 10 UTM por aprendiz, destinado a financiar la enseñanza relacionada.

El aprendiz es formado en la empresa, bajo la tutela del 'maestro guía', quien es un empleado antiguo de la misma. La enseñanza que recibe el joven beneficiario contempla el desempeño práctico y los conocimientos y habilidades relacionados con el oficio, y además fomenta una "cultura del trabajo".

El objetivo del Programa es "capacitar a jóvenes para facilitar su inserción y contratación, junto al beneficio de contratación de mano de obra a las empresas", lo que comprende:

- Disminuir el costo y riesgo social de jóvenes sin formación para el trabajo.
- Mejorar las expectativas de calidad de vida de los jóvenes.
- Favorecer la equidad y distribución del ingreso.
- Incrementar la cooperación entre el sector público y el sector privado para llevar a cabo la implementación de las políticas públicas orientadas a potenciar

las posibilidades de empleabilidad de los jóvenes.

La tabla 11 presenta los intereses de los actores principales involucrados:

El Programa fusiona la bonificación a la contratación de aprendices y para ello establece una metodología que incorpora los siguientes pasos:

- Convocatoria para la postulación de empresas.
- Difusión y promoción del programa a nivel regional.
- Identificación de potenciales sectores y empresas contratantes.
- Recepción y verificación de postulaciones y requisitos de las empresas, trabajadores y contratos.
- Adjudicación de empresas contratantes.
- Fiscalización de la operación del programa.
- Pago de bonificaciones y monto de capacitación de acuerdo a las condiciones establecidas.
- Certificación de la capacitación de los trabajadores beneficiados en el programa.
- Reconocimiento regional y nacional de las empresas contratantes.
- Evaluación de los objetivos, metas y operación del programa.

**Tabla 11**  
**Motivadores según tipo de actor**

|                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Capacitar y formar recursos humanos que cubran las necesidades de sus empresas, utilizando bonificación del Estado, lo que implica una disminución en sus costos por rotación y deserción del personal. | La posibilidad de trabajar percibiendo remuneración y, simultáneamente, recibir capacitación y especialización en un oficio u ocupación que le permitirá la eventual contratación como aprendiz y mayores posibilidades de movilidad en el mundo laboral.<br><br>Acceder a beneficios en el área de salud y previsión social. | Promover la educación y capacitación para el mejor desarrollo del país.<br><br>Desarrollar la relación sector público-sector privado en la implementación de políticas públicas.<br><br>Favorecer la inserción laboral y mayor empleabilidad mediante una efectiva articulación con las empresas en el ámbito regional y local.<br><br>Comprometer y promover la responsabilidad social de las empresas. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Fuente:** STATCOM, Informe final de estudio: Evaluación de impacto Programa Aprendices, 2006.

- Divulgación de los resultados del programa.

- Elaboración de recomendaciones de rediseño y/o ajustes del programa.

Algunas conclusiones sobre el Programa Contrato de Aprendices:

**Focalización:** El programa presenta una buena focalización. La edad promedio de los beneficiarios es de 19 años. La mayoría de ellos proviene de estratos bajos y medios

bajos. Gran parte de ellos ha terminado la escolaridad media.

Los jóvenes manejan un nivel de información parcial sobre diversos aspectos del programa<sup>44</sup>, pero tienen elementos claros sobre la dimensión del componente de capacitación, que es el más valorado por ellos.

**Eficiencia del sistema dual:** De acuerdo a la evaluación del programa, la capacitación ocurre mayormente en la empresa<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Aspectos tales como: contrato de aprendizaje, capacitación, maestro guía y plan de aprendizaje.

<sup>45</sup> En el ámbito de trabajo y su horario.

Además de los beneficios obvios que trae para los jóvenes en la interiorización de los conocimientos en el terreno, constituye una oportunidad para los empresarios de incrementar su productividad con trabajadores más calificados<sup>46</sup>.

*El maestro guía:* Pese a la ambigüedad en la definición de sus roles, los jóvenes lo califican como positivo en la entrega de los aspectos técnicos y en el proceso de adaptación a la empresa.

El programa impacta positivamente en diferentes aspectos del joven y su vínculo con el mercado laboral, tales como: "... una mayor confianza en sí mismo, mayores expectativas, generación de nuevos hábitos, mejoramiento de la relaciones interpersonales, un mejor desenvolvimiento social, crecimiento y madurez respecto al mundo laboral, etc., que puede explicar un impacto inverso al esperado en el tiempo de búsqueda de trabajo, ya que estos demoran

#### Recuadro 6 Algunos resultados en base a la evaluación del Programa Contrato de Aprendizices

Hasta 2005 los aprendices habían sido contratados por un periodo de 4.9 meses, en promedio.

La mayoría de los contratos fueron suscritos con grandes empresas de los sectores Comercio y Agricultura.

El programa fue evaluado positivamente por un 90% de los beneficiarios.

Los OTEC, en su condición de intermediadores y promotores del programa tienen pocas ofertas de capacitación respecto a las demandas del mercado del trabajo y a los requerimientos de empleo y capacitación de los jóvenes, dado el mecanismo que opera. Únicamente satisfacen las expectativas de las empresas. No existe un instrumento que permita corroborar una situación distinta a la descrita.

Los jóvenes beneficiarios de sectores rurales presentan una deserción más alta que la de sectores urbanos.

Los maestros guías no reciben capacitación ni incentivos para cumplir esa función, situación que se agrava en ramas de actividad económica como el comercio, donde la mayor parte de la remuneración del maestro guía está constituida por comisiones.

Ausencia de un mecanismo de control que impida o limite a micro y pequeñas empresas contratar familiares a través de este programa, siendo imposible establecer el cumplimiento del contrato finalizado el período de subvención y por tanto, deducir algún impacto.

Existen sectores como el agroindustrial, que sólo promueven la contratación de temporeros, resultando en empleos precarios y de dudoso apoyo y fortalecimiento a la empleabilidad de los beneficiarios.

**Fuente:** Elaboración en base a STATCOM 2006.

<sup>46</sup> Gran parte de las áreas de los cursos son temas técnicos relacionados con tareas necesarias para la producción en la empresa.

más tiempo en encontrar trabajo, situación que puede encontrarse influenciada por este nuevo escenario (...) un impacto positivo (...) en la situación ocupacional, masa salarial, y permanencia en los empleos, por tanto éste se constituye como un aporte para el desarrollo laboral de los jóvenes de los sectores más vulnerables de la sociedad, permitiéndoles la adquisición de nuevas habilidades”<sup>47</sup>.

#### **5.2.4 Chile Solidario: beneficiarios jóvenes**

Este programa fue anunciado como parte del compromiso actual del Gobierno en el contexto de las “36 medidas para los primeros 100 días de gobierno”, y que en materia de Seguridad Ciudadana (Medida 20) dice: “Crearemos un subsidio en que el Estado financie hasta el 50 por ciento del salario mínimo, por un año, para estimular la contratación de jóvenes en riesgo social.” De este modo, la población beneficiaria es la de jóvenes desempleados de 18 a 24 años, pertenecientes a familias del sistema Chile Solidario.

El programa considera un subsidio mayor al contemplado por las versiones PROEMPLEO Regular y Chile Solidario (50% vs. 40%), el que además es entregado durante más períodos (12 meses vs. 4 meses).

Sin embargo, el éxito del mismo es aún materia de preocupación, porque no contempla estrategias o metodologías especiales para este grupo de beneficiarios en las etapas previas a la contratación, durante el desempeño en el puesto de trabajo, ni al término del programa.

### **6. Programas privados de promoción del empleo juvenil**

En Chile, existe una serie de iniciativas privadas de intervención en el mercado laboral, la mayoría de ellas ligadas a grandes empresas, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y corporaciones, tendientes a la inserción laboral de personas en riesgo de exclusión del mercado laboral y, muchas veces, social.

Algunas de estas intervenciones tienen un foco genérico y otras focalizan su esfuerzo en los jóvenes. El accionar privado en este campo puede ser de naturaleza autónoma o ejecutora, en función al origen de los fondos que financian sus intervenciones. Por un lado, existen iniciativas autónomas que contemplan desde el financiamiento (cooperación internacional, socios, financiamiento propio, etc.), el diseño y la ejecución, hasta el seguimiento del programa. Por otro lado, existen iniciativas privadas de natura-

<sup>47</sup> Véase, STATCOM: *Informe final de estudio: Evaluación de impacto programa aprendices*, 2006. Santiago de Chile, 2006

leza ejecutora que contemplan el concurso y licitación de fondos públicos destinados a la ejecución de programas gubernamentales, orientados hacia la problemática del desempleo juvenil<sup>48</sup>.

Las tablas 12 y 13 muestran las características y clasificación de los programas autónomos de iniciativa privada que promueven la inserción laboral<sup>49</sup>.

### **6.1 Descripción de iniciativas autónomas**

A continuación, se describen algunos de los programas antes clasificados, los que a grandes rasgos caracterizan la oferta privada de programas de promoción del empleo y/o la empleabilidad juvenil, en su modalidad autónoma.

#### **A) Entra 21 – Fundación Chile**

*Características generales:* El programa corresponde a una iniciativa de la Fundación Internacional para la Juventud (FIJ) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, que co-financian proyectos de empleo juvenil en Tecnologías de la Información (TI) en América Latina y el Caribe. En Chile, la Fundación Chile participa como ejecutor del programa “Desarrollo de competencias

de empleabilidad y uso de NTIC para la inserción laboral de jóvenes chilenos”. Ésta es una de las 40 iniciativas en América Latina, que desarrollan un modelo de empleabilidad y Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC), articulando empresas, fondos de capacitación y proveedores; e integrando componentes que definen la demanda de capital humano en las empresas, desarrollo de competencias e inserción laboral juvenil.

El proyecto se inició en 2005 y se ejecutó con el sector de telecomunicaciones y servicios financieros.

*Objetivo:* La formación busca reducir la brecha que distancia a estos jóvenes del mundo laboral, proporcionándoles competencias técnicas en el área de las NTIC y, al mismo tiempo, competencias de empleabilidad relacionadas con las áreas de comunicación, trabajo en equipo, resolución de problemas, efectividad personal, aprender a aprender, planificar y gestionar proyectos e iniciativa y emprendimiento<sup>50</sup>.

*Algunos resultados:* En los dos primeros años atendió a 716 jóvenes de escasos recursos de la Región Metropolitana, de 17 a 29 años de edad. En diciembre de 2006, 639 alcanzaron la fase de pasantía en empresas

<sup>48</sup> Específicamente, es posible identificar el registro especial de OTEC, SENCE.

<sup>49</sup> Dada la extensión del presente documento no se realiza un catastro exhaustivo de los programas de iniciativa privada. Por ello se incluyen sólo algunos, representando suficientemente la oferta.

<sup>50</sup> Mayor información en <http://www.preparado.cl>

**Tabla 12**  
Clasificación de Programas Privados Autónomos de acuerdo al tipo de inserción buscada y grado de focalización

| Estrategia hacia la inclusión                      |                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                    | Focalizados en jóvenes                                                                                                                                                             | No focalizados en jóvenes pero los abarcan                                                                                                                                          |
| <b>Trabajo Dependiente (TD)</b>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Foro de Emprendedores</li> <li>• Capacitación y formación de Jóvenes</li> </ul>                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jóvenes sin Límites</li> </ul>                                                                                                             |
| <b>Inserción por Medio del Emprendimiento (ME)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruta al Éxito</li> <li>• Conéctate! (Entra 21)</li> <li>• Desarrollo de Competencias de Empleabilidad y uso de NTIC (Entra 21)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo al Microemprendimiento</li> <li>• Fondo Esperanza</li> </ul>                                                                         |
| <b>Ambos</b>                                       |                                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo para un Hermano</li> <li>• Capacitación para el Emprendimiento Juvenil</li> <li>• Fundación Mercator</li> <li>• INFOCAP</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 13**  
Clasificación de Programas Privados Autónomos de acuerdo a la estrategia de intervención y grado de focalización

| Estrategia hacia la inclusión                            |                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                          | Focalizados en jóvenes                                                                                                                                                                                             | No focalizados en jóvenes pero los abarcan                                                                                                                                      |
| <b>Programa de Capacitación</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conéctate (Entra 21)</li> <li>• Desarrollo de Competencias de Empleabilidad y uso de NTIC (Entra 21)</li> <li>• Ruta al Éxito</li> <li>• Foro de Emprendedores</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación para el Emprendimiento Juvenil</li> <li>• Jóvenes sin Límites</li> <li>• Fundación Mercator</li> <li>• INFOCAP</li> </ul> |
| <b>Programas de información e intermediación laboral</b> |                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                 |
| <b>Inserción por Medio del Emprendimiento (ME)</b>       |                                                                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo al Microemprendimiento</li> <li>• Fondo Esperanza</li> <li>• Trabajo para un Hermano</li> </ul>                                  |

Fuente: Elaboración propia.

o la formulación de emprendimientos. El 48.7% se encuentran empleados como trabajadores dependientes, un 17.4% como trabajadores independientes y el 17% están inactivos, manifestando su interés por continuar estudios de educación superior.

*Principales conclusiones:* Existen perfiles ocupacionales intensivos en uso de tecnología con gran potencial de empleo juvenil, con baja formación técnica inicial y escasa experiencia laboral. Más del 60% de los jóvenes egresados del programa están desempeñando funciones como trabajadores dependientes y/o por cuenta propia en empleos que requieren TICs. El plan de formación implementado acorta las brechas entre los requerimientos de la empresa y la oferta de cursos, pues se diseña a partir del Enfoque por Competencias. El modelo Entra 21 tiene resultados medibles al corto plazo y es una herramienta de gestión tanto de los fondos de capacitación disponibles (franquicia tributaria SENCE o programas sociales dirigidos a jóvenes) como de las líneas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE).

## **B) Entra 21 – Asociación Chilena Pro Naciones Unidas (ACHNU)**

*Características generales:* Al igual que la Fundación Chile, el programa corresponde a una iniciativa de la FIJ y el FOMIN del BID, que

co-financian proyectos de empleo juvenil en tecnologías de la información (TI) en América Latina y el Caribe. La ACHNU participa como ejecutora del programa “Conéctate!”, en asociación con Nokia Global y el programa Chile Califica. Conéctate! busca contribuir a la inserción laboral y mejorar la calidad de vida de 550 jóvenes de 18 a 25 años de edad, mediante la capacitación en tecnologías de la información y comunicación, que les permita acceder a trabajos ofertados en el mercado.

El proyecto se desarrolla desde julio del 2005 en las comunas de La Florida, Peñalolén, Lo Espejo (Región Metropolitana), y en las de San Pedro de la Paz y Chiguayante (Región del Bío-Bío). Su conclusión está proyectada para julio de 2008.

*Objetivo:* El programa provee una combinación de capacitación de tecnologías de la información y “habilidades personales” tales como empatía, resolución de conflictos y confiabilidad. Se contemplan asociaciones con la industria chilena, para ofrecer puestos de internos y ajustar el programa a las necesidades de los empleadores<sup>51</sup>. Conéctate! también extrae la experiencia de la FIJ como parte del programa Make a Connection, una iniciativa mundial de FIJ y Nokia, la cual ya ha sido implementada en 21 países.

*Algunos resultados:* Se graduaron 550 jóvenes, quienes adquirieron mayores

<sup>51</sup> Mayor información en Conéctate! Chile, [http://www.nokia.cl/about\\_nokia/social/conectate/index.htm](http://www.nokia.cl/about_nokia/social/conectate/index.htm)

habilidades técnicas y de desarrollo social, y una tasa de inserción laboral del 56% (80% dependiente y 20% por cuenta propia).

El proyecto también plantea la conformación de cinco redes territoriales de apoyo a la empleabilidad juvenil, en la que participan actores sociales, estatales y empresariales.

### **C) Trabajo para un Hermano**

*Características generales:* La iniciativa nace en 1982 bajo el nombre “Campaña Trabajo para un Hermano” y corresponde a una Fundación de la Iglesia Católica de Santiago. “Trabajo para un Hermano” es una iniciativa que logra un buen nivel de notoriedad mediática luego de lanzar campañas televisivas y promover la RSE.

*Objetivos:* El proyecto busca la promoción del empleo de personas pertenecientes a los sectores pobres en 15 comunas urbanas de la Provincia de Santiago y otras comunas con importantes bolsones de pobreza, a través de cursos de capacitación, asesorías diversas, créditos para la generación de nuevos negocios, organización de ferias de exposición y ventas de productos, encuentros de emprendedores por rubro, edición de boletines y catálogos de productos, animación y participación en redes de trabajo con otros actores sociales del sector, entre otros. Las líneas de trabajo que se aplican sobre los objetivos son:

1) Encontrar trabajo: ayudar a los trabajadores cesantes a encontrar una fuente de trabajo digno y estable.

2) Generar trabajo: apoyar a emprendedores y trabajadores por cuenta propia a desarrollar su propio negocio.

3) Mejorar la calidad del trabajo: entregar herramientas de capacitación y formación humana a los trabajadores, para que su trabajo sea más eficiente y satisfactorio, tenga mejores proyecciones y permita la realización personal.

Cuenta con los siguientes programas:

1) Programas de apoyo para cesantes, que entregan una ayuda concreta a quienes no cuentan con un trabajo, a través de iniciativas como: a) grandes campañas de fomento a la creación de puestos de trabajo (como las realizadas en 1982 y 2001), orientadas a dar trabajo temporal; b) capacitación e intermediación laboral, y c) formación de trabajadores por cuenta propia (oficios) y programas de absorción de mano de obra, en conjunto con municipalidades.

2) Programas de apoyo al trabajador independiente, en los que se capacitan a trabajadores que ya tienen un oficio, para que administren mejor su negocio, a través de un seguimiento.

3) Programas de apoyo a la microempresa, mediante asesoría en gestión,

manejo empresarial, control de calidad, comercialización, formación de planes de negocios, solicitud de créditos, elaboración de planes de marketing, etc. También se apoya a los microempresarios a acortar la cadena de distribución de sus productos, estableciendo redes que les permitan vender su producción en sectores alejados y diversos.

4) Programas de apoyo a la asociatividad y creación de redes para los trabajadores por cuenta propia y microempresarios, a través de capacitación, asesorías y la creación de un fondo de desarrollo local para dar créditos a agrupaciones laborales que promuevan el crecimiento de las localidades donde están insertos.

#### **D) Fundación Mercator**

*Características generales:* La Fundación Mercator es una corporación privada sin fines de lucro, fundada en 1991. Orienta su quehacer hacia la educación para el emprendimiento y la cultura digital. Ha implementado proyectos en el área de la educación, gestión empresarial y cultura digital, dirigidos al mundo empresarial, organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y a universidades. La Fundación Mercator posee una plataforma de ofertas en distintas áreas de desarrollo: inserción de la cultura digital, diseño e implementación de modelos para estrategias públicas y ciudadanía, movilización y excelencia en

la gestión empresarial y educación para el emprendimiento.

##### *Objetivos:*

1) Apropiación digital: apropiación del uso de tecnologías como un fenómeno social más que tecnológico, cultivando nuevas prácticas y abriendo posibilidades.

2) Desarrollo de modelos de estrategias públicas y ciudadanía: diseño e implementación de modelos dirigidos fundamentalmente a instituciones de gobierno y a organizaciones no gubernamentales, ofreciendo un equipo de expertos en asesorías organizacionales.

3) Movilización y excelencia en la gestión empresarial: excelencia y sentido de apropiación de los trabajadores con la empresa, que conforman un punto crítico en el desarrollo organizacional, en el crecimiento y en el valor que agrega la organización.

4) Educación para el emprendimiento: formar personas capaces de innovar en los dominios que ellas definan, aportando a la comunidad y al país. La idea es formar emprendedores preocupados por inventar y recrear los espacios en los cuales están insertos con sentido de apropiación y arrojados a las posibilidades en el futuro.

##### *Proyectos:*

1) “Mejillones, el único puerto que navega por Internet”: Proyecto de alfabetización digital que tuvo como eje central educar a los

habitantes de Mejillones en el manejo y uso de tecnologías. Logró capacitar a un total de 750 personas que participaron de clases de alfabetización digital en los niveles básicos y avanzados, en el curso básico de soporte tecnológico, en los cursos especiales de Blogs y en un gran Taller de Emprendimiento y Liderazgo dirigido a 100 jóvenes.

2) Programa “Acercándose a las Tecnologías”: Ejecutado en la popular comuna de La Pintana, ha entregado conectividad gratuita a un sector de esta comunidad, junto con la instalación de una antena. Se realizan talleres de blog en los que han participado más de 50 personas, entre las cuales se encuentran profesores, directores de juntas vecinales, jóvenes estudiantes y trabajadores de la I. Municipalidad de la Pintana.

3) Alfabetización Digital Invierno 2005: La Fundación Mercator y el SENCE desarrollaron en conjunto un proyecto de alfabetización digital en modalidad voluntariados, que involucró a las comunas de San Miguel, La Cisterna, San Ramón, San Joaquín (Región Metropolitana) e Iquique, Arica y Alto Hospicio (Región de Tarapacá). En total, se alfabetizaron 2,400 personas en las vacaciones de invierno, movilizándose a más de 200 voluntarios.

### **E) Jóvenes sin Límites, Fundación Chile – Microsoft**

*Características generales:* Microsoft y Fundación Chile desarrollan esta iniciativa

como parte del compromiso de desarrollar e implementar proyectos enfocados a mejorar la empleabilidad de los jóvenes y disminuir la brecha digital en el uso de TICs en Chile. El programa focaliza sus esfuerzos en jóvenes desempleados de escasos recursos de 18 a 35 años, entregando capacitación en los contenidos exigidos por el examen para la Licencia Digital ICDL Start, lo que permite a los beneficiarios acceder a una certificación en la misma y elevar su empleabilidad

*Objetivos:* Generar alianzas y asociaciones estratégicas para desarrollar la inclusión digital en Chile. Examinar y capacitar a 100 mil jóvenes entre 18 y 35 años en TICs, en un plazo de tres años, generando aprendizajes sobre la inclusión digital, que permitan replicar el proyecto y cuantificar su impacto sobre los beneficiarios.

Al mismo tiempo, el proyecto contempla la construcción de una red de instituciones y empresas para efectos de:

- Aporte de los recursos necesarios para desarrollar la capacitación y evaluación de los jóvenes, haciendo uso de las franquicias tributarias para programas de becas sociales, capacitación pre-contrato u otros.

- Canalización de los antecedentes curriculares de los jóvenes certificados por el programa y acceder a oportunidades de empleo, entrevistas laborales, etc.

*Algunos resultados:* Entre junio de 2006 y mayo de 2007, se capacitaron a 3,108 jóvenes, de los cuales 2,499 han realizado el examen y 1,316 la certificación, esto es, un 80% de los jóvenes capacitados ha accedido a la instancia de evaluación, de los cuales 53% ha obtenido la Licencia Digital ICDL.

#### **F) Programas piloto de empresas privadas en el marco de OIT/PREJAL**

*Objetivo:* Propone el desarrollo de experiencias piloto de formación basadas en la demanda, dirigidas a jóvenes de sectores desfavorecidos y conducidas por empresas de los campos de la energía, banca, seguridad y deporte, aumentando la empleabilidad de los jóvenes y favoreciendo su inserción laboral.

*Características generales:* Uno de los aspectos innovadores de OIT/PREJAL es la participación de empresas privadas, a través de programas de formación, capacitación e inserción laboral. En esta experiencia piloto, participan Endesa Internacional, Fundación Adecco, Fundación Telefónica, Santander, Prosegur S.A., y Fundación Real Madrid. El objetivo se centra en la participación de jóvenes de sectores desfavorecidos que son integrados a las experiencias empresariales, con la finalidad de mejorar su empleabilidad y favorecer su inserción laboral. Se pretende, además, demostrar buenas prácticas en

los diferentes sectores que puedan servir de modelo para el desarrollo de nuevas experiencias en materia de empleo juvenil para América Latina.

#### **Programas de OIT/PREJAL con empresas privadas**

En el caso de Chile, se están desarrollando propuestas de trabajo con:

- **Endesa Internacional**

*Programa de prácticas laborales con las empresas del sector de energía Chilectra S.A. y Compañía Americana de Multiservicios (CAM).*

**Chilectra:** Consiste en la incorporación de un grupo de 10 alumnos por año, cinco hombres y cinco mujeres, bajo la modalidad dual, provenientes de escuelas industriales y comerciales. Se les proporciona formación tanto teórica, por parte de la escuela, como práctica por parte de la empresa, permitiendo una adecuada incorporación al mundo laboral. Fue iniciado en 2006 y cuenta, a la fecha, con 10 jóvenes ingresados al programa.

**CAM:** Acoge a jóvenes de ambos sexos, egresados de escuelas técnico industrial y beneficiarios del Programa de Prácticas Profesionales, en sus instalaciones físicas y en el lugar donde se desarrollen sus procesos operativos, facilitando la transmisión de conocimiento práctico y teórico, a través de profesionales con amplia experiencia al interior de la compañía. A la

fecha, ha completado su primer programa en el marco de OIT/PREJAL beneficiando a 17 jóvenes, de los cuales cinco han logrado integrarse laboralmente a la empresa.

- **Prosegur Compañía de Seguridad S.A.**

*Programa de selección, capacitación, contratación y formación continua.*

La oferta de capacitación y empleo que brinda Prosegur a los jóvenes es una oportunidad de integración al mercado laboral, y les permite adquirir y fortalecer ciertas competencias como disciplina, trabajo en equipo, atención al cliente y responsabilidad en sus actos, requeridas por cualquier empresa. En su primera etapa de selección, el programa ha logrado beneficiar a 48 jóvenes contratados por la empresa, y hasta el 2009 se espera superar la meta trazada que es haber contratado a 300 jóvenes, en un período de cuatro años.

- **Santander**

*Programa de formación para el empleo de jóvenes rehabilitados en Chile.*

En el caso de Chile, Santander fomenta el entrenamiento en habilidades en computación a jóvenes de ambos sexos (entre 15 y 20 jóvenes por año) que se encuentran participando en programas de rehabilitación. Este servicio se complementa con un asesoramiento para la integración socio ocupacional del joven.

Sus actividades comenzaron en 2007, y actualmente se encuentra en proceso de selección de los beneficiarios del primer programa que ejecutan en el marco de OIT/PREJAL.

- **Fundación Real Madrid**

*Programa de formación humana y orientación profesional en escuelas deportivas.*

Tiene como objetivo capacitar a jóvenes que se integran al mundo laboral, disminuyendo el fracaso que experimentan por motivos de escasa formación. El acceso a la formación de los beneficiarios depende de sus necesidades, según su grupo de edad, antecedentes formativos y carencias de aprendizaje. Los operadores locales realizan la selección, ubicando a un total de 300 jóvenes de ambos sexos en las áreas que les correspondan de acuerdo a una evaluación previa. Inició sus actividades en 2007, y actualmente se encuentra en proceso de selección de los beneficiarios para el primer programa que ejecutan en el marco de OIT/PREJAL.

## 6.2 Descripción de iniciativas ejecutoras

El Estatuto de Capacitación y Empleo de Chile dispone que las acciones de capacitación y formación de jóvenes de escasos recursos y desertores de la educación formal, en oficios u ocupaciones que les permitan acceder a un empleo o actividad de carácter productivo, deberán ser impartidas

a través de instituciones privadas, sin fines de lucro, con infraestructura y personal adecuado y dedicadas exclusivamente a atender las necesidades de calificación laboral de ese colectivo.

El financiamiento de estas actividades de capacitación y formación serán realizadas con cargo al FONCAP, el cual será adjudicado por medio de licitaciones públicas.

Para estos efectos, el SENCE deberá disponer, dentro del Registro de Organismos Técnicos de Capacitación, de una clase o categoría especial que incluya a estas instituciones expresamente, las que harán las veces de ejecutores de los programas públicos de capacitación y formación juvenil<sup>52</sup>.

#### **A) Características de las instituciones postulantes al Registro Especial**

1. Instituciones privadas, sin fines de lucro: Sólo podrán postular aquellos OTEC cuyos patrocinadores sean personas jurídicas de carácter privado. No podrán incorporarse a este registro especial aquellas entidades de derecho privado vinculadas institucionalmente a una empresa o servicio estatal.

2. Objetivo de la persona jurídica: La entidad deberá acreditar que su objeto es la atención de las necesidades de calificación

laboral de jóvenes de escasos recursos. Quedan excluidas aquellas personas jurídicas cuyo objeto o finalidad difiera de los indicados, como otro tipo de población objetivo o capacitación.

3. Contar con la infraestructura adecuada: Se entenderá que la entidad postulante cuenta con infraestructura adecuada cuando disponga, por lo menos, de salas, instalaciones y equipamiento, en cantidad y calidad suficiente, calificadas por SENCE para el servicio que se requiere.

4. Personal adecuado: La entidad privada postulante deberá indicar el personal que posee para la atención de la capacitación de los jóvenes beneficiarios, situación que podrá ser verificada y evaluada por SENCE a través de inspecciones periódicas.

#### **B) Asociación Gremial FORJAR**

FORJAR es una organización que desde el año 1985 se ha constituido como una Asociación Gremial de Formación y Capacitación para el Trabajo. Hasta la fecha reúne a las siguientes instituciones sin fines de lucro, inscritas en el Registro Especial de OTEC del SENCE:

- Camino Verde
- CEFOCAL, Hogar de Cristo
- Chile ASFO

<sup>52</sup> Departamento Programas Sociales de Capacitación, SENCE.

- Cristo Vive
- Fundesval
- Kolping Chile
- La Esquina
- Ludovico Rutten
- Romanos XII
- Tacal

La cantidad de jóvenes beneficiados anualmente por el accionar de estos organismos equivale a 1,500, en promedio, lo cual constituye el total de beneficiarios contemplados por el Programa Especial de Jóvenes del SENCE, ejecutado por estos organismos. Para el año 2007, se han adjudicado cerca de 1,242 millones de pesos, lo que equivale a una cobertura cercana a los 1,200 jóvenes.

Todos los organismos técnicos asociados a FORJAR implementan un modelo de formación profesional en oficios, basado en el enfoque por competencias laborales. Este proceso de formación contempla una fase de orientación vocacional, una lectiva, una de práctica laboral y una de intermediación laboral, a partir de los siguientes principios:

1. Metodología de enseñanza basada en el “aprender haciendo”, buscando reproducir al máximo las situaciones más comunes del trabajo en el proceso de formación.
2. Competencias a desarrollar, extraídas del mundo laboral y actualizadas

periódicamente con el personal de las empresas.

3. Desarrollo simultáneo del conjunto de competencias técnicas para el desempeño del oficio y de competencias sociolaborales requeridas para la inserción laboral, así como el mantenimiento y desarrollo en el puesto de trabajo.

4. Formación que confiera una identidad relacionada con el oficio, sirviendo como base sobre la cual seguirá montando los futuros aprendizajes que requieran incorporar para desarrollarse en el mundo laboral.

5. Formación estructurada de acuerdo al modelo de formación por competencias, o sea, organizada en módulos correspondientes a unidades de competencias o a conjuntos de competencias relacionadas, las cuales se evalúan y certifican como competencias adquiridas.

### 6.3 Consideraciones

Este análisis de la oferta privada de programas de promoción del empleo y empleabilidad juvenil permite evidenciar algunas de sus características más generales, algunas de las cuales son compartidas tanto por aquellas iniciativas autónomas como aquellas ejecutoras. Inclusive, es posible verificar que algunas de las consideraciones aquí desarrolladas son válidas a la hora de evaluar la oferta pública.

Al igual que en la oferta pública, es posible detectar que sólo un porcentaje de estos programas está focalizado exclusivamente en jóvenes, siendo la mayoría de ellos iniciativas con foco genérico, que corresponden a programas con un foco amplio que abarca a los jóvenes. Por un lado, ello redundaría en que los diseños no siempre logran atender correctamente las particularidades de realidad juvenil, las que son distintas a las que pudiera tener otro segmento etario con mayor acumulación de experiencia, por ejemplo. Por otro lado, redundaría también en una mayor gama de programas privados a los que pueden acceder los jóvenes desocupados.

Analizando los diseños programáticos y sus resultados, es posible verificar que los programas privados de inserción laboral juvenil más exitosos son aquellos centrados tanto en la capacitación y formación tecnológica, como en las habilidades para el trabajo y la empleabilidad consideradas “blandas” (*soft skills*). Muchos analistas concuerdan en que los jóvenes tienen mayor afinidad con las NTIC, las aprenden con mayor rapidez y son capaces de usarlas de mejor forma en sus trabajos. De este modo, hay una tendencia clara hacia el desarrollo de iniciativas de capacitación tecnológica, combinando en los diseños curriculares competencias laborales respectivas con habilidades o competencias para el trabajo, necesarias para el desenvolvimiento en el mundo laboral.

Es interesante observar la inclusión del enfoque por competencias en varios de los diseños programáticos. Este enfoque entrega elementos objetivos a la hora de evaluar mejoras en la empleabilidad. Algunas de las iniciativas, por ejemplo, logran la inclusión del enfoque por competencias al utilizar estándares internacionales, como es el caso del ICDL. Los estándares están definidos ex-ante y sus actualizaciones son realizadas por órganos distintos a los ejecutores o diseñadores de cada programa, situación que robustece el aporte a la empleabilidad en términos de su objetividad. En contraste, es posible identificar iniciativas que, tendiendo a la aplicación del enfoque por competencias, deben realizar el levantamiento de las competencias laborales por sí mismas, antes de desarrollar los diseños curriculares. Para ello, son necesarias articulaciones con el sector productivo, que deberá proveer directrices respecto de las competencias en demanda o desarrollo. En la práctica, esta metodología reduce la capacidad potencial de colocación de los jóvenes, toda vez que estos levantamientos no son transversales sino focalizados en la red empresarial construida por los órganos capacitadores. Ello, además, limita la capacidad de actualización de los diseños curriculares. Lo anterior, sugiere la necesidad de implementar una metodología público-privada que desarrolle y entregue los levantamientos y sus actualizaciones a los organismos que emplean el enfoque por competencias en la formación

y capacitación, generando especializaciones y sinergias.

Llama la atención, tanto en la oferta pública como en la privada, la falta de iniciativas ligadas exclusivamente al emprendimiento juvenil. Si bien es posible identificar este tema dentro de varios de los diseños programáticos analizados, no ha sido posible encontrar un programa actualmente en ejecución, enfocado en su totalidad en esta modalidad laboral, siendo el trabajo de tipo dependiente el más promovido. Pudiera ser que la opción por el emprendimiento fuera el camino más difícil para el grueso de los jóvenes, considerando su falta de experiencia, capital y redes, lo que redundaría en experiencias poco exitosas y de difícil medición. Son necesarios, por tanto, mecanismos que recojan y desarrollen los fundamentos que pudieran sustentar esta carencia, más aún cuando existen experiencias implementadas en este sentido –como el programa Apoyo al Microemprendimiento, de la Vicaría Pastoral Social, entre otros– y de intervenciones de baja cobertura que reflatan el tema y su importancia, evidenciando conocimiento en estos temas.

Otra arista que propicia análisis corresponde a la relación público–privada que se da en el marco de la ejecución de la oferta privada de programas de empleo y empleabilidad juvenil. Es recurrente encontrar en los diseños programáticos privados el enlace con

Los programas privados de inserción laboral juvenil más exitosos son aquellos centrados tanto en la capacitación y formación tecnológica, como en las habilidades para el trabajo y la empleabilidad.

instrumentos públicos, particularmente con la Franquicia Tributaria para Capacitación Laboral, administrada por SENCE<sup>53</sup>. Dicha relación corresponde más bien a la posibilidad, por parte de los programas privados, de utilizar como fuente de financiamiento estas herramientas públicas para la capacitación y formación. Sin embargo, y siguiendo el análisis del enlace vía franquicia tributaria, muchas veces es posible constatar que la herramienta no es empleada en su totalidad, dejando a personas de baja empleabilidad sin capacitación. Esto sugiere la carencia de un órgano articulador, que aglutine recursos disponibles y subutilizados, a favor de las distintas iniciativas desarrolladas por la sociedad civil para la inserción laboral juvenil. Por el contrario, los programas privados que financian sus actividades por esta vía se encuentran ante un escenario desarticulado y disperso, que limita sus posibilidades de captar recursos.

El desarrollo anterior conduce finalmente a repasar el concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), entendida como la contribución al desarrollo humano sostenible, a través del compromiso y confianza con empleados y sus familias, la sociedad en general y la comunidad local para mejorar su capital

social y calidad de vida<sup>54</sup>, aspecto de la gestión empresarial que ha dejado de ser atingente sólo a las grandes empresas y transnacionales, sino a todo tipo de empresas<sup>55</sup>. Si bien este análisis de la oferta de programas privados de empleo y empleabilidad juvenil muestra iniciativas ejemplares en estas materias, también permite reconocer la existencia de grandes espacios de acción, como es el caso de los remanentes en franquicia que las empresas dejan al final del ciclo tributario, mencionados en el párrafo anterior. En este sentido, se puede abrir un área de intervención que incentive la RSE, motivando la íntegra utilización de este instrumento en favor de jóvenes con baja empleabilidad. Finalmente, es pertinente recalcar que la empresa y su interacción responsable con la sociedad deben liderar y protagonizar los cambios que esta problemática y otras, igualmente sensibles, requieren.

## 7. Instituciones rectoras de la temática

- El Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB)

Su misión es “estudiar, elaborar y proponer políticas, planes, programas y normas orientadas a la construcción de un sistema de relaciones laborales

<sup>53</sup> Específicamente las modalidades pre y post contrato.

<sup>54</sup> Fundación PROhumana.

<sup>55</sup> Manual de Responsabilidad Social Empresarial para las PYMES. Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) – PROhumana.

que privilegien la cooperación entre las organizaciones de trabajadores y empresarios, así como la adecuada canalización de los conflictos, conduciendo los esfuerzos públicos hacia ese objetivo y articulándolos con los sectores sociales cuando corresponda<sup>56</sup>.”

Algunos de los objetivos que persigue este Ministerio son promover el empleo, ejecutar programas sociales al respecto, mejorar la empleabilidad y las condiciones de trabajo, fortalecer organizaciones sindicales, etc. y velar por focalizar los recursos del Estado con criterios de equidad, eficiencia y justicia social.

Para tales efectos existe el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)<sup>57</sup>. Si bien es parte de la estructura del Ministerio<sup>58</sup>, es un organismo técnico y descentralizado. Su misión es “contribuir a aumentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas, a través de la aplicación de políticas públicas e instrumentos para el mercado de la capacitación e intermediación laboral, que propenda al desarrollo de un proceso de formación permanente”<sup>59</sup>.

Esta tarea la realiza a través de la administración de un incentivo tributario ofrecido por el Estado a las empresas, para que capaciten a su personal, y de una acción subsidiaria, por medio de un programa de becas de capacitación financiadas con recursos públicos.

Su trabajo contempla la configuración de un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SNCCCL)<sup>60</sup> para ajustar las competencias que se adquieren con determinadas profesiones y favorecer el desarrollo de la formación permanente. Queda estructurado como vínculo de relaciones entre la educación y el trabajo.

Una de sus funciones es autorizar y reconocer a los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC) y a los Organismos Técnicos Intermedios para la Capacitación (OTIC) que actúan como intermediarios entre empresas y capacitadores.

El SENCE también ejecuta las normas y leyes relativas a las OMIL, las cuales se encargan de desarrollar programas e implementar proyectos para la obtención de empleo y ampliar la movilidad laboral de los trabajadores.

<sup>56</sup> Documentos del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

<sup>57</sup> Creado en 1977.

<sup>58</sup> El Ministerio del Trabajo y Previsión Social tiene dos subsecretarías, como su nombre lo indica. El SENCE es una de las tres áreas o servicios que dependen de la Subsecretaría de Trabajo. Las otras dos áreas dependientes son Dirección del Trabajo y Dirección Gral. del Crédito Prendario.

<sup>59</sup> Documentos del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

<sup>60</sup> Área que hoy está desarrollando Chile Califica.

A través del SENCE se ejecutan numerosos programas de empleo, de los cuales los siguientes son especialmente dirigidos a jóvenes: Empleo Joven, Programa de Aprendices, Programa de Formación de Oficios, Programa Jóvenes Soldados y Jóvenes en Situación Irregular, Programa Jóvenes en Riesgo Social y Servicio para el Desarrollo de los Jóvenes.

- El Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)

En la creación del INJUV participaron todas las fuerzas políticas de la concertación democrática, siendo las responsables de su diseño y sus características institucionales<sup>61</sup> (ver recuadro 7).

Según Thezá y Mascareño<sup>62</sup>, el INJUV fue uno de los proyectos esenciales de la democracia y en éste se depositaron importantes y trascendentales energías políticas e institucionales. El objetivo era elaborar una política pública en materia de juventud.

En ese contexto, surge en 1991 el Programa de Oportunidades para los

Jóvenes (PROJOVEN) donde se articularon las diversas iniciativas sectoriales que se iban materializando. Este programa fue coordinado desde el INJUV.

La misión institucional del INJUV está enmarcada en los siguientes términos: “Contribuir al mejoramiento de los niveles de inclusión social y oportunidades de los jóvenes chilenos, a través de la generación de conocimiento, diseño y coordinación de políticas públicas y la ejecución de programas específicos.”<sup>63</sup>

Dentro del INJUV se encuentra el Programa de Servicios Integrales para Jóvenes, que apunta a entender a este segmento integralmente, con demandas y requerimientos diversos. Corresponde a un servicio de información y orientación directa a los jóvenes<sup>64</sup>, desde las sedes regionales INJUV y otros espacios físicos lo suficientemente amplios como para llegar al mayor número de ellos. Atiende tres áreas que son Conectividad Digital<sup>65</sup>, Información, Orientación y Extensión. También es la institución responsable del Programa de Fortalecimiento de Empleo Juvenil<sup>66</sup> en coordinación con el Ministerio de Economía<sup>67</sup>.

<sup>61</sup> Se crea en 1991, mediante la ley 19.042 dentro del MIDEPLAN.

<sup>62</sup> Véase, Marcel Thezá y Aldo Mascarenho: *Jóvenes y política pública: el caso chileno*. Documento de Trabajo, 2004.

<sup>63</sup> Para más información, ir a <http://www.injuv.gob.cl>.

<sup>64</sup> Recoge la experiencia de iniciativas anteriores como los Centros de Información y Difusión Juvenil y las Oficinas de Asistencia Juvenil.

<sup>65</sup> El Instituto Nacional de la Juventud se ha propuesto poner en marcha INFOCENTROS a lo largo de todo Chile, los cuales buscan principalmente generar nuevas oportunidades para quienes sean parte de estas comunidades informativas.

<sup>66</sup> Programa de empleo directo.

<sup>67</sup> Ejecutado por el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).

### Recuadro 7 Funciones del INJUV

Las funciones del INJUV se pueden resumir en las siguientes:

- Estudiar y proponer las políticas y planes generales que deban efectuarse para diagnosticar y buscar soluciones a los problemas de la juventud en todas las áreas de las actividades nacionales, coordinando con servicios y organismos públicos, entidades privadas, organismos nacionales, internacionales y, en general, con toda institución o persona cuyos objetivos se relacionen con los mismos asuntos. Asimismo, celebrar con ellos convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común.
- Mantener y desarrollar un servicio de información, orientación, apoyo técnico y capacitación.
- Estimular el conocimiento y la participación de los jóvenes, promoviendo y financiando estudios, trabajos, campañas, seminarios y otras iniciativas similares.
- Estudiar y proponer a la Presidencia de la República iniciativas legales relacionadas con la situación de la juventud.
- Elaborar la Encuesta Nacional de la Juventud (ENJ)<sup>68</sup>.

**Fuente:** Elaboración propia en base a documentos del INJUV.

## 8. Aproximaciones al sistema educativo<sup>69</sup>

En los últimos años, en el marco de la expansión de las políticas sociales, se ha producido una mayor presencia y desarrollo de los sistemas educativos en la mayoría de los países de la región. Esto ha resultado en un aumento en el número de ciudadanos que han recibido formación, acrecentando el capital educativo de la sociedad. La ampliación del ámbito educativo repercute en una mayor cobertura de los diversos niveles del sistema, sobre todo en el primario y secundario.

Las políticas educativas representan, además de una política social, un instrumento para una estrategia integral desde lo público, en tanto construyen la plataforma para la equidad y para la eficiencia de cualquier estructura social. Los costos y beneficios de las políticas educativas tienen un nivel socioeconómico de análisis, donde la educación de los ciudadanos se traduce en un funcionamiento más eficiente del sistema económico y, por tanto, en mayores probabilidades de inserción laboral y mejores ingresos para el individuo.

<sup>68</sup> La encuesta es realizada en períodos de tres años. Versa sobre temas de diversa índole, y busca recoger las preocupaciones y características de este colectivo.

<sup>69</sup> Esta sección complementa el análisis presentado en la primera parte en el apartado 2.2. Referencias sobre los jóvenes y el empleo.

En Chile, ya en los años ochenta se producen cambios importantes en la política educativa, en el marco de los cambios generales en el rol del Estado. En ese momento, se instala un sistema de subsidio a la demanda y se fomenta la participación privada en el sistema educativo, a la vez que se descentraliza la gestión, pasando de estar en manos del Ministerio de Educación a los municipios<sup>70</sup>. Como se verá en el punto siguiente, estas transformaciones impactarán directamente en el tipo de matrícula y los resultados educativos de los diferentes grupos sociales.

A partir de la reinstauración del gobierno democrático, se producen algunos cambios en el sistema educativo, orientados fundamentalmente hacia una mayor participación del Estado en la regulación del sistema y con una declaración expresa de mejorar la equidad dentro del mismo<sup>71</sup>. La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Ley 18.962, 1990), se basa en determinados aspectos del sistema educativo anterior, estableciendo diversas modificaciones y revisiones. Algunas de las dimensiones profundizadas fueron la mejora de los centros educativos, atención específica y mejora de la

formación docente, desarrollo de la jornada escolar extendida y la Reforma Curricular.

Sin embargo, en el año 1993, se legisla también el sistema de financiamiento compartido, a partir del cual, en los centros particulares se habilita el cobro de determinados montos a los estudiantes y sus familias, además de continuar recibiendo una subvención estatal.

### 8.1 Acceso al sistema educativo

Algunas de las principales críticas al sistema educativo actual se dirigen a los niveles de privatización. Para algunos actores, ha habido una fuerte apuesta por la participación de la esfera privada, que como consecuencia ha generado un 'mercado' de centros educativos excesivamente competitivo.

A principios de los ochenta, el sistema municipal-público representaba las tres cuartas partes de la matrícula, mientras que cerca de un 20% de ésta correspondía al sistema privado con financiamiento público. El restante 5% correspondía al sistema pagado (García-Huidobro, 2006). Diez años después de implementada la reforma, la matrícula de los centros particulares con

<sup>70</sup> El sistema genera un subsidio por alumno, trátese de una institución pública o privada.

<sup>71</sup> En los primeros años del gobierno democrático, se implementaron programas educativos focalizados en la población vulnerable. El Programa de las 900 Escuelas y el Programa de Educación Básica Rural estuvieron orientados a mejorar los resultados de los centros con peores logros, los que atendían a la población más pobre.

financiamiento del Estado subió a más del 30% y la privada pagada a casi 8%.

Muchos estudios han tratado el tema de estas migraciones, concluyendo que en el sistema municipal han permanecido alumnos de los niveles socioeconómicos más bajos, debido a que las instituciones privadas, si bien gozan de la financiación pública, nunca han estado obligadas a matricular a todo alumno que solicite el ingreso, a diferencia de las municipales, que sí lo están.

Esto ha tenido como consecuencia la estratificación del sistema por niveles socioeconómicos, convirtiéndolo en un elemento de diferenciación social, aun en un plano de inclusión muy amplio. Este aspecto estaría afectando la igualdad de oportunidad de ingreso al sistema, pues algunos colegios ‘seleccionan’ los alumnos de acuerdo a criterios propios. En consecuencia, el sistema pasa a reproducir las desigualdades: las oportunidades futuras dependerán más de donde se egrese y menos de los años de educación alcanzados.

La importancia de “dónde” se cursan los estudios es un indicador correlacionado con las oportunidades de acceso a otros niveles educativos<sup>72</sup>. La calidad del sistema

educativo difiere en grado si se atiende a centros privados y públicos, en detrimento de éstos últimos.

Por lo tanto, el sistema educativo ha ampliado significativamente su cobertura, ha logrado mejorar el nivel educativo de las nuevas generaciones e, incluso, ha apostado a mejorar la calidad, pero aún en un plano de desigualdad. En ello, tuvo mucha incidencia la implantación del sistema mixto de financiamiento y la atención focalizada del tema de la pobreza en la educación.

## 8.2 Cobertura vs. calidad y equidad

En muchos países de la región, el éxito de las políticas que ampliaron la cobertura no han podido sostenerse en el momento de atacar el problema de la desigualdad y garantizar niveles satisfactorios de calidad para todos, como es el caso también de Chile.

Si bien en la educación básica la cobertura es prácticamente universal, en el grupo de edad de interés, esto no sucede. Adicionalmente, si se analizan las diferencias por quintiles de ingreso per cápita del hogar, pueden observarse brechas importantes de asistencia a instituciones educativas (ver tabla 14).

<sup>72</sup> El 68% de los establecimientos que aportaron las mejores puntuaciones en la prueba de selectividad pertenecen a la enseñanza particular pagada, y sólo el 10% pertenecen a las municipalizadas, públicas. Para consultar los resultados de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) en Chile para 2005 ir a: <http://unesco.cl/esp/sprensa/eduprensa/?mes=200510>

Tabla 14  
Porcentaje de jóvenes que asisten a algún establecimiento educativo,  
según tramos de edad y quintiles de ingresos per capita del hogar.  
2006

| 15 a 19 años | % que asiste | 20 a 24 años | % que asiste |
|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Quintil I    | 73.4         | Quintil I    | 15.2         |
| Quintil II   | 75.6         | Quintil II   | 20.4         |
| Quintil III  | 75.7         | Quintil III  | 29.8         |
| Quintil IV   | 81.9         | Quintil IV   | 40.2         |
| Quintil V    | 90.6         | Quintil V    | 64.3         |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN/MIDEPLAN.

A estas diferencias en el acceso –algo invisibilizadas por la gran cobertura–, se suman las diferencias en los resultados educativos de quienes están dentro del sistema. Estudios realizados por el Ministerio de Educación (MINEDUC) entre los años 2000 y 2002, muestran diferencias en el aprendizaje de las matemáticas por parte de los alumnos, según el tipo de administración del centro que asistan. De esta forma, aquéllos que concurren a centros privados subvencionados por el Estado están cercanos a la media nacional, mientras que los municipales se encuentran algo por debajo y los privados pagados, bastante por encima del promedio.<sup>73</sup>

Estos resultados condicionan la estructura de oportunidades de los diferentes grupos de jóvenes, hipotecando para gran

parte de ellos su inserción actual o futura en el mercado laboral.

8.3 La educación vinculada al trabajo

La transición de la escuela al trabajo es el escenario en el cual se pasa de la juventud a la edad adulta. Las diversas formas y vías de acceso entre ambos mundos describen las características que definirán a los jóvenes dentro del mercado laboral.

El carácter funcional que ha adquirido la educación, conjuntamente con la devaluación de credenciales<sup>74</sup> que ha supuesto la expansión y universalización de la enseñanza, suponen abogar por cambios que la doten de un mayor sentido y eficacia. Una formación integral incluye el mundo del trabajo. El carácter integral, propio de la educación media, debe incorporar un elemento de preparación para el mundo laboral.

Dentro de los programas transversales insertados en la enseñanza media hay programas dirigidos a la prevención de drogas, formación ciudadana y temas de sexualidad, mientras que la relación con el mundo laboral no tiene gran presencia dentro de su currícula.

<sup>73</sup> Existen otros estudios del MINEDUC que arrojan resultados en el mismo sentido, ordenando en todos los casos, los resultados educativos de acuerdo al tipo de administración del centro, que como ya se vio ordenan también las clases sociales.  
<sup>74</sup> Véase, Randall Collins: *La sociedad credencialista. Sociología histórica de la educación y de la estratificación*, Madrid: Ed. Akal, 1989.

En parte por esta razón, se intenta abordar esta serie de cuestiones, desde otra serie de programas adyacentes, como el caso Chile Califica. A modo de ejemplo, pueden citarse las líneas de actuación que presentan los Planes de Orientación Vocacional, (que pretenden ayudar en la elección de los jóvenes en relación a su futuro laboral y educativo) y el programa *Joblab*, software que tiene como objetivo entregar información necesaria para tomar decisiones sobre aspectos profesionales futuros.

Un estudio llevado a cabo por Charlin y Weller<sup>75</sup>, en base a una encuesta realizada a empresarios, expone que en relación a los requerimientos en los procesos de selección para un puesto de trabajo, los entrevistados declaran que por lo general suelen encontrar candidatos con conocimientos adecuados a las tareas. Asimismo, los empleadores indican de manera relevante, la falta de “competencias blandas” entre los jóvenes. Al respecto se señalan capacidad de aprendizaje, toma de decisiones, adaptación al cambio, trabajo en equipo, orientación al cliente, capacidad de expresión, entre otras. Esta serie de características ponen de manifiesto determinadas dinámicas de los procesos productivos de las

El carácter  
integral, propio  
de la educación  
media, debe  
incorporar un  
elemento de  
preparación para  
el mundo laboral.

<sup>75</sup> Véase, Marcelo Charlin y Jurgen Weller: *Juventud y mercado laboral: brechas y barreras*, Santiago: FLACSO-Chile; CEPAL, 2006; y Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2006.

empresas y organizaciones a los que los jóvenes, en el momento de acceder a un puesto de trabajo, no están preparados.

Por último, el capital social de los jóvenes es otro de los factores influyentes, tanto en el ingreso como en el éxito dentro del mercado laboral. Si se entiende el capital social<sup>76</sup> como la suma de los recursos, reales o virtuales, acumulados en un individuo o grupo, en virtud de poseer una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reco-

nocimiento mutuo, para los jóvenes dicho capital es la puerta de entrada al mercado laboral. Charlin y Weller recogen en su estudio la importancia de la recomendación de terceros en el logro de un puesto de trabajo; la estructura de redes creada por los jóvenes y sus familias ponen de relieve un acceso desigual de los distintos colectivos de jóvenes, donde determinados grupos se encuentran excluidos socialmente. También en este caso, el mundo de la educación es, por excelencia, un espacio donde las relaciones se crean, modifican y amplían.

#### Recuadro 8 Programas educativos destinados a evitar la deserción escolar

**Chile Califica.** Mediante sus Programas Especiales de Nivelación pretende que los jóvenes y adultos completen sus estudios.

**Programa Liceo para Todos.** Está planteado para contribuir a que los jóvenes puedan acabar sus estudios de Enseñanza Media, alcanzando los 12 años de escolaridad. Está destinado a los centros de enseñanza con mayores carencias educativas y sociales. Igualmente, pretende mejorar la calidad educativa.

Las diferentes encuestas llevadas a cabo para la detección de las principales razones de deserción en Chile revelan que ésta se debe a la necesidad de trabajar por problemas económicos y por cuestiones relativas a la crianza de los hijos.

Las razones por las cuales se deja de asistir a la escuela difieren en grado si se atiende al nivel socioeconómico de estos jóvenes. Cabe indicar que entre quienes poseen mayores recursos, la razón de cese del estudio es la finalización de los mismos; mientras entre quienes poseen menos recursos mencionan los problemas económicos y de trabajo como explicación para el cese educativo.

Por último, la maternidad y paternidad son fenómenos que se mueven en paralelo en ambos sectores sociales, presentándose como variable relevante de deserción escolar, e incluso dentro de los programas de empleo.

**Fuente:** Elaboración propia en base a diversos documentos de los programas.

<sup>76</sup> Véase, Pierre Bourdieu: *Capital cultural, escuela y espacio social*, México D.F.: Ed. Siglo XXI, 1997.

#### 8.4 Cómo retener en educación

Además de las diferencias generadas por la estructura institucional del sistema educativo, que ha consolidado diferentes tipos de escuelas, las cuales segmentan a la población que educa; existe un número importante de jóvenes fuera del sistema educativo.

Las acciones llevadas a cabo en Chile con el objeto de retener a los jóvenes en la educación suelen centrarse en becas, subsidios familiares y concesión de créditos. Son actuaciones que pretenden frenar la elección de los jóvenes estudiantes por el mundo del trabajo, debido a necesidades económicas. Las políticas sociales de gobierno han sido orientadas a la retención de los alumnos en las escuelas mediante los Programas de Alimentación y Salud (Programas PAE).

#### 9. Espacios de intervención y lineamientos generales

Dentro de los objetivos del presente documento se encuentran contemplados:

- Identificar elementos que propicien un debate y diálogo entre los mandantes (Gobierno, empleadores y trabajadores) en

los espacios que OIT/PREJAL o los propios actores sociales definan para tales fines.

- Formalizar una serie de propuestas tendientes a fortalecer a los jóvenes como activo estratégico del desarrollo de la sociedad.

La OIT desarrolla sus acciones en relación con el empleo de los jóvenes<sup>77</sup> en el marco de la Red de Empleo Juvenil (REJ<sup>78</sup>), impulsada por el Secretario General de las Naciones Unidas, y en la resolución sobre «Promoción del empleo de los jóvenes», aprobada por la Asamblea General en 2002.

En el campo de las estrategias vinculadas al empleo de los jóvenes existe un orden jerárquico y secuencial entre los lineamientos de una política, una política y un plan. Como proceso ideal es deseable el tránsito de los lineamientos a una política y, posteriormente, de una política a un plan. Esto es en referencia exclusiva a una estrategia focalizada, sin entrar a considerar la necesidad de una política de empleo en general, para reforzar la posibilidad de implementar una política de empleo juvenil.

En América Latina y el Caribe se constatan incipientes resultados en los

<sup>77</sup> En 2003, el Consejo de Administración de la OIT eligió el empleo de los jóvenes como tema para una discusión general en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo que tuvo lugar en junio de 2005.

<sup>78</sup> Youth Employment Network (YEN).

países cuando se examina la existencia de políticas y planes de empleo juvenil. Se deben subrayar los esfuerzos de los gobiernos y la prioridad dada por la OIT a la puesta en marcha de dichas iniciativas. Algunos países latinoamericanos han diseñado y/o implementado planes de empleo juvenil. Son los casos de Brasil, Ecuador y Panamá, entre otros.

Teniendo en cuenta el panorama y en base a la estrategia de la OIT, el presente documento opta por proponer una serie de lineamientos básicos que el gobierno y los actores sociales impulsen, planteados desde dos puntos que se complementan entre sí:

A) Espacios de intervención asociados a la posible ausencia de una Política de Empleo Juvenil.

B) Sugerencias de lineamientos y hoja de ruta: Se desarrollan lo que el proyecto entiende como lineamientos básicos de una política de empleo juvenil y la hoja de ruta para su enriquecimiento en el marco de la concertación entre los actores y su puesta en marcha. Se sugieren las bases mínimas para instrumentar los lineamientos de una política de empleo juvenil, como estrategia en el marco de la participación activa de los mandantes y de cooperación público-privada.

OIT/PREJAL propone un proceso en el que es posible distinguir, a grandes rasgos, tres etapas:

- Primero, definir un espacio interministerial, con participación de los ministerios involucrados en el diseño y ejecución de los programas existentes, donde se analicen los programas en diversos aspectos (desde la eficiencia, coordinación interinstitucional, complementariedad, integralidad, etc.). En base a los resultados de dicho análisis se obtendrá una propuesta de lineamientos.

- Segundo, someter los lineamientos a consulta con empresarios, sindicatos, esferas del gobierno no representadas en la comisión de la etapa previa, y otros actores pertinentes.

- Finalmente, trabajar sobre el desarrollo de esos lineamientos, la supervisión y seguimiento a los programas, en una estructura que desborde el puro ámbito interministerial, incorporando a los jóvenes, sindicatos y empleadores con presencia permanente.

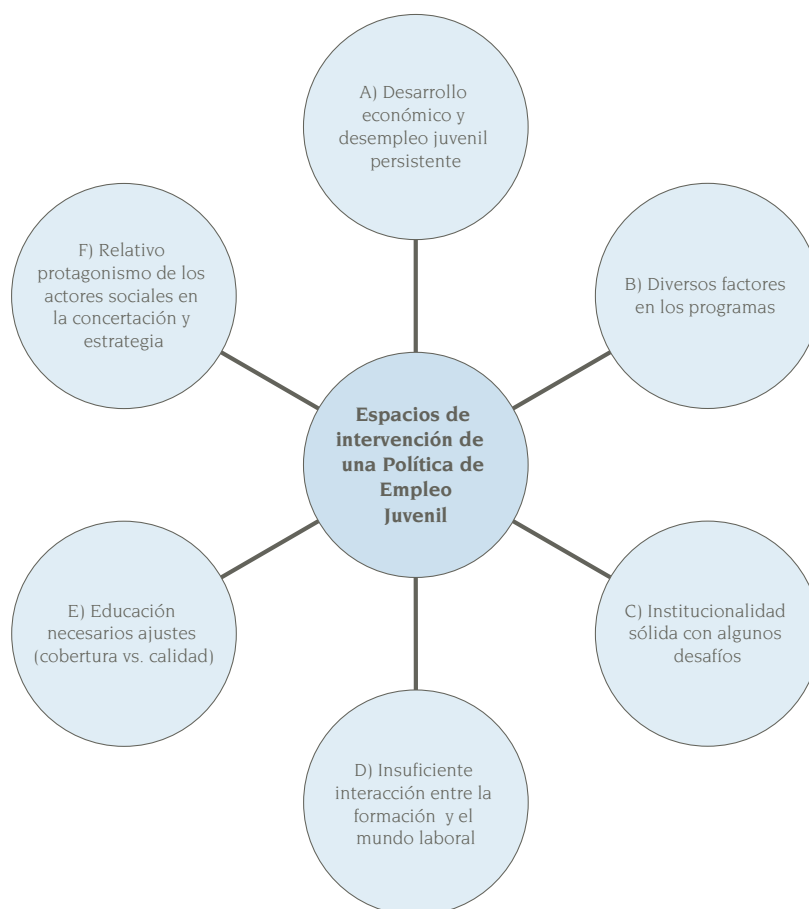
### **9.1 Espacios de intervención asociados a la ausencia de una política de empleo juvenil**

El documento describe algunos elementos que estarían asociados a la ausencia de una política de empleo juvenil. En la figura 1 se presentan dichos factores y seguidamente, se desarrollan.

#### **A) Desarrollo económico y desempleo juvenil persistente**

Como se mencionó anteriormente, el país experimentó, durante la última década,

**Figura 1**  
**Espacios de intervención de una Política de Empleo Juvenil**



crisis, recuperación y crecimiento económico sostenido. Los períodos de crecimiento económico sostenido por el que atraviesa el país, en contraste con otras naciones de América Latina, han puesto en duda, inclusive, que cuando existen buenos resultados en los programas públicos, éstos son producto más de la buena coyuntura que de la inversión de recursos. Lo que sí permite esta realidad, es despejar algunas hipótesis y confirmar supuestos:

a) Dimensionar gran parte de la problemática del desempleo juvenil como un hecho estructural: La tasa de desempleo juvenil es superior a la general, al margen de los ciclos económicos. Ello reafirma el presupuesto teórico de que la persistencia del desempleo juvenil no puede ser explicada sólo por el tamaño de la cohorte de jóvenes o la existencia de salarios mínimos. Es necesario un estrecho vínculo entre los encargados del diseño de

los programas de capacitación laboral y los sectores empresariales y la necesidad de prestar suma atención a las llamadas “señales del mercado” (ver recuadro 9).

b) En Chile, el crecimiento económico también muestra un “sesgo antijoven”: los jóvenes son los últimos en beneficiarse del aumento en la demanda agregada de empleo y los primeros que sufren las consecuencias negativas cuando ésta se contrae.

También es posible confirmar algunas afirmaciones sobre el impacto de las bondades del crecimiento relacionadas con la heterogeneidad del grupo juvenil:

a) Si bien el crecimiento económico es imprescindible, el mismo por sí solo no basta para que los sectores más vulnerables se beneficien de sus bondades;

b) El crecimiento económico en el interior de los jóvenes (como en el resto de

#### Recuadro 9 Falta de coordinación entre la formación y el mundo laboral Opininan los empresarios

**Observaciones sobre el mercado laboral y sobre políticas públicas relativas a educación y empleo:** Se percibe la preocupación por acercar el ámbito de la educación con el empresarial.

**Formaciones que no sirven:** Hay una gran oferta de carreras que no siempre responden a las necesidades reales del mundo laboral.

**Desvalorización de lo técnico:** Se critica la concentración de los recursos públicos en la educación superior y la falta de apoyo en las carreras técnicas que resultan claves para el desarrollo de la economía. Es necesaria una mayor orientación vocacional.

**Aspectos Generales:** ¿Se estará haciendo lo suficiente para fortalecer las formaciones y carreras técnicas?

¿Es posible generar mayor planificación y coordinación público-privada en torno a la oferta de formación pública? ¿Habría la capacidad suficiente en el sistema para asegurar una ejecución adecuada, y en el caso de que faltara, cómo impulsarla?

¿Puede reforzarse la coordinación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo, más allá de la experiencia de Chile Califica para generar mejores resultados?

Dadas las altas necesidades de vincular los ámbitos público y privado, de profundizar el desarrollo de competencias, de fortalecer la información sobre estudios, empleabilidad y orientación vocacional, ¿será suficiente la actual capacidad instalada de Chile Califica?

Si se considera la importancia de la práctica previa para entrar a un empleo, y se observa la alta valoración de la formación dual por parte del empresariado y su impacto en la empleabilidad ¿el esfuerzo y la inversión que realiza el Estado en programas que considera prácticas laborales y en la formación dual estará siendo el adecuado con relación a otras iniciativas?

**Fuente:** Elaboración propia en base a C. De la Lastra y C. Campusano: Requerimientos de la demanda laboral, en: M. Charlin y J. Weller “Juventud y mercado laboral: brechas y barreras”. Santiago: FLACSO-Chile; CEPAL, 2006. 254 p.

la PEA) muestra repercusiones claramente heterogéneas.

### **B) Diversos factores de los programas**

- Multiplicidad de programas de mediano y pequeño porte y su posible coordinación: Aparentemente, faltan programas de gran envergadura para este grupo etario, que conjuguen innovación, presupuesto y cobertura, como era el caso de ChileJoven. Se constata un número importante de programas de pequeña y mediana cobertura focalizados en jóvenes. El riesgo aquí es la superposición de iniciativas, la falta de coordinación, la implementación de metodologías y lógicas diversas. Esto plantea la encrucijada entre seguir generando programas a nivel micro o utilizar los existentes para impulsar la implementación de una política en empleo digno y productivo para los jóvenes, que cuente con el respaldo de los agentes sociales.

- Complementariedad entre programas generales y focalizados: Tampoco se observa una complementariedad óptima entre los programas generales del empleo (o aquellos no focalizados en jóvenes) y los programas específicos para sectores juveniles. Por otra parte, las intervenciones no focalizadas en jóvenes, pero que sí los contemplan como sus beneficiarios, no siempre cuentan con líneas de diseño específico bajo el “paraguas” del programa para este colectivo.

Todo lo anterior resta impacto y afecta la optimización de los recursos.

- Pertinencia de la batería de programas en ejecución de acuerdo a las categorías juveniles existentes: Se puede afirmar que no existe necesariamente una correlación entre los programas y la heterogeneidad de la juventud.

- Ausencia o debilidad del componente de juventud a nivel transversal en los programas de empleo: Como queda claro en el repaso de los programas y los sistemas de protección social que operan en Chile, el componente de juventud no siempre es tenido en cuenta en el diseño de las intervenciones públicas generales, a nivel transversal.

### **C) Institucionalidad sólida con algunos desafíos**

Se observan instituciones públicas fuertes con una acumulación trascendente en la ejecución de programas que intentan revertir situaciones de exclusión en el mercado laboral, en muchos casos con el aporte a nivel de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, dada esa base institucional se podría esperar un mayor nivel de coordinación en el diseño y la ejecución de los programas dirigidos a los jóvenes. Aparentemente, hoy en Chile no existe un espacio a nivel nacional en lo relativo a estas iniciativas, donde se discutan la coherencia y complementariedad de las diferentes propuestas.

#### **D) Insuficiente interacción entre la formación y el mundo laboral**

El análisis de las diferentes evaluaciones de los programas, la revisión de las opiniones de los empresarios y los sindicatos, y el análisis del sistema educativo dejan en claro la necesidad de coordinar estos dos espacios. Este punto se desarrolla con más detalle en las líneas básicas de lineamientos.

#### **E) Educación, un nuevo escenario con algunos ajustes**

Surgen algunas cuestiones desde donde repensar las intervenciones en políticas educativas:

a) La ampliación de la cobertura no tuvo como costo el deterioro de la calidad. La educación en Chile, como en la mayoría de los países de América Latina, presenta una doble segmentación por cobertura y calidad.

b) Se verifica que la extensión de la cobertura focalizada en el nivel terciario y analizada por nivel socioeconómico es relativa.

c) Hay una debilidad aparente en el vínculo entre el sistema educativo y el mundo productivo. No sólo a nivel de formar en las competencias requeridas por el mercado; es necesario que los jóvenes también tengan un conocimiento del mundo laboral.

#### **F) Relativo protagonismo de los actores sociales en la concertación y estrategia nacional**

No fue posible verificar en la práctica mecanismos de consultas con actores claves en la temática, como sindicatos, empleadores y jóvenes. Tampoco fue posible determinar si la mayoría de los programas a lo largo de su proceso tuvieron canales de retroalimentación permanente con estos actores, privando a dichas intervenciones de los valiosos aportes que los empresarios, sindicatos y organizaciones juveniles pueden realizar, en relación con la eficiencia de los procesos productivos y otros aspectos claves.

#### **9.2 Propuestas de lineamientos: algunos aspectos claves**

La sumatoria de algunos factores constituye un escenario favorable para dar un salto cualitativo, por medio de la concertación e implementación de una política público-privada. A saber:

- La actual administración chilena aparece fuertemente sensibilizada con el tema. En el marco de las 36 medidas<sup>79</sup> mencionadas anteriormente, propuestas por el gobierno, existe la posibilidad de avanzar en la construcción de políticas de empleo juvenil.

<sup>79</sup> Algunas de ellas refieren directamente al empleo juvenil. Las medidas estipulan lo siguiente: Apoyo a la contratación de jóvenes en jornada parcial, modificación en edad, cobertura y monto de bonificación a la contratación en el Programa de Aprendices y apoyo a la contratación de jóvenes en el sistema Chile Solidario. Estas líneas de acción (con algunas modificaciones posibles) se recogen en los programas propuestos en el presente documento. La implementación fue pensada para los primeros 100 días de gobierno, pero hubo problemas legales-burocráticos que postergaron la entrada en vigencia de dichas modificaciones.

- Chile también demuestra una voluntad explícita con los grandes instrumentos de desarrollo como los Objetivos de Desarrollo del Milenio–ODM<sup>80</sup> y la elaboración de un programa de Trabajo Decente, a nivel país.

Siguiendo la lógica planteada en el presente documento, resulta pertinente conjugar un posible esquema de lineamientos (ver figura 2) propuesto por OIT/PREJAL, a modo de hoja de ruta, que aportaría al logro de una política de empleo juvenil. El proyecto recomienda que la hoja de ruta contemple, dentro de sus ejes centrales, los siguientes aspectos:

- Una definición de lineamientos en base a elementos transversales, que funcionen como marco para la definición de una política de empleo juvenil. Aquí cobra singular importancia el logro de una mejor articulación de lo existente, a nivel de programas y de retroalimentación institucional<sup>81</sup>.

- La generación de estructuras de intercambio para que este proceso pueda ser sostenido en el tiempo. Es recomendable que dichos espacios sean institucionalizados. De esta forma, desde OIT/PREJAL se realiza una propuesta de lineamientos, sugiriendo para ello la estructura institucional que

podría acompañar el espacio para el diseño y construcción de los programas y las políticas que forman parte de dichos lineamientos en las primeras etapas.

Esta hoja de ruta, cuya aspiración final es la elaboración de unos lineamientos que posibiliten una política de empleo juvenil, debe considerar las siguientes áreas:

### **A) Desarrollo económico y nuevos empleos formales**

El desarrollo económico vinculado a la creación de empleos formales para jóvenes condiciona, en gran medida, el acceso a empleos dignos y productivos. Para grandes grupos de jóvenes, su vínculo con el mercado laboral se desarrolla exclusivamente por medio de empleos informales.

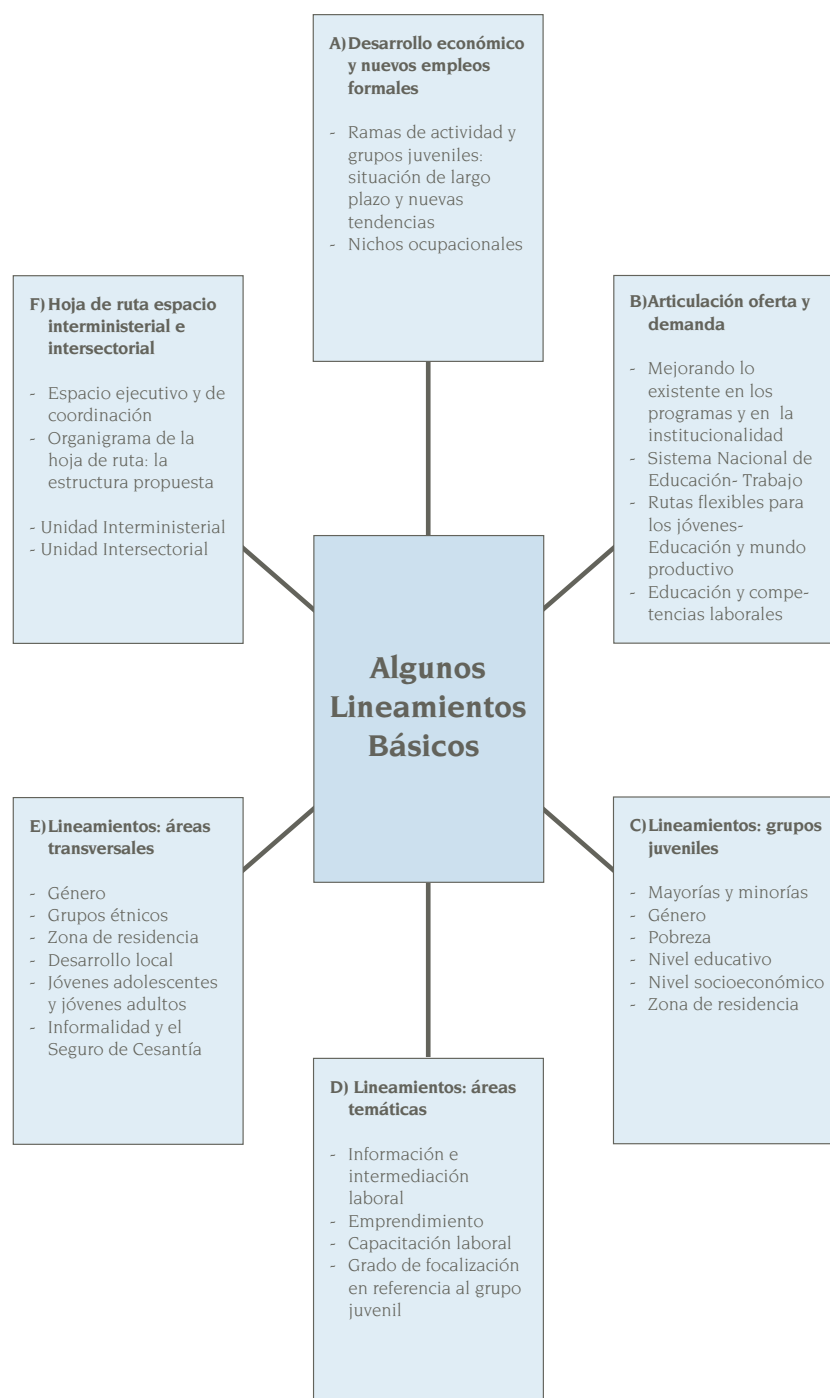
#### **• Consideraciones que arroja el diagnóstico**

En el tema del desarrollo económico y los grupos juveniles se pueden señalar algunos elementos importantes en este punto: a) el nivel de desempleo juvenil persiste aún en épocas de crecimiento económico; b) los distintos grupos de jóvenes se benefician en diferente grado de las bondades de la creación de empleo, producto en gran medida del crecimiento económico. El hecho de que existan desarrollo económico

<sup>80</sup> Dentro de los ODM se encuentran compromisos específicos de desarrollar planes nacionales de empleo juvenil.

<sup>81</sup> Teniendo en cuenta que la articulación de elementos no supone de por sí una política de empleo juvenil.

**Figura 2**  
**Propuesta de Lineamientos Básicos.**



y creación de nuevos empleos formales no necesariamente implica que esto beneficie a los jóvenes. En base a lo anterior se debería estimular el crecimiento del empleo formal<sup>82</sup> teniendo en cuenta los aspectos más trascendentes para los jóvenes, a saber, los nuevos nichos ocupacionales y las ramas de actividad, enfatizando aquéllas en las que los jóvenes comumente se emplean y que han mostrado el mayor crecimiento de ocupación juvenil en los últimos años.

- **Propuestas desde donde trabajar los lineamientos**

Es esencial que el desarrollo económico del país genere más y mejores empleos. Desde esta óptica, resulta imprescindible instrumentar iniciativas, identificando los factores que pueden estimular no sólo la creación de nuevos empleos, sino también el tránsito de la informalidad a empleos dignos, incluyendo los derechos laborales y los mecanismos de protección social. Probablemente, si entre las nuevas medidas se contempla el aumento de la productividad, sus efectos se multiplicarán.

## **B) Articulación oferta y demanda de empleo**

Del grado de coordinación alcanzado entre la oferta y la demanda de empleo depende,

Es imprescindible  
instrumentar  
iniciativas,  
identificando los  
factores que pueden  
estimular la creación  
de nuevos empleos  
y el tránsito de  
la informalidad a  
empleos dignos.

<sup>82</sup> Un ejemplo de esas medidas es el subsidio a las cotizaciones provisionales, propuesta como proyecto de ley.

en gran medida, lograr una mayor y mejor inserción laboral de los jóvenes, aumentar el impacto de las intervenciones, y, al mismo tiempo, hacer más rentables los recursos que se inviertan en los programas<sup>83</sup>.

### • Consideraciones que arroja el diagnóstico

La productividad es uno de los ejes fundamentales, en el cual se pueden profundizar las posibles propuestas. Los bajos niveles de productividad se encuentran asociados al sistema educativo, que no consigue incorporar en ciertos grupos de jóvenes el pensamiento lógico/matemático o el aprender a aprender, limitando las habilidades necesarias para moverse en el nuevo mercado laboral, donde el conocimiento es primordial. Los logros educativos de los jóvenes, es decir, los mayores niveles de enseñanza formal alcanzados, no logran traducirse en una buena inserción laboral. Teniendo en cuenta lo anterior, se desarrollan algunas líneas vinculadas a la productividad, en el marco de la articulación de la oferta y la demanda.

El programa Chile Califica impulsa la formación permanente de la PEA, vinculando dos ámbitos: trabajo y formación. La

estrategia del programa no es apelar a nuevas instituciones, sino coordinar las existentes desde ambas áreas. Desde Chile Califica, con 25 redes de articulación de formación técnica para el mundo empresarial en todo el territorio, se crea un interesante antecedente en lo que respecta al vínculo entre educación y trabajo.

Este programa se encuentra impulsando un sistema nacional de certificación de competencias laborales<sup>84</sup>. Se está generando un lenguaje común: "...el clasificador de empleo, de ocupaciones, la malla curricular, competencias que deben servir para diseñar la malla..."<sup>85</sup>. Son relaciones nuevas entre el mundo del trabajo y el mundo de la educación; Chile Califica está trabajando con los dos mundos. Esto implica otro escenario desde donde implementar las políticas y los programas.

El nivel de enseñanza formal alcanzado opera como certificador en el mundo laboral actual de la capacidad de aprender a aprender, y cierto nivel se convierte en un requisito mínimo exigido por las empresas (diversos estudios comprueban que para ingresar al mercado formal son necesarios 12 años de educación).

<sup>83</sup> Sirve de sustento el ejemplo de Alemania, con tasas de desempleo juvenil cercanas al desempleo adulto, donde el sistema educativo se vincula con el mundo del trabajo facilitando el ingreso de los jóvenes al mercado laboral.

<sup>84</sup> Actualmente existe un proyecto en el ámbito legislativo sobre el tema.

<sup>85</sup> Entrevista a Ignacio Canales, Director del programa Chile Califica. Véase, M. Charlin; P. Fernández y F. Carmelo: Propuestas sobre políticas, programas y proyectos para el fomento de la inserción laboral de jóvenes en Chile. Proyecto Regional "Integración de jóvenes al mercado laboral. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ, FLACSO, Chile, 2005.

### Recuadro 10 Principales valoraciones positivas de los jóvenes. Requerimientos de la demanda Opinan los empresarios

Las empresas muestran una clara valoración de los atributos genéricos de los jóvenes. Destacan especialmente “la capacidad de aprender” y “la habilidad con la tecnología”.

Los medios mayormente utilizados para contratación de personal son por medio de terceros (implicancia de redes sociales que tenga el joven) y las prácticas laborales (repensar los programas y los posibles estímulos).

La validación de las competencias se hace por medio del tercero que “certifica” al joven recomendado. Puntualizan la “segmentación del mercado laboral juvenil”: existen diversos tipos de jóvenes, que muestran variantes tanto en el proceso de inserción como en el comportamiento laboral.

Ven como positivas las acciones de los establecimientos privados como el INACAP, universidades y los liceos técnicos administrados por asociaciones empresariales, quienes se contactan con las empresas para diseñar las mallas curriculares. Se reconocen avances en los contenidos de los estudios.

**Fuente:** Elaboración propia en base a: Elaboración propia en base a C. De la Lastra y C. Campusano: *Requerimientos de la demanda laboral*, en: M. Charlin y J. Weller “Juventud y mercado laboral: brechas y barreras”. Santiago: FLACSO-Chile; CEPAL, 2006. 254 p.

#### • Propuestas desde donde trabajar los lineamientos

*Sistema de pasantías:* Dirigido a jóvenes que se encuentren cursando los niveles educativos terciario y técnico. El Estado, conjuntamente con las organizaciones empresariales, ofrecerán pasantías con el objetivo de que estos jóvenes se familiaricen con las ramas de actividad o “giros” de las empresas en las áreas que se encuentran formando.

*Participación activa de las organizaciones de empleadores en la gestión de los liceos técnicos:* Aparentemente existe una mayor inserción de los egresados de los liceos técnicos cuando, en el diseño de la propuesta o la gestión, intervienen miembros del sector empleador. Dada esta constatación,

resultan aconsejables dos iniciativas en el marco de los lineamientos: a) estimular la participación del sector empresarial en los liceos técnicos que presentan menor tasa de inserción de sus egresados, y b) buscar identificar las razones de esta asimetría, comparando grupos de liceos técnicos con y sin gestión empresarial.

*Diagnóstico de nichos ocupacionales y estimación de la pertinencia de la formación para el trabajo:* Frente al problema del desempleo y subempleo resulta prioritario identificar cuáles son las ocupaciones en el ámbito formal del mercado de trabajo, donde los jóvenes han logrado empleos de calidad en los últimos años, como forma de propiciar el abandono de la informalidad. Los datos obtenidos en

el diagnóstico anterior se utilizarán como instrumento de política, basándose en las “señales” del mercado de trabajo y buscando enfocar la formación hacia a la demanda, para dos aspectos relevantes: a) cotejar el grado de correspondencia del sistema educativo y los programas de empleo con las ocupaciones detectadas, y b) tomar decisiones en el ámbito del desarrollo económico del país, que estimule el aumento de dichas ocupaciones.

*Sistema Nacional de Educación–Trabajo con rutas flexibles para los jóvenes:* Es necesario institucionalizar un sistema de educación y trabajo con rutas flexibles para los jóvenes. Esto implica desde revalorizar los liceos técnicos –la percepción es que el sistema favorece claramente las carreras profesionales frente a las técnicas<sup>86</sup>–, pasando por la retención escolar, hasta poder compatibilizar el estudio con el trabajo. Desde el mundo laboral, lograr generar, por medio de incentivos o acuerdos con las empresas<sup>87</sup>, diferentes tipos de empleos dignos, permitiendo una familiarización paulatina que resulte en un ingreso “ordenado” (o menos traumático) al mundo laboral. Están claros los costos que tienen algunas experiencias para el proyecto laboral a lo largo de la vida: se estudió el impacto que trae aparejado el primer empleo,

existiendo una fuerte correlación en calidad, formalidad, etc. con las ocupaciones futuras. Si bien esto puede ser discutible, lo que está fuera de todo debate es lo costoso que resulta para el individuo –en términos de calidad de vida– la deserción escolar temprana y el trabajo infantil.

*Educación como el puente al mundo del trabajo:* Es un nuevo concepto del sistema de enseñanza formal, más inclusivo, que incorpora en la currícula módulos específicos como el tema del emprendimiento y los derechos laborales, o generales, como el mundo del trabajo. La idea es lograr que el joven termine su ciclo formativo con una idea clara, o al menos bastante aproximada, del tipo de inserción a la que aspira en el mercado laboral

*Certificar “lo posible” de la realidad juvenil:* Significa revalorizar el aprendizaje fuera del sistema de enseñanza formal y abrir la mirada a distintos ámbitos de la formación como generadores de credenciales para el logro de la inserción laboral.

### C) Grupos juveniles

En los lineamientos se debe tener muy en cuenta como se conforman los distintos grupos juveniles en Chile. Esto parte

<sup>86</sup> “Los sistemas educacionales han sido diseñados con sesgos de autocontención, conduciendo a los niveles superiores para culminar en la universidad (...) No existen vinculaciones con el mercado del trabajo a lo largo del ciclo ocupacional y los puntos de salida naturales se producen al final de cada ciclo escolar...” (Tokman, 2004).

<sup>87</sup> Por ejemplo, pasantías.

de constataciones a nivel general del mercado de trabajo (por ejemplo, la existencia de muchos mercados laborales, no sólo relacionados a los principios y derechos básicos en el trabajo, sino también a los diferentes grupos etarios) y otras particulares referidas a los jóvenes, como la falta de conocimiento de éstos de la dinámica del mercado laboral en el que se mueven. Se repasan a continuación algunas de las principales variables que permiten marcar un perfil de la juventud chilena, particularmente en su vínculo con el mercado laboral y los posibles lineamientos asociados.

### • Consideraciones que arroja el diagnóstico

*Jóvenes adolescentes y adultos:* El objetivo ideal es que los jóvenes adolescentes continúen estudiando y los jóvenes adultos ingresen al mercado laboral, paulatinamente y en forma ordenada. Ello, conjugado con el nuevo concepto de formación permanente, o formación a lo largo de la vida<sup>88</sup>. Resulta pertinente diseñar programas específicos para ambos grupos, entendiendo que tienen características comunes. Pero en la gran mayoría de los casos, es posible identificar líneas de trabajo particulares.

*Nivel educativo y empleo:* El desempleo juvenil en Chile recién baja sustantivamente

cuando la persona cuenta con algún año de nivel terciario. El individuo que cuenta con menos de 12 años de estudio queda excluido del mercado formal de trabajo. La educación muestra un campo segmentado en Chile. Es muy probable que las nuevas medidas del gobierno apunten a transformar dicha realidad, más si se tiene en cuenta en qué sectores se invertirán los recursos. Recientemente, el gobierno anunció la inversión en educación de 481 millones de euros para mejorar la cobertura y la calidad de la misma, en el marco de un plan de inversión social. Esta acción incluye el aumento de recursos para los municipios que se hacen cargo de la educación estatal; el incremento de la subvención por alumno; la creación de una Superintendencia de Educación, y el apoyo monetario para aquellas escuelas que eduquen a los niños más pobres<sup>89</sup>.

*Nivel socioeconómico:* La necesidad de tomar en cuenta dicha variable en las políticas dirigidas a los jóvenes se justifica por datos arrojados por el diagnóstico: casi la mitad de ellos viven en los hogares de ingresos más bajos (quintiles I y II), realidad que se torna más compleja con los adolescentes, que representan en ese grupo el 52%. Se ejemplifica con dos grupos: a) los jóvenes que no tienen más remedio que aportar tempranamente al

<sup>88</sup> Cuya institucionalización Chile Califica impulsa, a nivel nacional.

<sup>89</sup> Medida anunciada por la Presidenta Bachelet en su segundo mensaje anual del 21 de Mayo.

hogar, por lo tanto no pueden salir del mercado laboral, y b) los jóvenes que están en condiciones de realizar el ensayo-error como forma de primera aproximación al mercado de trabajo, como es el caso de los estudiantes universitarios<sup>90</sup>.

**Género:** Las mujeres jóvenes perciben menos ingresos por las mismas tareas que los hombres. En paralelo, están más expuestas a formas precarias de inserción. Esto se explica claramente en base al diagnóstico: la participación laboral de las mujeres se encuentra correlacionada con los quintiles de ingreso (en el primer quintil la tasa alcanza a un 22.8% y en el quinto quintil es de un 52.5%)

**Jóvenes que no estudian ni trabajan<sup>91</sup>:** Se debe analizar con profundidad la implicancia de esta categoría. Entre las mujeres, una de las principales razones asociadas a la “inactividad total” (estudio y trabajo) se encuentra estrechamente vinculada al cuidado de los hijos o desarrollo de los quehaceres del hogar. Ello crea un problema de credibilidad en los datos estadísticos y, más importante aún, para el futuro del país. Difícilmente la mayoría del colectivo, en las condiciones actuales, puede acceder a algún tipo de sistema de jubilación.

**Jóvenes desertores del sistema de enseñanza formal:** La temprana deserción del sistema de enseñanza formal condiciona el futuro laboral de los jóvenes, que pasan a transitar en el circuito de empleos mayormente precarios e informales.

#### • **Propuestas desde donde trabajar los lineamientos**

**Jóvenes adultos:** La asunción de roles y compromisos puede ser una de las áreas de intervención, pues muchas veces condicionan el logro de un trabajo decente. Dentro de los jóvenes adultos hay una gran diversidad de grupos que requieren acciones específicas.

**Jóvenes Adolescentes:** En este grupo se debe tener muy en cuenta la compleja transición de la escuela al trabajo y la necesaria vinculación entre el mundo educativo y el laboral, frente a la mayor movilidad de los jóvenes en relación a los adultos y la posible vinculación a la precarización. Ello, considerando que la movilidad laboral y el cambio frecuente de situación ocupacional dificultan la acumulación de las credenciales laborales que se evalúan para acceder a un trabajo digno y productivo.

<sup>90</sup> Mitigando, parcialmente, la carencia de la vinculación entre el mundo educativo y laboral.

<sup>91</sup> Los jóvenes que no estudian ni trabajan son objeto de atención prioritaria en la Agenda Hemisférica de la OIT en las Américas. En la misma se establece la meta de reducir a la mitad el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan, en un plazo de diez años. Véase, OIT: *Trabajo Decente en las Américas: una agenda hemisférica*, 2006-2015. Brasília: OIT, 2006.

*Jóvenes con doble rol:* Una propuesta es la colocación en puestos de trabajo de media jornada dirigida a jóvenes estudiantes que deseen ingresar al mercado laboral para tener sus primeras experiencias. Pueden buscarse nichos ocupacionales vinculados a las ramas de la economía que ocupan mayor mano de obra en determinados meses, las pasantías laborales o el voluntariado juvenil. Esta línea debe estar claramente focalizada, y por lo tanto, diferenciada de la siguiente.

*Jóvenes desertores del sistema de enseñanza formal:* Nivelación de estudios y trabajo de media jornada, focalizados en jóvenes desertores del sistema de enseñanza formal, que no han logrado el nivel estipulado de escolaridad obligatoria. Establecer cupos de puestos de trabajo, subsidiados por el Estado, que permitan al joven contar con una garantía de continuidad en el empleo, en la medida que vaya completando su formación educativa hasta alcanzar los 12 años de escolaridad obligatoria estipulados en el país.

*Derechos laborales y jóvenes:* Formar a los jóvenes en los principios y derechos básicos del trabajo es sumamente importante para ayudarlos a establecer sus primeros contactos con el mercado laboral. Resulta pertinente capacitarlos en las reglas del juego, enmarcadas en la propuesta de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

*Género y rediseño de programas:* El posible rol del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) relacionado con la juventud es interesante, considerando que el SERNAM cuenta con una importante acumulación en temas de género. Es importante aprovechar dicho bagaje para el rediseño de las políticas en el campo de la mujer y el empleo, con una perspectiva de juventud al interior de las diferentes acciones que realizan los servicios públicos.

*Mujeres jefas de hogar:* Son necesarias ofertas de capacitación técnica para mujeres jóvenes, jefas de hogar, en base a un diagnóstico de la posible demanda del mercado, pensando alternativas en el marco de tareas flexibles o que se puedan desarrollar en el hogar, o bien capacitar a las jóvenes en profesiones técnicas.

#### **D) Áreas temáticas**

El diseño de los lineamientos de una política de empleo juvenil debería considerar las siguientes áreas temáticas: información e intermediación laboral, emprendimiento, capacitación laboral, educación-mundo productivo y grado de focalización en referencia al grupo juvenil.

#### **• Consideraciones que arroja el diagnóstico**

*Emprendimiento:* Siete 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. Las micro y pequeñas empresas generan cerca del 80% del empleo en Chile y tienen un importante peso en la generación de puestos de trabajo. Sin embargo, no fue posible identificar una oficina pública de “alto nivel jerárquico”, especializada en la temática del emprendimiento juvenil y a nivel de programas. El Estado no ejecuta intervenciones focalizadas en jóvenes sobre esa modalidad<sup>92</sup>.

*Emprendimiento vs. educación:* Chile cuenta con altos niveles de cobertura y años de escolaridad en su población joven. El nivel educativo alcanzado por los jóvenes no tiene un reflejo equivalente en la calidad de su inserción laboral (asociado al lento crecimiento del empleo formal). Aparentemente, existe un posible “cuello de botella” desde donde trabajar y potenciar la modalidad emprendedora, favoreciendo un salto cualitativo. Cabe recordar que uno de los factores claves en el éxito es el nivel educativo alcanzado<sup>93</sup>: a mayor nivel, más fácil es lograr “un nuevo empresario”.

*Economía informal, emprendimiento y juventud:* La categoría de trabajador independiente en los jóvenes contempla

diferentes situaciones, entre ellas, las personas que se mueven en el ámbito de la economía informal. Sin duda es un grupo que además de heterogéneo, resulta prioritario para definir los lineamientos de una política de empleo juvenil.

*Intermediación laboral:* Las redes sociales continúan cumpliendo un rol fundamental en el acceso al empleo<sup>94</sup>, lo que aumenta la segmentación del mercado laboral juvenil. Los jóvenes con carencias de capital social enfrentan mayores obstáculos para acceder a un empleo.

*Grado de focalización en referencia al grupo juvenil:* El documento utiliza dos tipos de criterios para clasificar a los programas de empleo juvenil, a saber: focalizados o no en jóvenes y el tipo de intervención asociado al objetivo buscado en la intervención.

- Propuestas desde donde trabajar los lineamientos

*Institucionalidad en emprendimiento juvenil:* Crear una oficina pública especializada en emprendimiento juvenil en la órbita del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Esta nueva institucionalidad, en una primera etapa, podría apoyarse (buscando la transferencia y la retroalimen-

<sup>92</sup> En forma secundaria, existen líneas programáticas (ver tabla 9).

<sup>93</sup> Esta afirmación se respalda en la literatura especializada en emprendimiento y también en las conclusiones de diversas evaluaciones de diferentes programas de emprendimiento juvenil

<sup>94</sup> Ver recuadro 5 sobre opinión de los empresarios en relación a las formas que utilizan para reclutar personal.

tación del aprendizaje) en los diversos organismos que intervienen en el programa Chile Emprende (INDAP, SERCOTEC, CORFO, SENCE, SUBDERE y Ministerio de Economía). Si se incorporan las organizaciones empresariales, sindicales y el INJUV, resultaría en un buen andamiaje para fortalecer una institucionalidad en emprendimiento juvenil.

*Emprendimiento vs. educación:* Incorporar en la currícula escolar el emprendimiento, junto al posible proyecto laboral de los jóvenes<sup>95</sup>.

*Emprendimiento y programas existentes no focalizados en jóvenes:* Potenciar el impacto de Chile Emprende creando una línea de trabajo específica para jóvenes. Es recomendable que dicha línea del programa opere en un equilibrio entre los indicadores de éxito (con los grupos con mejores cualidades para el emprendimiento) y los jóvenes más excluidos (utilizando para eso las modalidades de incubación y seguimiento a las nuevas empresas).

*Incubación y capital semilla:* Crear un sistema que aglutine incubación de empresa juvenil y capital semilla. En caso que sea posible, diseñado en base a ejemplos prácticos provistos, en primera instancia, por las organizaciones de empleadores.

*Economía informal, emprendimiento y juventud:* Estudiar diversas medidas que permitan la formalización de los jóvenes que se desempeñan como trabajadores por cuenta propia en la economía informal.

*Organizaciones de empleadores y emprendimiento juvenil:* Las organizaciones de empleadores pueden designar a un número de empresarios dispuestos a oficiar de tutores o padrinos en el diseño, desarrollo e implementación de emprendimientos juveniles.

*Obstáculos “implícitos” para el emprendimiento juvenil:* Además de los factores que operan “naturalmente” en el mercado de trabajo, delimitando el éxito o no en el logro y sostenibilidad de un emprendimiento (por ejemplo nivel educativo, redes, acceso al crédito, etc.) probablemente existen otros, en los que sería oportuno indagar. Es el caso del imaginario social del empresario exitoso, y aquí resulta importante recabar información sobre cómo perciben los jóvenes la posibilidad de transformarse en empresarios. En algunos países, esto opera en contra de la opción como trabajador independiente.

*Intermediación laboral y desarrollo local:* Propiciar el trabajo interinstitucional entre las OMIL y las oficinas locales de juventud, posibilitando una mejor intermediación laboral, entendida

<sup>95</sup> Vale aclarar que en la reciente reforma educacional esto no se encuentra contemplado.

Las organizaciones  
de empleadores  
pueden designar a un  
número de empresarios  
dispuestos a oficiar de  
tutores o padrinos en  
el diseño, desarrollo  
e implementación de  
emprendimientos  
juveniles.

como una corrección de las asimetrías en el acceso a la información del mercado laboral entre los diferentes grupos juveniles. Es necesario reforzar y potenciar el trabajo de las Oficinas Municipales de Legislación Laboral (OMIL), con dos vertientes: vinculadas al desarrollo local y maximizando su cercanía (legitimidad) con la población objetivo (contacto cotidiano entre la OMIL y los individuos). Las OMIL deben convertirse en un servicio eficiente de doble entrada: para los que buscan (jóvenes), pero también para los que ofrecen empleo (empresarios) y si la experiencia se encuentra focalizada o no en jóvenes. La solución no es continuar creando programas y sino rediseñar lo existente.

*Programas focalizados en jóvenes:* Evaluar lo existente en el universo de los programas focalizados en jóvenes. Ver si ellos responden a la heterogeneidad de la juventud y a los objetivos (intermediación, emprendimiento, capacitación, etc.) que se han propuesto.

*Programas no focalizados en jóvenes pero que los abarcan:* Se asume que el impacto de este tipo de programas en los grupos juveniles varía notablemente al tener o no líneas específicas en su diseño para jóvenes. Los programas pueden contemplar a diversos grupos juveniles entre sus beneficiarios, pero no necesariamente por ello, contar en su entramado de propuestas con elementos que contemplen las particularidades de los jóvenes.

*Grupos de trabajo temáticos interministeriales, que diseñen propuestas específicas de lineamientos:* Crear grupos integrados por representantes de organismos públicos especializados en cada una de las materias. Es aconsejable que dicha instancia sea institucionalizada y legitimada por el Estado. Las áreas propuestas son las siguientes: información e intermediación laboral, emprendimiento, capacitación laboral, educación-mundo productivo y grado de focalización en referencia al grupo juvenil.

### **E) Áreas transversales**

Algunas áreas transversales para el diseño de los lineamientos básicos las constituyen: género, grupos étnicos, zona de residencia, desarrollo local, jóvenes adolescentes y jóvenes adultos, etc.

#### **• Consideraciones que arroja el diagnóstico**

*Juventud rural:* Los jóvenes rurales presentan mayores niveles de pobreza que sus pares urbanos. La migración a la ciudad, por lo general implica altos costos para la sociedad, en su desarrollo económico y en el deterioro de sus redes y mecanismos de inclusión. El desarrollo local ligado al medio rural presenta, por sus propias características, un potencial importante para las experiencias públicas. Sin embargo, no fue posible identificar

programas públicos de empleo específicos para este colectivo. Resulta de interés lograr una articulación con el INDAP.

*Informalidad, seguro de cesantía y juventud:* Cierta grupo de jóvenes tiene una alta participación en la informalidad y compone uno de los colectivos juveniles prioritarios para las políticas públicas. La mayor cantidad de beneficiarios de la política de capacitación provienen del ámbito de la formalidad, en especial, los que mantienen un vínculo contractual con empresas medianas y grandes. Esta situación puede resultar en la conclusión de un objetivo no deseable, que es capacitar a quien ya tiene empleo antes que a los que buscan. Como parte de las políticas pasivas, se creó en el 2002, el Seguro de Cesantía. Existen fundamentos para creer que a los jóvenes, por el tipo y condiciones de inserción y por su mayor movilidad laboral, les resulta complejo acceder a sus beneficios, debido a la alta rotación observada en el empleo. El Seguro de Cesantía, en su componente solidario, ha registrado bajos niveles de ejecución y de pago de beneficios. El Fondo de Cesantía Solidario (FCS), que garantiza beneficios en el caso de despido por necesidades de la empresa, muestra acumulación creciente de recursos, debido tanto a la menor incorporación relativa de cotizantes con contratos indefinidos así como por el efecto restrictivo que ejerce la condición de contar con 12 cotizaciones continuas previas para la

obtención del beneficio...” (OIT, 2006). Por lo tanto, resulta pertinente que los encargados de diseñar los lineamientos tomen en cuenta estos antecedentes al momento de priorizar acciones.

- **Propuestas desde donde trabajar los lineamientos**

*Juventud rural:* Algunos elementos posibles desde donde articular los lineamientos que contemplen a los jóvenes rurales pueden ser: a) diagnósticos que permitan identificar nuevos tejidos productivos a nivel local en áreas rurales; b) facilidad de acceso al crédito para emprendimientos rurales, y c) instancias de formación a distancia, conjugando el potencial de las nuevas tecnologías con metodologías innovadoras.

*Informalidad, Seguro de Cesantía y juventud:* Es necesario evaluar el nivel de cobertura dado a los jóvenes, identificando los colectivos juveniles que quedan fuera de dicha cobertura y sus causas. Comparar los resultados del estudio anterior con otros colectivos. Ello permitirá reafirmar hipótesis sobre las causas que determinan los niveles de cobertura para los jóvenes.

## **F) Espacio interministerial e intersectorial**

Se busca crear un espacio de interinstitucionalidad, ejecutivo y de coordinación, que posibilite el ámbito desde donde

diseñar una serie de lineamientos. En primer término, se desarrollan las fortalezas para un proceso como el aquí propuesto a la luz del diagnóstico. Seguidamente se delimitan qué actores podrían participar de dicho proceso, realizando un análisis específico en el caso de los grupos juveniles. Se continúa con la hoja de ruta y la estructura propuesta.

- **Consideraciones que arroja el diagnóstico:**

*Antecedentes de concertación en políticas de juventud:* El Grupo de Trabajo Interministerial Coordinador de Políticas de Juventud (GTI) y el Comité Especial de Ministros constituyen antecedentes importantes para la búsqueda de una política de juventud.

*Institucionalidad con trayectoria:* Existen instituciones fuertes y con amplia trayectoria en la instrumentación de políticas

*El papel de los actores sociales y procesos de concertación como estrategia nacional:* La OIT, en sus diversos documentos, puntualiza la necesidad de la construcción de políticas en el marco del debate y la búsqueda de acuerdos entre los actores claves.

El debate sobre qué crear primero, si un espacio de coordinación interinstitucional o una política de empleo productivo y digno para los jóvenes, puede ser superado a través de la coordinación de los programas existentes bajo un “gran paraguas”, con

una visión integral de la problemática, de la cobertura que se está brindando a los diferentes grupos juveniles de acuerdo a las prioridades y de la eficiencia o impacto de las intervenciones.

La participación activa de los actores sociales es clave en el proceso de diseño y seguimiento de programas de empleo juvenil. Esto fortalece su pertinencia, garantiza su legitimidad y sostenibilidad, entre otros factores.

Entre los actores principales que podrían participar de un proceso de concertación, además de los empresarios y sindicatos, se encuentran los propios jóvenes. Chile cuenta con experiencias en su pasado reciente que pueden dar pistas claras sobre posibles metodologías a ser instrumentadas. Un ejemplo es la construcción conjunta del Plan de Desarrollo Juvenil de Concepción, en la que los jóvenes participaron activamente en un debate horizontal para la construcción de una propuesta integral de política territorialmente enmarcada. Lo anterior y las formas de organizarse ligadas al INJUV replantean la posibilidad de que sean sujetos activos antes que objetos pasivos de programas y políticas.

#### • **Propuestas desde donde trabajar los lineamientos**

*Unidad interministerial:* Se propone crear una unidad interministerial de coordinación que

analice lo existente, centrado en el objetivo del empleo decente y productivo para los jóvenes, cuya secretaría y coordinación sea asumida por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Estarían representados todos los ministerios con implicancia en el diseño y/o ejecución en los programas actuales, relacionados con el empleo juvenil. Especial participación tendrán las Unidades Coordinadoras (UC) de las intervenciones vigentes. Se aconseja que dicha instancia evalúe, profundice, de ser necesario, modifique los elementos de los lineamientos propuestos por OIT/PREJAL e incorpore otros que complementen lo existente.

*Grupos de trabajo:* Se conformarían grupos de trabajo por áreas temáticas específicas (información e intermediación laboral, emprendimiento, capacitación laboral, educación-mundo productivo, grado de focalización en referencia al grupo juvenil, etc.) y transversales (género, grupos étnicos, zona de residencia, jóvenes adolescentes y jóvenes adultos, etc.)

*Evaluar lo existente como soporte en la elaboración de los lineamientos:* La unidad interministerial y los grupos de áreas (específicas y transversales) determinarán, a la luz de las evaluaciones existentes, la posibilidad de reformular algunas de las iniciativas. Cobra importancia la participación y coordinación a tres niveles: la unidad interministerial, las áreas temáticas específicas y las transversales. El nivel de interacción entre

estas tres instancias garantiza el equilibrio de los aspectos propios del programa, junto a la visión integral del área (emprendimiento, intermediación laboral, capacitación laboral, etc.) en que se encuentra enmarcado el objetivo de la experiencia y, por último, la mirada general en el marco de una política de juventud y empleo.

*Unidad Intersectorial:* Como segunda instancia de coordinación y validación se propone crear una unidad de trabajo intersectorial.

*Consulta Intersectorial:* Someter a consulta los lineamientos elaborados con los actores sociales por medio de la unidad intersectorial.

*Firmas de acuerdos:* Luego de haber puesto a consideración los lineamientos, se evaluará la posibilidad de la firma de un acuerdo sobre los lineamientos de política de empleo juvenil por parte del gobierno y el resto de los actores sociales.

## 10. A modo de conclusión

La problemática del empleo juvenil en Chile tiene claros matices estructurales. La tasa de desempleo juvenil se mantiene muy por encima de la general, incluso en procesos de expansión económica. Por otra parte, cuando la demanda agregada de empleo se contrae, los jóvenes son una de las primeras variables de ajuste, dejando

en evidencia que el crecimiento económico por sí solo no resulta suficiente para modificar dicho fenómeno. Es necesaria una estrategia integral que contemple las diferentes causas de este problema y los factores de heterogeneidad del colectivo. Al sondear en las distintas realidades juveniles, sobresalen factores tales como la informalidad laboral, la precariedad del empleo y el desempleo de larga duración.

El análisis anterior resulta preocupante, si se toma en consideración que: a) Chile ha sido bastante exitoso al disminuir la pobreza, entre 1990 y 2006, en 25% puntos porcentuales, y b) casi la mitad de los jóvenes pertenecen, actualmente, a los dos quintiles inferiores de ingreso, situación que es aún más preocupante para los jóvenes adolescentes.

Por otra parte, un análisis de los resultados del sistema educativo chileno, sin duda, puede desarrollarse en función de la evidencia del mercado de trabajo. En este sentido, y considerando un sistema educativo que incluye y al mismo tiempo diferencia –frente a un notable aumento de cobertura con consecuentes problemas de segmentación–, es posible sostener que las trayectorias laborales están determinadas por el tipo de educación recibida. El sistema educativo se convierte en reproductor de las diferencias sociales, condiciona fuertemente las oportunidades de acceso a otros niveles

educativos y, por tanto, al tipo de empleo al que se accede y a la trayectoria laboral posterior.

Otro punto interesante a desarrollar en cuanto al vínculo entre la educación y el trabajo es la aparente desconexión de ambas dimensiones. Se constata dentro de la currícula la ausencia de módulos que propicien puentes con el mundo laboral. Ellos son necesarios para promover lo que se ha denominado una “educación para el trabajo” y propiciar instancias de coordinación público–privada que permitan dar mayor pertinencia a los contenidos y al tipo de formación otorgada por el sistema formal de enseñanza, en función de las competencias demandadas por el mercado laboral.

Existen hallazgos sumamente interesantes que caracterizan a las experiencias. En el ámbito público y privado, la focalización de la mayor parte de las intervenciones tiene carácter genérico, siendo que un alto porcentaje de beneficiarios son jóvenes. Lo anterior permite inferir que, en la mayoría de los casos, no existe una relación entre los diseños programáticos y los colectivos que integran gran parte de la población objetivo. Las intervenciones que los abarcan, pero que no cuentan con un diseño específico para los jóvenes, difícilmente logran hacerse cargo de las par-

ticularidades que explican la problemática juvenil y los desafíos de su inserción laboral.

El análisis de la oferta pública permite identificar áreas de intervención activa bien definidas: programas de empleo directo, subsidio a la contratación, capacitación laboral, intermediación e información laboral, formación permanente y emprendimiento. Es posible constatar, además, que la batería de programas se encuentra dispersa, atomizada y desarticulada, situación que se hace más evidente al no identificarse un órgano que haga las veces de “paraguas” institucional<sup>96</sup>. Por otra parte, se constatan superposiciones tanto de diseños programáticos como de poblaciones objetivo.

Los mismos fenómenos son compartidos por las intervenciones privadas, con algunos matices. En algunos casos, cuentan con mayor pertinencia en su diseño, cuestión que puede tener varias causas, como la cercanía con la población objetivo o el acceso al levantamiento de la demanda de competencias, la cual es directa cuando interviene el sector empleador.

Llama la atención la poca retroalimentación entre lo público y lo privado para identificar y generar procesos de aprendizaje que eleven la pertinencia de las intervenciones,

<sup>96</sup> No existe un espacio público permanente sobre empleo juvenil desde donde coordinar, ajustar y programar las intervenciones.

mejorando el impacto de los programas y con ello el retorno social de la inversión.

Por último, en ambas esferas de intervención falta un decidido impulso al emprendimiento juvenil –como posible vía de inclusión laboral–, por parte de programas y de instituciones especializadas. Se identificaron únicamente líneas programáticas de baja cobertura.

Un análisis global permite desarrollar consideraciones respecto al mapeo de los espacios que la ausencia de una política pública de empleo juvenil genera y desde dónde es posible proponer líneas de intervención. Sobre dicha base, OIT/PREJAL plantea una hoja de ruta para la consecución de este objetivo, intentando acercar las intervenciones a la heterogeneidad del colectivo y a los grupos “prioritarios”.

Finalmente y en el contexto de las recomendaciones contenidas en la hoja de ruta, se subraya el fortalecimiento de algunas estructuras ya existentes y la generación de otras que se evalúan como necesarias, promoviendo instancias de coordinación del tipo público–privada en el establecimiento de diseños pertinentes y estrategias tripartitas de mediano y largo plazo, que propicien el Diálogo Social y entreguen legitimidad a la política.

La complejidad de abordar una problemática multidimensional, como lo son el empleo y el desempleo juvenil, requiere

estrategias integrales y flexibles. El desafío sigue siendo lograr que las bondades del crecimiento económico chileno logren permear los diferentes mercados laborales segmentados que existen en el país y en los que participan los jóvenes.

## **BIBLIOGRAFÍA**

---

**ABDALA, Ernesto.** *Nuevas soluciones para un viejo problema: modelo de capacitación para el empleo de jóvenes.* En: Abdala, E.; Jacinto, C.; y Sola, A. (coords.) "La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva". Montevideo: OIT/CINTERFOR, 2005.

\_\_\_\_\_. *Evaluación de impacto: un reto ineludible para los programas de capacitación juvenil.* Boletín 150. Montevideo: OIT/CINTERFOR, 2005.

\_\_\_\_\_. *Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes.* Montevideo: OIT/CINTERFOR, 2004. 152 p.

\_\_\_\_\_. *Jóvenes, educación y empleo en América Latina. Papeles de Población.* Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). n. 33, 2002.

<http://papelesdepoblacion.uaemex.mx/rev33/pdf/Abdala33.pdf>

**BORDIEU, Pierre.** *Capital cultural, escuela y espacio social.* México D.F.: Ed. Siglo XXI, 1997.

**BRAVO, David, CONTRERAS, Carmen Contreras y MEDRANO, Patricia.** *Informe final evaluación de impacto. Programas de empleo con apoyo fiscal.* Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2004.

**BRUNNER, José Joaquín y ELACQUA, Gregory.** *Informe sobre el Capital Humano en Chile. Escuela de Gobierno.* Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez, mayo 2003.

**CARUSO, Luiz Antonio y TIGRE, Paulo (Coord.).** *Modelo SENAI de Prospeção: documento Metodológico.* Montevideo: Cinterfor/OIT, 2004, 77 p. (Papeles de la Oficina Técnica, 14),

**CHACALTANA, Juan** *Estudio sobre la dinámica del mercado laboral peruano.* Proyecto Regional "Integración de jóvenes al mercado laboral". Lima: CEPAL/ GTZ, 2005.

\_\_\_\_\_ *Inserción Laboral de Jóvenes en Perú*. Proyecto Regional “Integración de jóvenes al mercado laboral”. Lima: CEPAL/ GTZ,

**CHARLÍN, Marcelo y WELLER, Jorgen.** *Juventud y mercado laboral: brechas y barreras*. Santiago: FLACSO–Chile; CEPAL, 2006.

**CINTERFOR.** *Chile Califica: un programa de formación permanente*. Montevideo: Cinterfor, 2004. Documento de trabajo.

\_\_\_\_\_ OIT. *La evaluación de impacto en los programas de capacitación y empleo de jóvenes: desafíos y logros*. Cinterfor – OIT. Montevideo: Cinterfor – OIT, 2005

\_\_\_\_\_ *Experiencias en materia de Formación y empleo de jóvenes*. Montevideo: Cinterfor – OIT, 2005

\_\_\_\_\_ *Los jóvenes y la economía informal: propuestas desde la capacitación laboral*. Montevideo: Cinterfor – OIT, 2005

\_\_\_\_\_ *Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes en América Latina*. Montevideo: Cinterfor – OIT, 2005.

**COLLINS, Randall.** *La sociedad credencialista. Sociología histórica de la educación y de la estratificación*. Madrid: Ed. Akal, 1989.

**DÁVILA Oscar y CARMEN, Gloria.** *Capital social juvenil y evaluación programática hacia jóvenes*. Viña del Mar: Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas, 2003.

**DE LA LASTRA, Carolina y CAMPUSANO, Carmen Luz.** *Inserción Laboral de Jóvenes en Chile: La Mirada de las Empresas*; Documento de trabajo para CEPAL. Santiago de Chile, 2004.

**DURÁN, Gonzalo; FERRADA, Rodrigo y THEZÁ, Marcel.** *Institucionalidad y políticas de juventud para el bicentenario. Reflexiones en el marco del programa de gobierno de Michelle Bachelet*. Santiago de Chile: marzo, 2005

**FERNÁNDEZ, 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 de Chile: 2004.

**FILGUEIRA, Fernando.** *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Informe de consultoría. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006.

**FLACSO.** *Evaluación del diseño de las políticas de empleo orientadas a los y las jóvenes*. Realizado para el Instituto Nacional de la Juventud, abril 2003.

**FRÍAS, Patricio.** *Las Reformas Laborales y su impacto en las Relaciones Laborales en Chile*. Cuadernos de Investigación, N° 19, 2001, Dirección del Trabajo.

**GAMONAL CONTRERAS, Sergio.** *La Reforma laboral en Chile*. Documento electrónico.

**GARCÍA-HUIDOBRO, Guillermo.** *Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile*. Serie Macroeconomía del Desarrollo. Santiago de Chile: 2002

**GATICA, Jaime y SCHKOLNIK, Mariana.** *Procesamiento especial de encuestas de hogares de Chile: 1996–2003*. CEPAL / GTZ, 2005.

\_\_\_\_\_ y **ROMAGUERA, Pilar.** *El Mercado Laboral en Chile: Nuevos temas y desafíos*. Santiago de Chile: OIT, 2005.

**HENRÍQUEZ, Helia y URIBE-ETCHEVERRÍA, Verónica.** *Trayectorias laborales: de la certeza a la incertidumbre*. En: Cuaderno de Investigación No 18, Departamento de estudios, Dirección del Trabajo. Santiago de Chile: diciembre, 2003.

**INJUV.** *La eventualidad de la inclusión social, análisis de los resultados de la tercera encuesta nacional de juventud*. Santiago de Chile: INJUV, 2001.

**MARINAKIS, Andrés y VELASCO, Juan Jacobo.** *Para qué sirve el salario mínimo: Elementos para su determinación en los países del cono sur*. Santiago de Chile: OIT, 2004.

**MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.** *Balance legislativo 2000-2006.* Documento electrónico.

\_\_\_\_\_. *Otra mirada al desempleo juvenil; desafíos del nuevo milenio.* Documento de trabajo, 2002.

**MIZALA, Alejandra y ROMAGUERA, Pilar.** *La legislación laboral y el mercado de trabajo en Chile. 1975–2000.* Documento electrónico, 2001

**OIT.** *Chile: superando la crisis, mejorando el empleo. Políticas de mercado de trabajo 2000–2005.* Santiago de Chile: OIT, 2006.

\_\_\_\_\_. **/CPC.** *Rentabilidad de las buenas prácticas laborales.* Santiago de Chile: OIT, 2003

**OZAKI, Muneto** *Negociar la flexibilidad. Función de los interlocutores sociales y el Estado.* Ginebra: OIT, 2000.

**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.* Santiago de Chile: CISO, 2002.

\_\_\_\_\_. **y VELASCO, Juan Jacobo.** *Chile Informe de Empleo para el año 2005.* Santiago de Chile: OIT, 2006

**SCHKOLNIK, Mariana.** *Tensión entre Familia y Trabajo". En: Arriagada I. y Aranda, V. Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales; necesidad de políticas públicas eficaces.* Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

**SEMINARIO POLÍTICAS PARA LA CREACIÓN DE EMPLEOS.** *Dinámica del Empleo Juvenil: Resultados preliminares con datos del Seguro de Cesantía 2005.* Documento electrónico

**TOKMAN, Víctor.** *Desempleo Juvenil en el Cono Sur. Causas, consecuencias y políticas.* Serie Proner. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert, 2003.

**VALENZUELA, María Elena y DI MEGLIO, Roberto.** *De la casa a la formalidad. Experiencias de la ley de microempresas familiares en Chile.* Santiago: Centro de estudios de la Mujer – OIT, 2006

**WELLER, Jürgen.** *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes.*  
En: Series CEPAL: Macroeconomía del Desarrollo. Santiago de  
Chile: CEPAL, diciembre 2003.

**VEGA RUÍZ, María Luz.** *La Reforma Laboral en América Latina: 15  
años después. Un análisis comparado.* Ginebra: OIT, 2005

## SIGLAS

**ACHNU:** Asociación Chilena pro Naciones Unidas

**AECI:** Agencia Española de Cooperación Internacional

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo

**CASEN:** Encuesta de Caracterización Socioeconómica

**CDD:** Contratos de Duración Determinada

**CDI:** Contratos de Duración Indeterminada

**CEOE:** Confederación Española de Organizaciones Empresariales

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina

**CODELCO:** Corporación Nacional del Cobre

**CORFO:** Corporación de Fomento de la Producción.

**CPC:** Confederación de la Producción y del Comercio

**ENE:** Encuesta Nacional de Empleo

**ENJ:** Encuesta Nacional de Juventud

**FIJ:** Fundación Internacional para la Juventud

**FOMIN:** Fondo Multilateral de Inversiones

**FONADIS:** Fondo Nacional de la Discapacidad

**FONCAP:** Fondo Nacional de Capacitación

**FOSAC:** Fondo Social de Absorción de Cesantía

**FOSIS:** Fondo de Solidaridad e Inversión

**GTZ:** Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

**INDAP:** Instituto de Desarrollo Agropecuario

**INACAP:** Instituto Nacional de Capacitación Profesional

**IMM:** Ingreso Mínimo Mensual

**INE:** Instituto Nacional de Estadísticas

**INJUV:** Instituto Nacional de la Juventud

**LOCE:** Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza

**MIDEPLAN:** Ministerio de Planificación

**MINEDUC:** Ministerio de Educación

**MINTRAB:** Ministerio del Trabajo y Previsión Social

**MTAS:** Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

**NTIC:** Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación

**ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio

**OIT:** Oficina Internacional del Trabajo

**OMC:** Oficinas Municipales de Colocación

**OMIL:** Oficina Municipal de Información Laboral

**ONG:** Organización No Gubernamental

**ONU:** Organización de Naciones Unidas

**OIT:** Oficina Internacional del Trabajo

**OTEC:** Organismo Técnicos de Capacitación

**OTIC:** Organismo Técnico Intermedio para la Capacitación

**PAME:** Programa de Apoyo al Microemprendimiento

**PBMO:** Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra

**PEA:** Población Económicamente Activa

**PEE:** Programa de Emergencia de Empleo

**PMU:** Programa de Mejoramiento Urbano

**PREJAL:** Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina

**PRLE:** Programa de Reinserción Laboral y Empleo

**PRODEMU:** Fundación Promoción y Desarrollo de la Mujer

**PROEMPLEO:** Programa de Inversión en la Comunidad

**PROFOCAP:** Programa de Formación, Capacitación y Empleo

**REJ:** Red de Empleo Juvenil

**RSE:** Responsabilidad Social Empresarial

**SAFP:** Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones

**SENCE:** Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

**SERCOTEC:** Servicio de Cooperación Técnica

**SERNAM:** Servicio Nacional de la Mujer

**SNCLL:** Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales

**SUBDERE:** Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

**UTM:** Unidad Tributaria Mensual

Este libro se terminó de imprimir en los talleres  
de Andros Impresores en el mes de noviembre de 2007

Santa Elena 1955 - Santiago - Chile

[www.androsimpresores.cl](http://www.androsimpresores.cl)

## **TRABAJO DECENTE Y JUVENTUD EN AMERICA LATINA**

<http://www.oit.org.pe/tdj>

### **1. Informe Regional**

- Resumen Ejecutivo
  - Versión en español
  - Versión en inglés
  - Versión en portugués
- Versión Integral

### **2. Informes Nacionales**

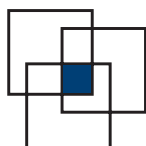
- Argentina
- Chile
- México
- Perú

### **3. Documentos de Base**

- ABDALA, Ernesto. Aportes desde PREJAL al documento sobre Juventud y Empleo de la Oficina Regional.
- ARAUJO, Eduardo. Marco Institucional para el Empleo Juvenil.
- ARTETA, María. Educación y empleo juvenil en América Latina y el Caribe.
- CALDERÓN, Miguel. Reflexión sobre los problemas de calidad de la formación profesional. Mecanismos para hacer más transparente el mercado formativo.
- CAMACHO, Maria Claudia. Juventud y empleo en Estados Unidos: principales elementos de las políticas activas de mercado de trabajo.
- CASTILLO, Gerardo. Trabajo Decente para la Juventud. Propuestas y experiencias sindicales.
- DURAN, Fabio; CHACALTANA, Juan. La protección social de los jóvenes en América Latina.
- GONZALEZ, Luis. Notas sobre Proyectos de Emprendimiento Juvenil en América Latina y el Caribe.
- MARINAKIS, Andrés. ¿Un salario mínimo específico para los jóvenes?
- MASÍAS, Carmen. Perfil psicosocial del joven y la joven que no estudia ni trabaja y su relación con los ámbitos laboral, familiar y de participación ciudadana.
- TUEROS Mario. Potencial Emprendedor Juvenil en la Región y sus Políticas e Instrumentos de Promoción.
- VALENZUELA, María Elena. Políticas públicas de juventud para la inclusión social y para combatir la desigualdad y discriminación en el mundo de trabajo.
- VEGA RUIZ, María Luz. La legislación laboral ¿incentivo para el empleo juvenil?
- YUREN, Andrés. Las Organizaciones de empleadores y su contribución a la promoción del empleo juvenil.

### **4. Compendio Estadístico**

### **5. Trabajo Decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006 - 2015**



proyecto  PREJAL



**ceoe**  
Confederación Española de Organizaciones Empresariales

“Estamos desperdiciando el potencial económico de una gran parte de la población, en especial en países en desarrollo que son los que menos se lo pueden permitir. Por eso los países deben concentrarse en los jóvenes”.

“Solamente a través de las oportunidades de trabajo decente los jóvenes podrán salir por sí mismos de la pobreza. Las estrategias de empleo juvenil son una contribución clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

**Juan Somavia**  
**Director General**



**Oficina Internacional del Trabajo**  
**2007**

ISBN 978-92-2-320458-7



9 789223 204587