

Capacitación de jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión: el caso de Chile

Marcela Gajardo¹
y Pedro Milos²

I. Antecedentes generales

En este trabajo se evalúa la efectividad que tienen las actuales políticas y programas de capacitación en Chile para dar respuesta a las necesidades de formación de jóvenes provenientes de familias pobres, en riesgo de exclusión laboral. Específicamente se pretende: a) describir las características de los jóvenes entre los 15 y 24 años de edad y dar cuenta de su situación educacional y ocupacional, como una forma de enmarcar la extensión del problema; b) examinar las políticas y programas de capacitación para jóvenes existentes en el país, en particular la oferta de servicios destinada a los grupos más vulnerables, y evaluar lo que funciona y no funciona en estas experiencias, para extraer lecciones y formular recomendaciones que sirvan a la formulación y el perfeccionamiento de políticas.

El análisis de las características de la población de jóvenes en situación de pobreza se basa en la elaboración propia de datos provenientes de la Encuesta CASEN 1996 del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) de Chile. Las variables analizadas son la edad, el sexo, la situación de pobreza del hogar y variables básicas de situación educativa e inserción laboral. Con el fin de medir la magnitud del problema, se examinan también las características educativas y labo-

1. Investigadora de la Unidad de Estudios Prospectivos, Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile.

2. Investigador del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación-CIDE, Chile.

rales de los jóvenes en situación de pobreza, procurando detectar el número de jóvenes con escolaridad incompleta y sin los niveles educativos necesarios para su buen desempeño laboral. En lo ocupacional, se analizan la condición o actividad, categoría ocupacional, inserción informal o formal y las tasas de actividad y desempleo, comparando siempre entre jóvenes pobres y no pobres.

Para dar cuenta de la oferta en materia de políticas y programas de capacitación de jóvenes, y en particular de aquellas dirigidas a los más pobres de este grupo, se utiliza información de fuentes secundarias, revisión de memorias institucionales y entrevistas con directivos de programas y servicios educativos. Por último, para evaluar lo que funciona y lo que no funciona y extraer lecciones de estas experiencias, se procedió a realizar entrevistas con directivos y docentes en una muestra intencionada de organismos de capacitación.

El enfoque de la investigación y la metodología utilizada fueron definidos por la coordinación del Proyecto regional "Programas y políticas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión", ejecutado por el Centro de Estudios de Población-CENEP. En dicho proyecto se propuso implementar una estrategia metodológica que integrara un enfoque cuantitativo para dar a conocer el alcance del problema y las características de la población objetivo, y una aproximación cualitativa para apreciar la variedad y amplitud de los programas de formación focalizados en esa población, con el fin de evaluar luego algunas experiencias de campo y formular recomendaciones de políticas. El proyecto regional, al igual que este estudio de Chile³, se ejecutó en el transcurso del año 1998.

1.1 Desempleo y pobreza del sector juvenil

Como punto de partida se asume que, en el mundo contemporáneo, la capacitación de jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión laboral puede representar una gran posibilidad de futuro para reducir las desigualdades, crear capital humano y estimular el desarrollo a largo plazo. Esto es particularmente cierto en el caso de la sociedad chilena, donde se espera que los cambios demográficos de aquí al año 2010, desplacen la demanda educativa desde la enseñanza básica a los niveles medio y superior, cobrando especial relevancia la atención educativa de jóvenes y adultos así como el rediseño de los programas de

3. La versión completa del estudio de Chile puede consultarse en Gajardo y Milos (2000).

reconversión y capacitación.

Se trata de los jóvenes que hoy tienen entre 15 y 24 años de edad y que aspiran a una educación de calidad que los habilite para incorporarse a los mercados de trabajo. Si bien muchos de ellos logran adquirirla, otros ven mermadas sus posibilidades y, en un número no despreciable de casos, se encuentran desempleados y viven en condiciones de pobreza e indigencia.

Hay muchas explicaciones posibles para el problema del desempleo juvenil. En términos muy simples estas explicaciones se pueden reunir en tres grandes grupos. El primero recoge aquellos factores que se relacionan con un escaso capital cultural y ninguna experiencia laboral. Un segundo grupo se relaciona con la regulación de los mercados laborales, incluido el salario mínimo, que pueden encarecer la contratación de los más jóvenes. Un tercer grupo de factores, que no se vincula exclusivamente con los jóvenes más pobres, se relaciona con el desempleo de carácter voluntario, generalmente al inicio de la vida laboral.

Para el caso chileno, la evidencia disponible indica que, al egresar del sistema educacional, todos los jóvenes, independientemente de su situación económica, enfrentan problemas de empleabilidad. Esto es cierto para todos los niveles educacionales, incluso el de los jóvenes con formación universitaria. En el segundo año de egreso, el desempleo cae para todos los jóvenes independientemente de su nivel educacional, aun cuando la caída del desempleo de los que tienen mayor nivel educacional es mucho más rápida que la del desempleo de los menos educados. Las diferencias tienden a acentuarse con el tiempo. Mientras los jóvenes con estudios completos presentan tasas de desempleo iguales al promedio nacional después de dos años de egreso, los jóvenes que sólo completaron la educación básica tienen un desempleo similar al promedio recién seis años después de su egreso.

Los jóvenes sin escolaridad o con escolaridad incompleta se concentran en los grupos de menores ingresos. Cuanto más bajo es su nivel de escolaridad mayores son sus posibilidades de encontrarse desempleados, recibir ingresos inferiores a los de los que no desertan y vivir bajo constante amenaza de ser despedidos en ciclos de adversidad económica. Esto significa que estas personas no sólo estarán más tiempo desempleadas durante su juventud sino que tendrán, en promedio, ingresos más bajos que aquellos que no desertan y mayor probabilidad de ser despedidos en ciclos económicos adversos.

Los sectores público y privado han invertido muchos esfuerzos en el aumento del capital cultural y la experiencia laboral de los jóvenes como una vía de mejorar sus condiciones de empleabilidad. La herra-

mienta elegida ha sido la de su capacitación, cifrándose en ella grandes esperanzas. Sin embargo, la evidencia sugiere que esta no siempre ha rendido los frutos esperados cuando se examinan sus resultados a la luz de la mejoría de las condiciones de vida y de trabajo de sus beneficiarios. También existen políticas de Estado que atacan el problema de la mala calidad de la enseñanza en los niveles básico y medio, y se desarrollan programas para retener a niños y jóvenes en las escuelas hasta haber completado doce años de escolaridad. Los programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación básica y media ilustran el esfuerzo nacional por combatir los problemas de repetición y deserción que son los que acaban dejando fuera del sistema a los hijos de las familias más pobres.

Son, precisamente, la mala situación económica familiar y la necesidad de aportar a su subsistencia dos de los factores que inciden con más fuerza en el abandono de la escuela. Cuanto menor es el ingreso familiar, mayor es la probabilidad de que el joven promedio deje de estudiar. Por supuesto que la solución de este problema excede con creces las posibilidades que brinda la educación. Se lo vincula, más bien, con cuestiones relacionadas con la creación de empleos, el crecimiento económico y el desarrollo social. Aun así es necesario registrarlo porque una de las razones más frecuentes para la inasistencia a clases de los jóvenes en edad escolar se encuentra en la precaria situación económica de sus familias y en su propia necesidad de trabajar. A tal punto incide esta variable en las oportunidades de los jóvenes, que recientemente se ha llegado a una comprobación: de no crearse condiciones para que niños y jóvenes permanezcan en la escuela y accedan a una educación de calidad, difícilmente podrá modificarse la desigualdad intra-generacional. Asimismo, todos los esfuerzos realizados por mejorar la calidad de la educación y la enseñanza pueden resultar insuficientes para reducir la falta de equidad, si no se prevén medidas que contrarresten el impacto negativo de las condiciones del hogar.

1.2 Los programas de capacitación de jóvenes

En general, se entiende que las políticas y programas de capacitación de aquellos jóvenes que no completaron la enseñanza o se vieron privados de condiciones de educabilidad son un buen instrumento para ayudarlos a salir de la pobreza e integrarse a la sociedad. También representan una oportunidad para mejorar sus competencias y habilitarlos para contribuir, como trabajadores, a la mejoría de la productividad

de las empresas y la competitividad en el mundo internacional. Hoy es una posición de consenso reconocer en la capacitación un instrumento del desarrollo y enfatizar el propósito estratégico de fortalecerla, a fin de asegurar el dominio de los conocimientos y competencias necesarias para participar en la vida pública y desenvolverse en la sociedad moderna.

En los próximos dos decenios, en Chile, serán los jóvenes los que afluirán a la fuerza de trabajo, mientras se retiren de ella las personas mayores que en la actualidad aumentan por efectos de la transición demográfica avanzada que vive el país. El envejecimiento de la población y la menor tasa de natalidad disminuirán la presión sobre los niveles básicos de la enseñanza. Como consecuencia, habrá una oportunidad privilegiada de invertir en la educación y capacitación de los jóvenes antes de que vuelva a aumentar la proporción de personas en la tercera edad, lo que obligará al país a asumir nuevas tareas y responsabilidades, no sólo en materias de educación y reconversión laboral, sino también en materias de salud y previsión social.

En este contexto, cabe preguntarse si las políticas y programas de capacitación de jóvenes son realmente efectivas para que ellos puedan salir de la pobreza e incorporarse productivamente al mundo laboral. Cabe preguntarse también si las mismas contribuyen o no a la mejoría de sus condiciones de vida y de trabajo, y si vale la pena invertir en ellas a futuro.

4. El valor de la línea se estima a partir del costo de una canasta de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de la población y que considera sus hábitos de consumo. Al valor de dicha canasta se suma una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias.

II. Chile: ¿quiénes son y qué hacen los jóvenes pobres y en riesgo de exclusión laboral?

En 1996, Chile tenía una población total de poco más de 14 millones de habitantes. Según los datos de la Encuesta CASEN, más de 3,3 millones de ellos se ubicaban bajo la línea de pobreza⁴. Representaban cerca de la cuarta parte de la población total (23,2%). Un 5,7 por ciento correspondía a población indigente y un 17,5 por ciento a población pobre no indigente. Esto se traducía en un total de 706.071 familias con ingresos insuficientes para una digna supervivencia.

La pobreza es un fenómeno persistente en Chile. Al inicio de esta década, más de un tercio de los habitantes (38,6%) vivía en tales condiciones, observándose en los años siguientes una disminución sostenida (cercana al 5% cada dos años). Entre 1990 y 1996 el nivel de pobreza nacional se redujo en un 15,4 por ciento, lo que significa que exis-

ten

cerca de 1,6 millones de personas menos afectadas por el problema y alrededor de un tercio menos de los pobres que había al comenzar la década. Esta situación se atribuye al crecimiento del PIB (cerca a 8,3% promedio entre 1991 y 1996) y a la disminución de la tasa de desempleo (7,8 en 1990 vs. 6,1 en el año 1996); el progreso en la reducción de la pobreza benefició en forma especial a los jóvenes entre los 15 y 24 años de edad. Estos, en comparación con la situación nacional, mostraron un desempeño superior al promedio de la población al ubicarse sistemáticamente en proporciones crecientes, aunque no significativas, en la categoría de no pobres.

II.1 Jóvenes, pobreza e indigencia

El número total de jóvenes entre 15 y 24 años de edad en el país es de 2.512.216. De estos, 555.196 (22,1%) viven en condiciones de pobreza y enfrentan problemas de desempleo juvenil. En el total, tienen una tasa de desocupación cercana al 20 por ciento, tres veces el promedio nacional. Estas diferencias no son nuevas. En los años sesenta, la tasa de desempleo de los jóvenes en el Gran Santiago era 2,5 veces el promedio general. En los años setenta la triplicaba. En los noventa, ha disminuido considerablemente por efectos del crecimiento económico sostenido y la disminución general del desempleo.

Entre 1990 y 1996, el número de jóvenes pobres e indigentes disminuyó desde 953.796 a 555.196, cayendo la incidencia de la extrema pobreza desde 19,1 a 11,0 por ciento, lo que significa que el número de jóvenes en esta condición bajó desde 288.000 a 139.000.

La incidencia de la pobreza e indigencia juvenil decreció significativamente para los distintos grupos de edad, sexo y condición de residencia (urbano y rural). Es así como, entre 1990 y 1996, la proporción de jóvenes pobres entre 15 y 19 años, pasó de 42,9 a 26,0 por ciento. La de los jóvenes entre 20 y 24 años bajó de 33,8 a 18,2 por ciento. Por otra parte, en el período 1990-1996 la incidencia de la pobreza disminuyó tanto para varones (de 40,8% a 24,5%) como para mujeres jóvenes (de 44,8% a 27,5%).

Según zona de residencia, en 1996 la pobreza juvenil en las zonas rurales alcanzó un porcentaje de 28,5 frente a un 20,7 por ciento en las zonas urbanas. Asimismo, la indigencia en las zonas rurales (8,9%) superó la de las zonas urbanas (4,7%).

II.2 Edad y pobreza

La indigencia y la pobreza afectan con más fuerza a los jóvenes entre los 15 y 19 años de edad. En 1990, un importante 42,9 por ciento de los jóvenes en este tramo de edad vivían en condiciones de pobreza. El porcentaje de jóvenes entre 20 y 24 años en una situación similar en el mismo año era de 33,8 por ciento. En 1996, la proporción de jóvenes en situación de pobreza había disminuido en ambos tramos de edad, incluyendo a un 26,1% del primer grupo y un 18,2% del segundo; en ambos casos la reducción estuvo en torno a los 16 puntos, porcentaje cercano al observado a nivel nacional.

Una posible explicación de las diferencias entre los jóvenes en estos tramos de edad, válida para el período contemplado, puede encontrarse en el acceso al empleo de los jóvenes entre 20 y 24 años que a esa edad ya han finalizado su educación secundaria y probablemente se han incorporado al mercado de trabajo, sobre todo en el caso de los segmentos de menores ingresos. Otra posibilidad es que estos jóvenes se hayan independizado formando su propio grupo familiar. En ambos casos, el ingreso per cápita del hogar tendería a aumentar, reduciéndose así la probabilidad de ser clasificado como pobre al momento de la encuesta.

II.3 Sexo y pobreza

Otra variable significativa al momento de explicar diferencias en la incidencia de la pobreza entre la población, es el sexo de las personas. En el caso chileno, la pobreza es levemente más frecuente en las mujeres. A nivel de la población total, en 1990, el 37,9 por ciento de los varones entre los 15 y 24 años de edad eran indigentes o pobres. Entre las mujeres, en cambio, ese mismo año la proporción era un poco superior (39,3%). Para el año 1996 se mantuvo la situación de desventaja de las mujeres aunque disminuyeron a la mitad las diferencias observadas (las cifras para varones y mujeres totalizan 22,9 y 23,5 por ciento respectivamente; la pobreza afectaba a un 1,4 por ciento más entre las mujeres en 1990, y en 1996 la diferencia porcentual se reduce a 0,6).

Según la distribución por sexo y tramos de edad es evidente que las mujeres jóvenes sufren más el rigor de la pobreza. Esto es válido en el caso de las mujeres entre 15 y 19 años en situación de pobreza no indigente, que representan un 20,9 por ciento *versus* el 17,7 por ciento

observado para varones de la misma edad. En el grupo de indigentes, las mujeres entre 20 y 24 años también agrupan concentraciones relativamente mayores (5,1 vs 3,6 observado para los varones).

II.4 Tipo de actividad

El grueso de la población juvenil (47%) sólo estudia. Casi un tercio (29%) sólo trabaja. Muy pocos (3%) realizan ambas actividades en forma simultánea. En 1996, 339.000 jóvenes (13,5%) no trabajaban ni estudiaban por razones diversas (embarazos, tareas del hogar, preparar Prueba de Aptitud Académica, trabajos esporádicos, entre otros).

Como es de esperar, se constata una mayor inserción en el mundo del trabajo y la educación formal entre los jóvenes de mayores ingresos. Mientras más de dos tercios (83,4%) de los jóvenes no pobres estudia y/o trabaja, sólo lo hace un 60 por ciento de los jóvenes pobres. Los jóvenes más pobres, se dedican en mayores proporciones relativas a tareas del hogar o están inactivos (no estudian ni trabajan). Este hecho agrega otro elemento importante sobre la necesidad juvenil de contar con estrategias de capacitación e integración social.

En tanto una proporción semejante de varones y mujeres sólo estudia (alrededor de 33,5%), se observan diferencias significativas entre la proporción de varones que sólo trabaja (52,4%) y la de mujeres (27,6%) en igual situación. Asimismo, mientras un 27,7 por ciento de las mujeres realiza quehaceres del hogar, sólo el uno por ciento de los varones lo hace. Por último, entre los jóvenes que no estudian ni trabajan, la variable sexo no introduce diferencias significativas (MIDEPLAN, 1997). En cambio, se observan otras importantes en los tipos de actividades según nivel de ingreso, situación a la que se aludirá más adelante.

II.5 La situación educativa

La cobertura educacional en Chile alcanza al 98,2 por ciento de la población en edad escolar en los niveles de enseñanza básica y a un 85,9 por ciento en el nivel de educación media (MIDEPLAN, 1997).

En 1996, el 83,8 por ciento de los jóvenes entre 15 y 17 años estaban matriculados en establecimientos educacionales, proporción que se reducía a un 33,8 por ciento en el tramo de edad entre 18 y 24 años. Las razones de la no asistencia a la escuela del grupo más joven obedecían, mayoritariamente, a problemas económicos de la familia como principal causa directa, y a problemas asociados con la oferta educativa como segunda dificultad importante.

Es sabido que los años de escolaridad de las personas están íntimamente relacionados con el nivel de ingresos y las posibilidades de encontrar una ocupación. En el Gráfico 1 se advierte la importante relación existente entre los años de escolaridad y el nivel de ingresos de los ocupados. En efecto, a medida que el nivel de escolaridad aumenta, particularmente a partir de los 14 años de estudio, se aprecia un gran incremento del ingreso promedio mensual de los ocupados (MIDEPLAN, 1997).

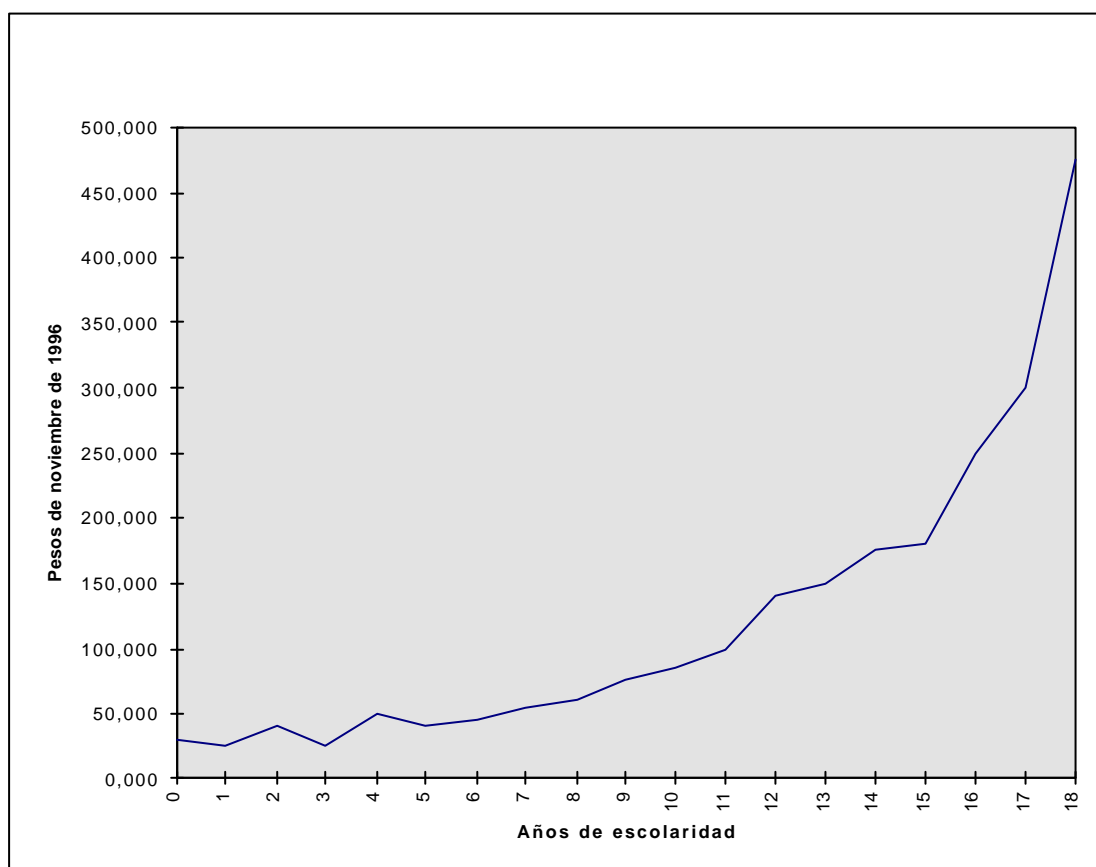
De acuerdo con datos de las Encuestas CASEN, el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más aumentó de 9,0 años de estudio en 1990 a 9,5 años en 1996. Entre los jóvenes, se observan importantes diferencias en el promedio de escolaridad según grupo de edad y nivel de ingreso. En el grupo de 15 a 24 años, el promedio de escolaridad de quienes provienen del 20 por ciento de hogares más pobres equivale a aproximadamente tres cuartos del de sus pares provenientes del 20 por ciento de hogares de mayores ingresos (9,1 y 12,7 años de escolaridad respectivamente). Esta brecha ha ido acortándose en cada generación. Sin embargo, el promedio de escolaridad de la población de 15 a 24 años de los grupos ubicados bajo la línea de pobreza resulta inferior al observado para la población total. En efecto, los indigentes con edades entre 15 y 19 años presentan el promedio de años de escolaridad más bajo (8,6 vs. 9,8 para la población total). Entre los jóvenes pobres no indigentes la situación mejora un poco (9,2 años de escolaridad promedio), pero se mantienen las diferencias desfavorables. La situación observada en los jóvenes entre 20 y 24 años es similar.

Altas proporciones de jóvenes indigentes (más del 40%) y pobres (alrededor del 30%), cualquiera sea el tramo de edad en que se ubiquen, sólo logran completar el ciclo de ocho años de enseñanza básica obligatoria. Asimismo, los jóvenes entre 20 y 24 años que viven en situación de pobreza, sólo ocasionalmente logran cursar estudios superiores o alcanzar más de 12 años de escolaridad (13%).

Las mujeres tienen un mayor promedio de años de escolaridad en los dos tramos considerados, independientemente de su situación de pobreza. Este hecho, que no se refleja ni en sus niveles de ingreso, ni en el tipo de empleos en los que se ocupan, expresa una tendencia que puede observarse a lo largo del período. La Encuesta CASEN permite señalar que tanto en 1990 como en 1996, las mujeres jóvenes alcanzaron un promedio de escolaridad levemente superior al de los varones (MIDEPLAN, 1997): en 1990, ellas presentaban un promedio de 10,4 años frente a 10,1 años de los varones, mientras que en 1996 registraron

un promedio de escolaridad de 10,9 años *versus* 10,7 años de los varones (MIDEPLAN, 1997). Como es de esperar, a medida que aumenta el nivel de ingresos aumenta el promedio de escolaridad, manteniéndose en 1996 una importante brecha entre los jóvenes que pertenecen al quintil I de ingreso (8,9 años promedio de escolaridad) y los jóvenes pertenecientes al V quintil (13,3 años promedio de escolaridad).

Gráfico 1
Chile. Ingreso promedio de la ocupación principal de los jóvenes entre 15 y 29 años por años de escolaridad, 1996.



Fuente: MIDEPLAN, *Encuesta CASEN 1996*.

II.6 Asistencia a la escuela

Entre 1990 y 1996, la proporción de jóvenes que no asiste a establecimientos educacionales disminuyó para los dos grupos de edad y para todos los quintiles de ingreso. La asistencia a establecimientos educacionales es notablemente mayor entre los jóvenes de 15 a 17 años (83,8 por ciento) que entre los jóvenes de 18 a 24 años (33,8 por ciento). Por otra parte, se observan importantes diferencias según quintiles de ingreso; así, mientras en 1996 un 25,6 por ciento de los jóvenes entre 15 y 17 años del I quintil no asisten a establecimientos educacionales, esta cifra se reduce a 3,6 por ciento en el V quintil (según datos de la Encuesta CASEN procesados por MIDEPLAN, 1997).

La asistencia a establecimientos educacionales baja considerablemente en el tramo de 19 a 24 años, que corresponde al momento en que los jóvenes egresan debiendo incorporarse al mundo del trabajo o continuar hacia estudios superiores. Las posibilidades de inserción son distintas según la ubicación en la línea de pobreza. Los pobres, en su mayoría (57%), abandonan los estudios, en cambio los no pobres continúan en mayores proporciones hacia niveles superiores de enseñanza. El hecho de haber abandonado los estudios no significa, necesariamente, que los pobres transiten directamente a los mercados laborales (como se verá más adelante).

II.7 Participación en la fuerza de trabajo

Entre 1990 y 1996 la fuerza de trabajo en Chile se ha incrementado a un ritmo de 2,6 por ciento promedio anual, siendo actualmente de 5,5 millones de personas. Como consecuencia de este crecimiento, la tasa de participación en actividades económicamente productivas se ha elevado desde 51,6 por ciento en 1990 a 54,4 por ciento en 1996, siendo importante el aumento de la tasa de participación femenina, que pasó de 31,3 por ciento en 1990 a 35,5 por ciento en 1996 (MIDEPLAN, 1997).

La fuerza de trabajo juvenil representa un 31,1 por ciento de la fuerza de trabajo del país, proporción que disminuyó en relación a 1990 (37,0%). En particular, en 1996 los jóvenes entre 15 y 19 años representan un 3,9 por ciento y los de 20 a 24 años un 12,9 por ciento.

Por otra parte, el sostenido crecimiento económico ha generado una expansión continua del nivel de ocupación nacional que ha beneficiado a todos los estratos y a ambos sexos, siendo este crecimiento mayor para el 40 por ciento más pobre de la población. La tasa de desocu-

pación experimentó importantes reducciones pasando de 8,4 en 1990 a 5,8 por ciento en 1996, al tiempo que se observaron disminuciones en la tasa de desocupación en todos los grupos de edad. No obstante esta tendencia, la fuerza de trabajo juvenil continúa siendo la más afectada por el desempleo, situación que se acentúa en el caso de los jóvenes que pertenecen a los estratos más pobres: las cifras indican una tasa de desocupación superior al 10 por ciento para los jóvenes de 15 a 24 años de edad (CASEN, 1996).

En 1996, los jóvenes pobres ocupados representan el 21 por ciento, mientras los no pobres constituyen el 35,4 por ciento; esto da cuenta de la forma en que el desempleo afecta a los grupos más vulnerables dentro del sector juvenil. La mayor parte de la población joven (61%) se ubica en la categoría de inactivos.

Al examinar la tasa de participación en la fuerza de trabajo según grupos de edad en 1996, se observa que los valores más bajos se presentan en el grupo de 15 a 19 años, con una tasa de ocupación del 14 por ciento, lo que puede explicarse por la alta cobertura de la enseñanza media en Chile: casi todos los jóvenes se matriculan en este nivel. La participación laboral aumenta para los jóvenes de 20 a 24 años, los que exhiben una tasa de ocupación del 51,6 por ciento (MIDEPLAN, 1997). En ambos casos, los varones ocupados casi duplican las proporciones observadas entre las mujeres (18,5% ocupados en el tramo 15-19 años vs. 9,3% de mujeres; 66% ocupados en el tramo 20-24 años frente al 37% de mujeres).

II.8 Categoría ocupacional: en qué trabajan los jóvenes

La mayoría de los jóvenes se ocupan como obreros o empleados, categoría que alcanza un 81,0 por ciento, siguiéndole los trabajadores por cuenta propia con un 11,2 por ciento.

Del total de jóvenes ocupados en 1996 (poco más de 800 mil), la mayoría –más de dos tercios– se desempeñaba como empleados (74% de jóvenes entre 15 y 19 años; 82% entre 20 y 24). El análisis de la estructura ocupacional evidencia considerables coincidencias en su distribución entre los jóvenes de distintas edades. Sugiere también una tendencia relativa del grupo de menos edad a trabajar por cuenta propia, en labores familiares no remuneradas y en el servicio doméstico, trabajos que desempeñan en proporciones que fluctúan entre 6 y 11 por ciento, siempre superiores a las observadas para el grupo de jóvenes plenos.

Si se compara la estructura ocupacional de los jóvenes entre 1990 y 1996, es posible señalar que su concentración en la categoría de obrero/empleado aumenta en 1996 en ambos grupos de edad, especialmente en el más joven. En cambio, disminuye la participación en servicio doméstico, trabajador por cuenta propia y familiar no remunerado, observándose algunas diferencias proporcionales entre los grupos de edad considerados.

Los varones tienden a iniciar actividades laborales a más temprana edad que las mujeres: 18 por ciento de los varones entre 15 y 19 años estaban ocupados en 1996, frente a un reducido 9 por ciento de las mujeres de edades similares. Lo mismo ocurre entre los jóvenes plenos, entre los 19 y 24 años, donde un 66 por ciento de los varones estaban ocupados, en tanto sólo un 37 por ciento de las mujeres de esta edad declaraba desempeñar actividades laborales.

Las diferencias por sexo aparecen además al analizar el tipo de ocupaciones desempeñadas. Los varones trabajan principalmente en actividades por cuenta propia o son empleados u obreros del sector privado. Las mujeres también son mayoritariamente obreras o empleadas pero se desempeñan, en mayores proporciones, en el servicio doméstico.

Los pobres indigentes se desempeñan mayoritariamente en actividades que no requieren competencias específicas: 37 por ciento lo hace en actividades agrícolas y 23 por ciento en servicios comunales y sociales. En cambio, los no pobres pueden optar por una gama más amplia de actividades y se los encuentra en mayores proporciones en el comercio (24%) y las manufacturas (18%); también se ocupan en servicios comunales, aunque en menor proporción.

Varones y mujeres con edades entre 15 y 19 años trabajan por igual en actividades permanentes y temporales (45,1% y 44,0%). En cambio, los jóvenes plenos, y en especial las mujeres, se desempeñan con mayor frecuencia en labores permanentes (65,1% de los varones y 74,9% de las mujeres, frente a un 23,1% con trabajos temporales).

II.9 Nivel de ingresos

Más de la mitad de los jóvenes (51,3%) obtienen ingresos bajos (5 deciles inferiores de ingreso), correspondiendo a los jóvenes entre 15 y 19 años las menores remuneraciones. En efecto, la quinta parte de este grupo recibe ingresos correspondientes al tramo del 20 por ciento inferior. En tanto el 52,1 por ciento de quienes tienen entre 20 y 24 años perciben ingresos ubicados en el tramo del 50 por ciento superior.

II.10 Concluyendo

En Chile, los jóvenes que viven en situación de pobreza y riesgo de exclusión social y laboral presentan las siguientes características:

- Tienen entre 15 y 24 años de edad y suman más de medio millón (555.196) de personas. Aunque por diferencias leves, la pobreza golpea con más fuerza a las mujeres que a los varones, y a los adolescentes (entre los 15 y 19 años) que a los jóvenes plenos.
- El 83 por ciento de los jóvenes no pobres estudian o trabajan, mientras que sólo lo hace el 63,5 por ciento de los jóvenes pobres. Un número de 203 mil personas, que se ubican en los tramos inferiores de la distribución del ingreso están fuera de los circuitos formales del trabajo y la enseñanza. La situación afecta por igual a varones y mujeres. Se trata de una población de alto riesgo, potenciales usuarios de programas sociales de capacitación y formación para el trabajo.
- Estos jóvenes tienen niveles incipientes de escolaridad y existe, en general, una correlación directa entre las situaciones de pobreza y los bajos niveles educativos. Aun cuando el sistema de educación chileno tiene una cobertura muy alta, el promedio de años de escolaridad de los jóvenes de hogares más pobres es mucho más bajo (9,1 años) que el de sus pares de hogares de mayores ingresos (12,7 años), siendo esta última una cantidad aún insuficiente para superar la condición de pobreza o lograr un trabajo medianamente bien remunerado.
- Proporciones muy altas de jóvenes pobres (34%) sólo completan el nivel de la educación básica (8 años de estudios), correspondiendo a las mujeres una situación de leve ventaja que no se expresa ni en mejores empleos ni en mejores ingresos.
- No obstante el crecimiento económico y la reducción del desempleo en la última década, la fuerza de trabajo juvenil, especialmente la perteneciente a los estratos más pobres, muestra una tasa de desocupación que duplica la observada a nivel nacional.
- Los poco más de 800 mil jóvenes, pobres y no pobres, ocupados en 1996, se desempeñaban mayoritariamente como obreros y empleados. Los más jóvenes, entre 15 y 19 años, muestran una relativa tendencia a trabajar por cuenta propia, en tareas familiares no remuneradas y en el servicio doméstico.

- Los varones inician actividades laborales a edades más tempranas que las mujeres y se ocupan como empleados u obreros, siendo pocos los que se desempeñan por cuenta propia. Con las mujeres sucede algo similar observándose que, además, trabajan con más frecuencia en el servicio doméstico.
- Los jóvenes plenos, entre 20 y 24 años, tienen una estabilidad laboral relativamente mayor porque trabajan en mayores proporciones en actividades permanentes. Ello no significa que, por esto, reciban mejores remuneraciones. La situación es más crítica para los jóvenes entre los 15 y 19 años porque proporcionalmente desarrollan más ocupaciones temporales.
- Todos los jóvenes trabajan principalmente en los sectores comercio, manufactura y agricultura. Proporcionalmente, los más pobres se ocupan más en el sector agrícola y servicios comunales, donde no se requieren competencias específicas. Los no pobres cubren una gama más amplia de actividades.
- De acuerdo con lo anterior, las políticas y programas de capacitación debieran ocuparse, por una parte, de capacitar a la fuerza de trabajo juvenil que no cuenta con las competencias y habilidades que requiere un mercado de trabajo cada vez más exigente desde el punto de vista de los conocimientos. Por otra, de rescatar educacionalmente al más de medio millón de jóvenes en condición de pobreza que, definitivamente, no cuenta con los conocimientos mínimos ni para insertarse en los mercados de trabajo, ni para ejercer sus derechos ciudadanos.
- La urgencia es extrema con los jóvenes pobres que no estudian ni trabajan, estimados en poco más de 200 mil.

III. Políticas y programas de capacitación de jóvenes

Como medio para ofrecer herramientas que permitan a los jóvenes paliar los problemas de la pobreza, acceder al empleo y permanecer en el trabajo, existen en Chile políticas y programas de capacitación técnica y profesional, públicos y privados. En el pasado, estas funciones fueron desempeñadas por organismos como el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP) que tenía entre sus principales cometidos impartir formación en oficios para los jóvenes de sectores pobres que ingresaban al mercado de trabajo. Más tarde, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) se encargó de aplicar las

leyes que hacían posible a las empresas del sector privado intercambiar tributación por capacitación, e implementó un sistema de becas y subsidios para la capacitación de los jóvenes más pobres. Últimamente, junto con la promulgación de la ley que modifica el Estatuto de Capacitación y Empleo, se han puesto en marcha políticas y programas de capacitación laboral que buscan dar una solución a la problemática del desempleo que afecta a jóvenes provenientes de los hogares de bajos ingresos.

En general, la mayoría de las políticas y programas para estos grupos obedecen a una preocupación de tipo económico y social. Económico porque, como se vio, existe una concentración de jóvenes desempleados en los grupos más vulnerables. Las mujeres y los menos educados son los que sufren situaciones más agudas de exclusión social y una inserción más precaria en los mercados de trabajo, ya que no tienen estabilidad ni cobertura de salud y previsión percibiendo, muchas veces, ingresos inferiores a los salarios mínimos.

En Chile se han creado alternativas de capacitación destinadas tanto a los jóvenes desertores del sistema como a los que completan su enseñanza media sin continuar los estudios superiores. Se trata de programas de capacitación para el trabajo que ofrecen caminos transversales para acceder a mejores oportunidades ocupacionales y de percepción de ingresos. En la acertada construcción de estos caminos se juega, en buena medida, la posibilidad de que no se acentúe la tendencia a la desigualdad distributiva, y que, además, mejore el nivel de competitividad.

¿Cuáles son en el país las políticas y programas que se orientan hacia la capacitación de estos jóvenes? Los apartados que siguen se proponen responder a esta pregunta.

III.1 La oferta educativa del sistema escolar

El sistema nacional de formación y capacitación para el trabajo en Chile está integrado por instituciones de los sectores de educación y trabajo, cada una con sus respectivas políticas y programas. Por una parte, existe la oferta de los programas regulares de estudios del Ministerio de Educación, y por otra aquella que resulta de la institucionalidad y las políticas de capacitación gestionadas por el Ministerio del Trabajo.

La oferta proveniente del Ministerio de Educación incluye los niveles de la educación básica, de ocho años de obligatoriedad, que atien-

de a los niños entre 6 y 13 años. El nivel de educación media, de cuatro años de duración, no es obligatorio y atiende al grupo de edad entre 14 y 18 años en dos modalidades: la humanístico-científica y la técnico-profesional, con las áreas técnica-comercial, industrial y agrícola-marítima. Ambas son impartidas por tres tipos de establecimientos: las escuelas municipales, las particulares subvencionadas y las particulares pagas. Dicha educación media está a cargo de liceos o colegios de administración municipal o privada, con y sin financiamiento estatal. Existen también liceos técnico-profesionales administrados por corporaciones de derecho privado con un aporte estatal especial.

El nivel superior corresponde al de la educación postsecundaria y comprende tres tipos de instituciones, públicas o privadas, que corresponden a las Universidades, los Institutos técnico-profesionales y los Centros de formación técnica.

Los principales problemas de la educación pre-básica, básica y media, son parte de un diagnóstico que es conocido y consensual. Entre los años sesenta y noventa Chile expandió sustancialmente su educación, elevó de manera significativa el nivel educativo de la población activa y redujo la tasa de analfabetismo funcional. La educación básica prácticamente universalizó la cobertura y la educación media se amplió hasta cubrir a más del 85 por ciento de la población en edad de obligatoriedad escolar (Cuadro 1). En el nivel superior, la expansión de la matrícula ha sido uno de los fenómenos más destacados de las tres últimas décadas, trayendo aparejado, también, una serie de problemas no resueltos en materia de calidad, equidad y eficiencia, a los que no escapan los otros niveles del sistema.

Cuadro 1
Chile. Cobertura educativa por nivel, 1990 a 1996.

Nivel de enseñanza	1990	1992	1994	1996	Tasa de crecimiento (promedio anual)
Preescolar	20,9	24,7	26,9	29,8	6,1
Básica	96,8	97,4	97,6	98,2	0,2
Media	80,5	82,2	83,9	85,9	1,1

Fuente: MIDEPLAN, noviembre 1997.

Para paliar los problemas de la escolaridad incompleta, existen los programas regulares de educación de adultos, que atienden a jóvenes y adultos que han desertado del sistema escolar. Se estructuran en dos niveles –educación básica y educación media– con componentes de formación general y capacitación laboral; habitualmente vespertina o nocturna, esta alternativa se orienta a brindar educación básica o media a personas mayores de 16 años que, por diferentes razones (ingreso tardío, retiros temporales, ingreso al trabajo), se han visto imposibilitadas de completar su educación.

En general, todos los niveles de enseñanza presentan un desarrollo general bastante heterogéneo; desde el punto de vista de su estructura, uno de los problemas no resueltos es que carecen de relaciones entre sí, y no se articulan con las políticas y programas de formación para el trabajo que se gestionan desde otras dependencias públicas. Parte del problema se intentó resolver por medio del traslado de la educación técnico-profesional y la capacitación laboral al sector empresarial, entregando a corporaciones empresariales la administración de un conjunto de establecimientos e incentivando la participación privada en la gestión de los centros de formación técnica y profesional. Si bien el desarrollo del sector es significativo, lo que se refleja en el aumento de organismos técnicos de capacitación, centros de formación técnica e institutos profesionales, persiste un divorcio entre lo que se enseña en estos organismos y lo que los empleadores demandan de la capacitación. Algo similar ocurre con las políticas y programas de capacitación que se implementan al margen del sistema educativo, sea en forma aislada o como parte integral de la actividad pública de otro sector.

III.2 Capacitación: políticas e institucionalidad

En materia de capacitación predominan en el país dos grandes tendencias: la que vincula estas acciones con la actividad de las empresas, y los programas sociales que focalizan la atención en los grupos socialmente vulnerables, para lo cual se diseñan políticas públicas y programas especiales.

Para el diseño y ejecución de estas políticas existe el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), servicio relacionado con el Ministerio del Trabajo, que se ocupa de administrar los programas correspondientes. En este esfuerzo convergen el Ministerio de Educación y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), a cargo del diseño de po-

líticas para mujeres jóvenes y adultas que buscan incorporarse al mundo del trabajo o mejorar su posición laboral.

Históricamente la capacitación, sobre todo la de jóvenes desempleados provenientes de sectores pobres y en riesgo de exclusión laboral, era provista directa y gratuitamente por el Estado, que operó sin contrapesos desde mediados de los años sesenta hasta mediados de los setenta. A partir de entonces, y como consecuencia de los cambios políticos ocurridos en el país, se modificaron las bases institucionales del sistema de capacitación y se redefinió el papel del Estado. Este limitó su participación directa como ejecutor de acciones, pasando a desempeñarse como un ente a cargo de diseñar, regular y financiar las acciones ejecutadas por organismos privados de capacitación contratados para tales efectos por el Estado o por las propias empresas, según las normas establecidas en el Estatuto de Capacitación y Empleo promulgado en 1976.

Dicho Estatuto depositó en el SENCE la responsabilidad por la administración de los programas de capacitación de la fuerza de trabajo, reglamentó el uso de incentivos tributarios por parte de las empresas de los sectores más dinámicos de la economía, y estableció instrumentos para capacitar a los sectores más rezagados y vulnerables, entre los que se encuentran los desocupados y los jóvenes que buscan trabajo por primera vez.

Las instituciones actualmente a cargo de la ejecución de políticas y administración de programas se detallan en el Cuadro 2.

El SENCE es la pieza central del sistema nacional de capacitación. Junto a él operan los Organismos Técnicos de Capacitación (OTC), los Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC), las Oficinas Municipales de Información Laboral, y los Organismos Privados de Colocación (OPC), además de las empresas. Los OTCs (ex OTES) son personas jurídicas autorizadas por el SENCE, facultadas para proveer servicios de capacitación que pueden ser contratados directamente por las empresas, y para concursar en la ejecución de programas de becas; entre ellos se encuentran universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica, liceos técnico-profesionales, organizaciones no gubernamentales o corporaciones privadas. Los OTIC, son corporaciones de derecho privado, reconocidas por el SENCE, que otorgan apoyo técnico a sus empresas adherentes a través de la promoción, organización y supervisión de programas de capacitación, sin realizar acciones de capacitación directamente. Las empresas participan mediante la imputación a la franquicia tributaria de los gastos asociados a

los programas de capacitación para sus trabajadores, el pago de remuneraciones de jóvenes contratados como aprendices, o el otorgamiento de prácticas laborales para los participantes de algunos de los programas sociales de capacitación financiados con recursos públicos.

Cuadro 2
Chile. Políticas y programas de capacitación con y para jóvenes.

Entidades públicas	Políticas	Programas
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)	Capacitación en empresas	Capacitación en la empresa vía franquicia tributaria Programa aprendices vía franquicia tributaria
	Programa becas	Ordinarias Extraordinarias
	Formación dual	Chile Joven, SENCE
	Programas sociales de capacitación	Programa para mujeres jefas de hogar
Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	Capacitación laboral de jóvenes	Chile Joven, Formación y capacitación laboral de jóvenes (FCJ)
Ministerio de Educación (MINEDUC)	Enseñanza media*	Programas regulares
	Educación de jóvenes y adultos	Programas especiales
Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	Capacitación de mujeres	Capacitación de mujeres jefas de hogar

* Humanístico-científica y Técnico-profesional.

III.3 Los programas de capacitación de jóvenes

Los programas de capacitación de jóvenes se gestionan mayoritariamente a través del SENCE, que administra tanto las actividades que subsidian la demanda como los programas sociales y de capacitación focalizados hacia sectores de menores ingresos.

III.3.1 Programas vía franquicia tributaria

El Programa de Capacitación de Empresas y Aprendices vía franquicia tributaria, así como los Programas de Becas, corresponden al primer grupo. El Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, conocido como Chile Joven, responde al propósito de la focalización y persigue generar oportunidades de inserción económica y social para jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad, pobreza y desempleo. Del conjunto de programas administrados por el SENCE sólo Chile Joven se orienta hacia los grupos de jóvenes vulnerables.

El Programa de Capacitación en la Empresa promueve la capacitación de la fuerza de trabajo ocupada en el sector formal de la economía, particularmente de trabajadores dependientes de empresas que tributan en primera categoría de la ley sobre impuesto a la renta. Se rige por el Estatuto de Capacitación y Empleo que establece el uso de una franquicia tributaria de hasta el uno por ciento de las remuneraciones imponibles anuales pagadas al personal. La franquicia no discrimina respecto del sector económico al que pertenece la empresa, su ubicación geográfica, ni su dependencia institucional, y es aplicable a todos los niveles jerárquicos de la misma. El SENCE controla y fiscaliza la utilización de este subsidio estatal y la ley dispone que, para acceder al beneficio, se requiere que los cursos sean realizados por organismos capacitadores reconocidos por este servicio u organizados por las mismas empresas.

El Programa Empresas es el más masivo en términos de número de participantes y montos involucrados. Estudios sobre el comportamiento del sistema de capacitación y la ejecución de políticas (Romaguera y Mizala, 1996) coinciden en señalar que, en general, ha existido una tendencia a la expansión de la cobertura de atención y a un aumento sostenido de la inversión en la misma. Sin embargo, el Programa Empresas sólo utiliza sus capacidades parcialmente; allí donde efectivamente se verifica un significativo aumento de los participantes en el período y un incremento de los trabajadores capacitados, sólo utiliza

alrededor de un 30 por ciento de la franquicia; ésta, a su vez, se concentra mayoritariamente en el nivel ocupacional de administrativos y técnicos de rango medio (SENCE, 1997).

Este programa muestra una concentración en los polos de atracción urbana y en las áreas de administración, comercio y servicios y, porcentualmente, son las empresas más grandes, y con menor necesidad de subsidios, las que usan con mayor frecuencia la franquicia, a la que suman los gastos que para fines de capacitación hacen con cargo a sí mismas. Las pequeñas y micro-empresas no aprovechan adecuadamente este beneficio por razones del costo de la capacitación, casi siempre superior al uno por ciento de la remuneración imponible de sus trabajadores.

El Programa Aprendices, también vía franquicia tributaria, atiende las actividades relacionadas con contratos temporales de trabajadores aprendices en las empresas. Se dirige a jóvenes menores de 21 años en vías de insertarse en el mundo laboral. La reglamentación dispone que el número de aprendices no exceda el diez por ciento del total de trabajadores de jornada completa en la empresa; los contratos de trabajo, que sólo consideran la práctica laboral, no están sujetos a mínimos legales, ni son supervisados por el SENCE. La selección de beneficiarios es realizada por las empresas, y las actividades cubren sólo el 1,1 por ciento del total de participantes en los programas del SENCE, lo que da cuenta de su importancia relativa en el conjunto de programas (Romaguera y Mizala, 1996)

El Programa de Becas, financiado y administrado por el SENCE, consiste en el otorgamiento de becas de capacitación dirigidas a personas de escasos recursos, a trabajadores del sector informal, a independientes, a cesantes y a quienes buscan trabajo por primera vez. La selección de los beneficiarios se realiza en las municipalidades a través de sus Oficinas Municipales de Colocación (OMC). Los cursos son definidos por el SENCE e impartidos por Organismos Técnicos de Capacitación (OTCs) seleccionados por medio de licitación pública. Sus dos Programas, Ordinario y Extraordinario, benefician preferentemente a mayores de 25 años que sepan leer y escribir. Cubre la totalidad de las regiones del país pero su importancia relativa es la más baja en el conjunto de programas administrados por el SENCE (Romaguera y Mizala, 1996).

III.3.2 Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, Chile Joven

En marcha desde 1991, este programa sí tiene como objetivo generar oportunidades de inserción económica y social para jóvenes des-

empleados mediante acciones de formación, aprendizaje y educación para el trabajo. Sus destinatarios son jóvenes entre 15 y 24 años de edad que se encuentran desempleados y fuera del sistema de educación formal, a los que se pretende brindar habilidades y competencias que les permitan insertarse en el mercado laboral. La capacitación es gratuita para los alumnos y, durante el período en que se imparte, los jóvenes reciben un subsidio de manutención suficiente para pagar el transporte y el almuerzo.

El programa se financia con recursos nacionales y aportes del BID. La administración recae sobre una Unidad Coordinadora dependiente de la Subsecretaría del Ministerio del Trabajo, especialmente creada para su ejecución. El programa funciona sobre la base de licitaciones públicas en las cuales el Estado convoca a instituciones y organismos capacitadores a presentar propuestas de cursos, los que deben incluir prácticas laborales en empresas.

El programa está dividido en cuatro subprogramas orientados a diversos grupos dentro de la población objetivo, a saber:

1. Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas (CEL): está destinado a capacitar para un empleo dependiente, en oficios a nivel de semicalificación, mediante un curso lectivo de 200-250 horas, más una práctica laboral en la empresa de aproximadamente tres meses en jornada completa.
2. Capacitación con Aprendizaje Alternado (AA): su finalidad es capacitar gratuitamente para un empleo dependiente, mediante la participación en un proceso de aprendizaje que alterna la parte lectiva con la ejecución de una jornada laboral bajo contrato (de acuerdo con el sistema de aprendiz, definido en el Código del Trabajo). El programa financia el costo del plan de enseñanza y el 40 por ciento del ingreso mensual del alumno, mientras que el 60 por ciento restante está a cargo del empresario.
3. Capacitación para el Trabajo Independiente (CTI): se destina a capacitar para el desempeño como trabajador por cuenta propia o microempresario (individual o asociado). La capacitación otorgada incluye una parte lectiva y el diseño y ejecución de un proyecto de trabajo independiente microempresarial. El programa financia el costo de los cursos de capacitación más una beca de movilización y colación para cada alumno, durante las fases lectiva y de práctica controlada en terreno. Estos tres subprogramas son administrados por el SENCE.

4. Formación y Capacitación Laboral de Jóvenes (FCJ): está orientado a jóvenes de sectores pobres, con riesgo psicosocial; es administrado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). La capacitación se realiza mediante un curso lectivo de 200-300 horas que incluye un componente específico de formación laboral y normalización psicosocial, más la práctica en una empresa de aproximadamente tres meses.

El programa cubre todas las regiones del país. La contratación de los cursos la hace SENCE o FOSIS, según el subprograma de que se trate, y los contratistas son los OTCs reconocidos y acreditados por el SENCE. Desde 1991 a la fecha, Chile Joven ha capacitado a 130 mil jóvenes (SENCE, 1997). El Cuadro 3 muestra la forma en que los cursos para jóvenes se distribuyeron entre 1991 y 1995.

Cuadro 3
Número de cursos y participantes en el Programa Chile Joven,
según modalidad, 1991-1995.

Modalidad	Cursos adjudicados	Cursos ofrecidos	Porcentaje
Capacitación y Experiencia Laboral de Empresas (CEL)	4.096	80.873	69,9
Capacitación para el Trabajo Independiente (CTI)	400	7.630	6,6
Aprendizaje Alternado (AA)	75	1.464	1,3
Formación y Capacitación Laboral de Jóvenes (FCJ)	1.364	25.672	22,2
Total	5.935	115.639	100

Fuente: SENCE, *Evaluación del Programa Chile Joven*, Mimeo, 1995, p.3.

La focalización es uno de los rasgos distintivos del programa, que se orienta, y ha atendido, a jóvenes de 15 a 24 años, de sectores de bajos ingresos, desocupados, subempleados o inactivos con deseos de trabajar, que se encuentran fuera del sistema escolar. Se trata de un segmento marginado de la posibilidad de obtener un empleo productivo al abandonar o terminar su educación secundaria, dado que no disponen de un nivel mínimo de habilidades o destrezas que los habilite para el trabajo. Evaluaciones externas dejan en evidencia que, considerando el nivel socioeconómico relativo, cerca de un 70 por ciento de los

beneficiados proviene de hogares correspondientes a los dos quintiles de menores ingresos. Según un estudio del Programa realizado por la Universidad Católica de Chile, cuyos datos fueron refrendados por evaluaciones posteriores, en la práctica, en la primera etapa de este programa, la gran mayoría de los cursos atendieron a jóvenes entre los 18 y 24 años, provenientes de sectores económicos muy bajo (18%), bajo (44,7%) y medio (31,9%). Los datos del Cuadro 4 dan cuenta de la edad, grupo socioeconómico y nivel educacional de los jóvenes atendidos entre 1990 y 1995.

Respecto de la incidencia de la capacitación en el acceso al empleo, las evaluaciones (Santiago Consultores, 1997) registran que, en la línea CEL un 67,5 por ciento de los participantes no tenía ocupación remunerada antes del curso vs. el 57,8 por ciento que sí la tenía después de la capacitación. El nivel socioeconómico de los jóvenes participantes correspondía en un 70 por ciento a aquellos que provenían de hogares pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso y el porcentaje de desviación del programa (jóvenes que no corresponden a los grupos objetivo) era sólo de un 5 por ciento. En el subprograma FCJ (de FOSIS) la concentración en los más pobres era más fuerte que en los subprogramas ejecutados por SENCE algo que, en la práctica, correspondió al mandato de sus líneas de ejecución.

Respecto de la inserción en el trabajo, los varones fueron significativamente más exitosos que las mujeres en cuanto a encontrar empleo (65% *versus* 49%). Los relativamente más jóvenes demostraron tener menos posibilidades de insertarse, básicamente por ausencia de práctica laboral. Las evaluaciones también reconocieron un incremento importante en las remuneraciones reales, al menos para quienes estaban ocupados previamente al programa y realizaron los cursos: 41 por ciento de aumento real para los varones y 14,4 por ciento para las mujeres; el incremento de remuneraciones para el grupo de control fue sustancialmente menor en el caso de los varones (20,8%) y mayor para las mujeres (56%).

Es importante señalar que la obtención de empleo está ligada a las condiciones de entrada de los participantes. Se consideran como condiciones favorables el haber trabajado antes, la mayor escolaridad, el mejor nivel de habilidades y destrezas individuales, todos los cuales parecen ser buenos predictores tanto del éxito de la fase lectiva como de la obtención de empleo a futuro.

Cuadro 4
Programa Chile Joven. Características de los jóvenes atendidos,
según modalidad, 1990-1995.

Características (distribución porcentual de los jóvenes en cada uno)	CEL (1 a 5)	FCJ (1 a 5)	AA
Edad			
Menor de 18 años	10,8	29,2	
18 a 20 años	36,7	32,4	5,7
21 a 24 años	34,0	22,7	67,7
25 años y más	20,7	15,7	26,6
Total	100	100	98,0
Grupo socioeconómico (1)			
AB/C1/C2			
C3	3,8	1,8	1,9
D	43,4	33,7	52,5
E	49,2	61,3	44,2
No informa	3,3	3,2	1,3
Total	100	100	100
Nivel educacional			
Básica incompleta	6,3	17,2	2,1
Básica completa	9,5	18,1	11,0
Media incompleta	27,4	34,2	25,3
Media completa	40,6	23,7	47,5
Post. Media	13,8	6,7	13,9
Total	100	100	100

(1) Los grupos ABC corresponden a sectores de ingresos altos y medios. Los grupos C, D y E, a los tramos más bajos de ingreso, correspondiendo los más pobres a los grupos C3, D y E.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Universidad Católica de Chile, 1996.

Por último, desde una perspectiva de género, resulta importante constatar que al año 1997, de un total de 18.504 cursos adjudicados por el Programa de Formación y Capacitación Laboral de Jóvenes, 11.481 (62%) participantes correspondieron al sexo masculino y sólo 7.023 (38%) al sexo femenino. En la línea Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas, de un total de 17.012 cupos, 10.362 (61%) fueron cubiertos por varones y 6.650 (39%) por mujeres. En la línea de Aprendizaje Alternado, de un total de 75 cursos con 1.492 cupos asignados, 1.119 (75%) participantes eran varones y 373 (25%) mujeres (SENCE, 1997).

III.3.3 Capacitación para Mujeres Jefas de Hogar

El Programa de Capacitación para Mujeres Jefas de Hogar es el único que, aunque diseñado para mujeres entre los 21 y los 50 años de edad, atiende a mujeres jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión laboral. Datos para 1995 registran una atención de 15.000 mujeres, de las cuales más de 2.000 participaron de la línea de capacitación laboral, aunque no necesariamente terminaron el curso.

Evaluaciones recientes (Milos, Selamé y Riedeman, 1998) dan cuenta de la realización de 36 cursos con 654 participantes en el año 1996, y de 24 cursos con 451 participantes en 1997, sólo para las regiones IV, V, VIII y Metropolitana abarcadas por dichos estudios. Estas mismas evaluaciones aportan datos interesantes en cuanto al impacto de la capacitación en la situación ocupacional de las mujeres. Al año 1994, las participantes se distribuían en casi tres tercios entre las que trabajaban en algo distinto al curso que tomaban, las que no trabajaban y las que trabajaban en una actividad afín. De las mujeres que trabajaban, un 37,7 por ciento lo hacía a tiempo parcial (8,7% a media jornada y 29,0% en forma ocasional) debido en un 44,9 por ciento de los casos al cuidado de los hijos y del hogar y en un 28,2 por ciento a no haber encontrado otro trabajo; por otra parte, sólo un 32,3 por ciento de estas mujeres tenía un contrato de trabajo. Las mismas evaluaciones señalan que, en términos de focalización, el universo de beneficiarias atendidas no corresponde estrictamente al perfil de las mujeres jefas de hogar. Esta situación se debe a que las precarias condiciones de las mujeres pobladoras llevaron al equipo oferente de los cursos a flexibilizar las condiciones.

La evaluación reciente del Programa de Mujeres Jefas de Hogar deja en evidencia que las participantes del programa –un total de 353 entre 20 y 51 años de edad, con 11 o más años de estudio y la mayoría con dos hijos–

expresaron su motivación por participar en términos de “aprender un oficio y/o tener un cartón”, “obtener ayuda en la búsqueda de empleo” y “recibir orientación a fin de saber en qué trabajar”, según puede verse en el Cuadro 5.

Con respecto a las características de la inserción laboral post-capacitación, el estudio al que se alude menciona mejoras en las condiciones de trabajo, aun cuando ello no signifique que quienes se capacitaron en especialidades que permitían una salida laboral independiente se inclinaran por una opción de esta índole después de la capacitación. También da cuenta de un vuelco favorable posterior a la capacitación traducido en un aumento de remuneraciones y una disminución de las horas de trabajo. Se indica, además, que sólo un tercio de quienes se capacitaron estaban aplicando efectivamente los conocimientos adquiridos en su formación.

Cuadro 5
Programa de Capacitación para Mujeres y Jefas de Hogar. Distribución de las beneficiarias según motivación para la capacitación laboral (cifras absolutas y porcentuales).

Motivación para la capacitación laboral	Número absoluto	Porcentaje
Para salir de la rutina de la casa	10	2,9
Para trabajar en forma independiente	1	0,3
Para conocer gentes nuevas	5	1,5
Lo consideró una oportunidad para aprender cosas nuevas	72	21,1
Para obtener ayuda en la búsqueda de un empleo	78	22,9
Para obtener orientación a fin de saber en qué trabajar	10	2,9
Para recibir los subsidios de colación y movilización	1	0,3
Para salir de una depresión o de problemas nerviosos	8	2,4
Porque el marido se fue y quedó sola	10	2,9
Porque le ofrecieron el curso	3	0,9
Porque estaba separada y necesitaba trabajar	8	2,4
Por otras razones	22	6,5
Total	341	100

Fuente: Milos, Selamé y Riedeman, 1998: 58 y 59.

III.4 Concluyendo

De los anteriores antecedentes pueden inferirse algunas conclusiones:

- La formación para el trabajo es un sector muy complejo de la actividad educacional, por la variedad de niveles y modalidades que comprende, por la multiplicidad de objetivos que debe alcanzar y por su falta de coordinación institucional.
- Coexisten en este ámbito, las políticas y programas del sistema educacional con aquellas del denominado sistema nacional de capacitación que se ocupa de las políticas y programas dirigidos a jóvenes ocupados y desocupados que han dejado de estudiar.
- La ejecución de los programas recae en actores distintos. A los servicios educativos les corresponde ocuparse de aquellas actividades conducentes a restituir el flujo escolar; a una heterogeneidad de organismos técnicos de ejecución corresponden los programas más directamente vinculados con la capacitación para el trabajo.
- Las políticas de capacitación para el trabajo privilegian el incentivo a la demanda por capacitación del sector privado, considerando a las empresas como el actor principal de este proceso y delegando en ellas la responsabilidad de decidir, diseñar e impartir estas acciones. En este marco, el Estado se limita a estimular estas actividades a través de franquicias y subsidios, a supervisar y regular las acciones y a actuar subsidiariamente en el caso de los sectores postergados.
- En la implementación de los programas de capacitación participan tres actores: el Estado que formula las políticas, supervisa, regula y evalúa los programas a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE); las empresas, que ejecutan programas de capacitación para sus trabajadores o delegan esta labor en organismos especializados mediante el uso de la franquicia tributaria que les ofrece la ley; los Organismos Técnicos de Capacitación, que desarrollan cursos aprobados por el SENCE y que atienden la demanda pública y privada de capacitación; cuyo universo lo integran universidades, centros de formación técnica, institutos profesionales y organismos no-gubernamentales.

- El Estado, a través de distintas reparticiones, subsidia los programas sociales de capacitación destinados a atender las necesidades de formación de los jóvenes pobres, en riesgo de exclusión laboral. De los programas identificados el que más cabalmente cumple con este propósito es el Programa Chile Joven en sus componentes SENCE y FOSIS, seguido por el Programa Mujeres Jefas de Hogar y los Programas de Becas y Aprendices, según se observa en el siguiente esquema:

Focalización	Políticas y programas			
	Permanentes con ejecutores institucionales fijos		Con llamado a ejecutores privados o públicos	
	Específicos para jóvenes	Con jóvenes	Específicos para jóvenes	Con jóvenes
En la formación técnico profesional y en la capacitación para el trabajo	-MINEDUC -Media -Formación Dual	-Educación de jóvenes y adultos -Centros de Formación Técnica (CFT)		-Capacitación en empresas vía franquicia tributaria -Aprendices -Becas
En la formación para el empleo o con fines de integración social			-Chile Joven -FOSIS	-Chile Joven SENCE -Mujeres Jefas de Hogar -SENCE / SERNAM -Capacitación para la reconversión laboral

-Diseño de políticas: Ministerio de Educación (MINEDUC); Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE); Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM); Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

-Administración y supervisión: Ibidem.

-Ejecución: Organismos Técnicos de Capacitación (OTEs), establecimientos de educación municipales, particulares subvencionados y privados, centros de capacitación de las empresas.

-Prácticas laborales: empresas.

- De los programas descritos en este apartado, sólo los programas sociales de capacitación se orientan a la atención de las necesidades de los jóvenes vulnerables, en riesgo de exclusión laboral. De hecho, el que más cumple con este propósito es el Programa Chile Joven, secundado por el Programa de Mujeres Jefas de Hogar.
- En el Programa Chile Joven, es el Fondo de Solidaridad e Inversión Social el que más claramente focaliza sus acciones hacia los jóvenes excluidos o en riesgo de exclusión lo que, de hecho, corresponde a su mandato.
- No existen articulaciones ni canales de coordinación entre los distintos organismos públicos que desarrollan o ejecutan políticas de capacitación de jóvenes. Podría decirse que cada programa corre por su propio carril, lo que impide utilizar su potencial en beneficio de los jóvenes y coordinar de manera más efectiva la labor de servicios como el SENCE, FOSIS, SERNAM y, sobre todo MINEDUC (en su oferta educativa formal y no formal).
- Tal como se señala en algunas evaluaciones, la lógica de los programas en general, y en particular la del Programa Chile Joven, está pensada para un tipo de juventud genérica con un perfil cuyos rasgos básicos son las motivaciones por insertarse en el mercado de trabajo, la disciplina para someterse a un régimen intensivo de formación institucionalizada, y la ausencia de conductas desadaptativas o daños psicosociales graves. Estos rasgos no siempre se condicen con los perfiles y el comportamiento de los jóvenes vulnerables y en riesgo de exclusión laboral.
- Lo mismo ocurre con la capacitación que ofrecen las empresas. El predominio de capacitación en el área de administración y en los niveles de ocupación administrativo y de trabajadores calificados deja en evidencia que, si bien la capacitación es un instrumento indiscutido para la mejoría de la productividad y la competitividad de las empresas, sólo puede ser utilizada por jóvenes ocupados y con un cierto nivel de calificación.
- El desafío de capacitar a los jóvenes, sea para acceder al mercado de trabajo sea para mejorar su desempeño productivo, obliga a encarar los problemas de coordinación institucional y el diseño de nuevas estrategias con el fin de superar los problemas asociados a la creciente brecha entre las habilidades obtenidas por los jóvenes en el sistema de educación formal, las demandas del sis-

tema productivo y las expectativas con que ellos enfrentan su posible acceso al mercado laboral. Esto es particularmente válido para los de sectores populares que viven en situaciones de pobreza; para ellos sólo existen programas remediales, los cuales mejoran su autoestima pero raramente contribuyen a sacarlos de su condición de pobreza y exclusión.

IV. La oferta de capacitación a través de los organismos capacitadores

IV.1 Perfil de los organismos capacitadores

Las instituciones y organismos a través de los cuales se materializan las políticas y programas de capacitación, o de formación para el trabajo, destinados a jóvenes en riesgo de exclusión, en Chile, son de variado tipo. Pueden ordenarse en dos grupos: los que forman parte del sistema educacional, en sus niveles medio y superior, y los que participan del sistema nacional de capacitación. En ambos casos, pueden ser públicos o privados.

Por esto, para tomar una muestra de casos representativos se tuvieron en cuenta estos dos grupos y una clasificación que distingue: organismos que se han creado con fines comerciales o empresas constituidas en el marco de la legislación actual cuyo negocio es vender capacitación y servicios asociados; organismos capacitadores ligados a dinámicas de iglesia, en los que la motivación principal no es comercial sino de servicio social; organismos capacitadores que tienen sus antecedentes en antiguas organizaciones no gubernamentales, que han evolucionado hacia la capacitación; otro tipo de instituciones en que lo distintivo ha sido su vocación de trabajo social; y por último, OTECs que son de dependencia municipal y que se han constituido con el fin de concursar como ejecutores de ciertos programas de capacitación en sus respectivas comunas⁵.

Sobre esta base, se escogió una muestra de seis OTECs, un CFT y un liceo técnico-profesional. Los organismos que finalmente componen la muestra son:

- Liceo Técnico-profesional "Víctor Bezanilla Salinas",
- Centro de Formación Técnica, ZIPTER,
- Centro de Profesionales para la Acción Comunitaria (CEPPAC),
- Servicios de Capacitación Limitada (SERCAP),

5. Se trata de organismos públicos, que operan normalmente bajo la figura de corporaciones a los que hay que agregar los Liceos Técnico-profesionales y los Centros de Formación Técnica (CFT) que actúan como instituciones de formación para el trabajo. En algunos casos lo hacen también explícitamente como OTECs.

- Empresa de Capacitación y Actividades de Técnicas Manuales y Administrativas Limitada (ECATEMA),
 - Corporación Municipal de la Florida (COMUDEF),
 - Escuela de Formación Profesional en Oficios, Fundación Cristo Vive,
 - Instituto de Formación y Capacitación (INFOCAP).
- Sintéticamente estos organismos pueden clasificarse del modo que se presenta en el siguiente esquema:

	Programas permanentes con ejecutores institucionales fijos		Programas a término con llamado a ejecutores privados o públicos	
	Específicos para jóvenes	Con jóvenes	Específicos para jóvenes	Con jóvenes
Focalizados en formación profesional	Liceo Técnico-profesional "Víctor Bezanilla Salinas"	Centro de Formación Técnica, ZIPTER	CEPPAC SERCAP ECATEMA COMUDEF F. Cristo Vive	INFOCAP
De empleo o integración social, con elementos de formación profesional			CEPPAC SERCAP ECATEMA COMUDEF F. Cristo Vive	CEPPAC SERCAP ECATEMA

El análisis de los casos se ha realizado siguiendo la distinción entre establecimientos o centros que actúan en el marco del sistema educacional y sus políticas; organismos capacitadores que lo hacen dentro del sistema nacional de capacitación laboral en sus programas y modalidades habituales; y organismos que ejecutan programas especiales o programas privados. Con el mismo criterio se organiza su presentación en los apartados que siguen, y sobre dicha

presentación y análisis se proponen, por último, algunas conclusiones.

IV.2 Establecimientos que actúan en el marco del sistema educacional

En este primer acápite del análisis se aborda la situación de dos organismos o establecimientos que desarrollan su actividad educativa con jóvenes en el marco del sistema educacional. Se trata de un liceo de enseñanza media técnico-profesional y de un centro de formación técnica.

IV.2.1 Liceo Técnico-profesional “Víctor Bezanilla Salinas”

El Liceo “Víctor Bezanilla Salinas” es un liceo industrial de la construcción ubicado en la zona centro-oeste de la ciudad de Santiago. Fundado en 1938, en la actualidad es administrado por la Corporación Educacional de la Construcción, que depende de la Cámara Chilena de la Construcción. Esta modalidad, conocida como de “administración delegada”, existe en Chile desde los años ochenta, cuando una serie de establecimientos públicos fueron traspasados al sector privado a través de organismos empresariales que se hicieron cargo de administrar ese patrimonio, recibiendo, además, un aporte fijo al año por cantidad de cursos y alumnos. Esta Corporación Educacional de la Cámara de la Construcción posee un total de seis liceos en diversas regiones del país: además de otro liceo en la comuna Recoleta de Santiago, están los de las ciudades de La Calera, Rancagua, Concepción y Talcahuano.

Con una matrícula anual de 700 alumnos y un total de 71 funcionarios, 41 de ellos profesores, el Liceo “Víctor Bezanilla Salinas” cuenta con una planta directiva compuesta por un director y cuatro docentes directivos: la jefa de la Unidad Técnica Pedagógica (UTP) del establecimiento (a quien en este caso denominan Jefa de Supervisión y Evaluación), un Inspector General, un Jefe de Producción, y un Jefe Administrativo.

IV.2.2 Centro de Formación Técnica, ZIPTER

ZIPTER es un centro de formación técnica e instituto profesional fundado en 1976 en la ciudad de Viña del Mar. Se trata de una corporación educacional constituida legalmente como sociedad de responsabilidad limitada. En sus más de veinte años de existencia ha seguido la

evolución de la legislación sobre educación superior en Chile. En efecto, al momento de su creación fue concebido como organismo cooperador de la función educativa del Estado, lo que significaba

que el título de las carreras técnicas que impartía lo certificaba el Ministerio de Educación; luego, a partir del Decreto N° 1245 de 1980 que permitió a los privados crear instituciones de educación postsecundaria –de formación técnica de nivel superior, institutos profesionales o universidades–, se constituye como centro de formación técnica.

Durante los años ochenta, ZIPTER tuvo un gran desarrollo en el área tecnológica vinculada a los recursos naturales, organizando a inicio de los noventa, además del CFT, un Instituto Profesional con la misión de formar ingenieros y permitir que sus técnicos pudieran seguir sus estudios, a fin de aumentar su nivel de certificación.

IV.3 Organismos que ejecutan programas sociales públicos en el marco del sistema nacional de capacitación laboral

Cuatro son los organismos entrevistados que comparten el hecho de ser principalmente ejecutores de programas públicos de carácter social, diseñados centralmente, y destinados a jóvenes de escasos recursos. Estos cuatro casos expresan, sin embargo, particularidades dignas de análisis.

Uno, el caso de CEPPAC, es una muestra de aquellos organismos no gubernamentales que en el pasado estuvieron ligados al trabajo social, en muchos casos de iglesia y que, en la actualidad, se han transformado en organismos de capacitación privados con el fin de continuar desarrollando una tarea social. Otro es el caso de SERCAP, organismo privado creado con fines de lucro, pero que expresa una voluntad de profesionalización de las actividades de capacitación, con fuerte énfasis en lo educativo. En tercer lugar, está el caso de ECATEMA, organismo privado regido más claramente por criterios de eficiencia económica en el marco de la competitividad en que opera el actual sistema de capacitación. Por último, puede citarse el caso de COMUDEF, un organismo de capacitación municipal, y por lo tanto público, pero que opera en igualdad de condiciones con los organismos privados, sometido a las características del mercado de capacitación creado por el sistema nacional de capacitación.

IV.3.1 Centro de Profesionales para la Acción Comunitaria, CEPPAC

El Centro de Profesionales para la Acción Comunitaria, CEPPAC es una corporación de derecho privado creada en el año 1991 y que desarrolla sus actividades en el área sudoeste de Santiago. Tiene su origen en un equipo zonal de trabajo solidario de la Iglesia Católica, que se transformó en organismo no gubernamental luego de su disolución en 1990. Lleva, por lo tanto, alrededor de quince años trabajando en la zona.

El CEPPAC está orientado a actividades de desarrollo de la familia popular, con una experiencia acumulada en el apoyo a las organizaciones de ollas comunes durante el período de la dictadura militar y, posteriormente, en el proceso de reconversión de las ollas comunes en microempresas de alimentación. De modo general, CEPPAC busca mejorar las condiciones de vida de la familia popular en los sectores en que trabaja. De allí que haya ido aumentando su radio de acción hacia sus distintos componentes.

IV.3.2 Servicios de Capacitación Limitada, SERCAP

SERCAP es un organismo técnico de capacitación creado en 1990 en la ciudad de Concepción. Su origen se remonta al trabajo realizado por un grupo de personas vinculadas a organizaciones no gubernamentales durante la década anterior, y a los requerimientos técnicos de las políticas sociales dirigidas a jóvenes formuladas durante el primer gobierno de la Concertación. En términos generales, se trata de una institución que comenzó con un equipo pequeño de base, que creció en función de los recursos que iba obteniendo para el desarrollo de proyectos, propuestas o servicios específicos. SERCAP se estructura en un Directorio Nacional, existiendo cuatro encargados regionales para la postulación y ejecución de programas sociales.

A lo largo de estos años, SERCAP se ha encargado de la capacitación laboral de más de 20 mil jóvenes. Paralelamente, ha realizado también una serie de programas formativos orientados a otros sectores sociales vulnerables, fundamentalmente a través de programas dirigidos al desarrollo y asesoría de microempresas, programas de capacitación para trabajadores independientes y programas sociales dirigidos a mujeres pobres.

IV.3.3 Empresa de Capacitación y Actividades de Técnicas Manuales y Administrativas Limitada, ECATEMA

La Empresa de Capacitación de Técnicas Manuales, ECATEMA

es un organismo de capacitación fundado en 1985, que se plantea por objetivo “formar personas que no tienen un oficio definido”. Sus actividades se centran en las ciudades de Santiago y Rancagua.

Desde su fundación, ECATEMA ha capacitado en diversos oficios del área manufacturera a cerca de 7.000 personas, teniendo el rubro alimentación una importancia principal. Un porcentaje relevante de los cursos de capacitación desarrollados por ECATEMA corresponde a los programas gubernamentales dirigidos a la juventud y a mujeres sin empleo, jefas de hogar, siendo contactados normalmente a través de las municipalidades. En el caso de estos programas sociales, cuando sale una licitación, sus responsables toman contacto con los encargados de las comunas involucradas y a partir de esa información elaboran las propuestas.

IV.3.4 Corporación Municipal de La Florida, COMUDEF

La Corporación Municipal de La Florida cuenta con un organismo técnico de capacitación (OTEC), sin fines de lucro, que utiliza su misma denominación o nombre de fantasía: COMUDEF. Tanto la Corporación Municipal como la OTEC forman parte de la Ilustre Municipalidad de La Florida en la Región Metropolitana.

Al igual que otras corporaciones municipales creadas gracias al marco normativo de funcionamiento de los municipios chilenos, su origen se remonta al año 1992. Pese a que parte del financiamiento institucional es generado por la Municipalidad, funciona de manera autónoma y su misión es ocuparse de los temas de salud y de educación a nivel comunal; de allí que en 1994 crearan un organismo de capacitación propio.

En términos generales, COMUDEF está organizada a partir de una Secretaría General que ejerce un rol de gerencia y que nombra a la Dirección del organismo capacitador. Este organismo no cuenta con una sede fija para sus actividades de capacitación con jóvenes, las que se desarrollan en los diferentes colegios dependientes de la municipalidad.

IV.4 Programa especial para jóvenes del FONCAP: Escuela de Formación Profesional en Oficios, Fundación Cristo Vive

La Fundación Cristo Vive es una fundación privada sin fines de lucro, dedicada a la educación y promoción social de sectores de escasos recursos. Entre sus principales iniciativas figura la Escuela de Formación Profesional en Oficios creada en 1990, luego de una experiencia de formación en oficios de jóvenes y mujeres participantes en campamentos de verano, durante la década del ochenta.

La Escuela ha recibido recursos de la cooperación internacional y de fundaciones privadas de desarrollo social, lo que le ha permitido llegar a contar con un establecimiento de seis mil metros cuadrados construidos y con muy buen equipamiento. A partir de 1993 comenzaron a participar en programas gubernamentales de licitación de cursos de capacitación para el trabajo, impulsados por FOSIS y SENCE.

IV.5 Ejecución de programas privados: Instituto de Formación y Capacitación (INFOCAP)

El Instituto de Formación y Capacitación (INFOCAP) es un centro de capacitación para el trabajo, creado en el año 1982 bajo el auspicio de la Compañía de Jesús, en un contexto de altas tasas de cesantía y de creciente privatización y mercantilización del campo de la capacitación laboral. Su propósito fue crear un espacio que brindara a los sectores populares la posibilidad de formarse para el trabajo, con acento en una formación humana sobre la cual se construyera la capacitación. En su origen, INFOCAP intentó compatibilizar dos opciones que en ese momento tendían a ser contrapuestas: una concepción educativa abierta y una inserción en la educación formal.

Con sedes en las ciudades de Santiago y Coquimbo, y experiencias piloto en barrios pobres de la capital, este instituto cuenta con un Directorio Central compuesto por religiosos y laicos; una Fundación que tiene como objetivo principal la obtención de recursos para el financiamiento de actividades; un Consejo Directivo; y un Consejo Académico. Estos dos últimos cumplen con la misión de servir de organismos asesores del Centro.

IV.6 Conclusiones sobre la ejecución de programas y políticas

Del análisis de los casos, y a la luz de las temáticas transversales

tales como beneficiarios o población objetivo, estrategia institucional y modalidad pedagógica, características del equipo docente, y vinculación con empresas, pueden inferirse las siguientes conclusiones.

IV.6.1 Beneficiarios o población objetivo

Teóricamente, la mayoría de los organismos e instituciones analizadas comprende, dentro de sus beneficiarios nominales, al tipo de jóvenes caracterizados como vulnerables o en riesgo de exclusión; sin embargo, en los hechos, no todas trabajan prioritariamente con ellos. En algunos casos, esta posibilidad depende del tipo de inserción de los organismos en los sistemas educacional o de capacitación; en otros, aparece fuertemente condicionada por el tipo de financiamiento de que disponen.

- En el caso de los establecimientos de educación media técnico-profesional, es probable que una proporción de sus alumnos pertenezca a los grupos de jóvenes más vulnerables. Ya sea que se orienten por una lógica tradicional comercial, obteniendo su financiamiento a través de la matrícula cancelada por los alumnos, o bien que cuenten con subvención pública o con el apoyo de corporaciones empresariales, la vinculación de estos liceos con la población objetivo queda librada al medio socioeconómico en que se inserta el establecimiento. De cualquier modo, el principal problema que deben enfrentar –especialmente aquellos liceos ubicados en sectores o comunas marcadamente populares– es el de la permanencia o retención en el sistema escolar de este tipo de jóvenes.
- Dentro de la matrícula de los centros de formación técnica, en cambio, los jóvenes más vulnerables son escasos. Esto, porque a pesar de que muchos CFT orientan su oferta hacia sectores de población de situación socioeconómica media o baja, finalmente deben discriminar entre los beneficiarios a partir del pago de una matrícula y una mensualidad inaccesible para los grupos más pobres. A ello se suma también el fenómeno observado en relación al “envejecimiento” relativo de su matrícula, compuesta cada vez más por personas que ya están trabajando o han trabajado.
- En el caso de los organismos que ejecutan programas sociales de capacitación, el financiamiento de las actividades depende exclusivamente de los recursos destinados por los organismos públicos

cos responsables de los programas, debiendo estructurar y adaptar su oferta y organización interna a las exigencias de tales programas. En estos casos, se observa una tensión entre esta dependencia financiera y la atención a los sectores más desfavorecidos. Dado que los jóvenes en situación de pobreza y en riesgo de exclusión son aquellos que muestran más dificultades frente a las exigencias de cualquier proceso formativo o de capacitación y muchos de ellos son desertores del sistema escolar formal, sus posibilidades de desertar nuevamente son altas, lo que se traduce en riesgo de pérdidas económicas para los organismos capacitadores. Gran parte de estos, como consecuencia, focalizan “por arriba”, seleccionando a los jóvenes con mayores probabilidades de inserción laboral y, por tanto, menos necesitados de apoyo.

- Entre los organismos que ejecutan programas sociales en el marco del sistema nacional de capacitación laboral, los que han alcanzado una cierta solidez institucional y financiera y poseen una marcada vocación de servicio social son los que logran atender más directamente a la población definida como prioritaria.
- Los organismos que imparten formación en el marco de programas especiales –como FONCAP– o dentro de programas privados, son los que más claramente logran dirigir sus acciones hacia la población con mayor daño social. En estos casos, existe un financiamiento complementario que permite una mayor autonomía, una vinculación con otras acciones impulsadas por los mismos centros y el desarrollo de procesos formativos más extensos. De este modo, se logra armonizar de mejor manera el financiamiento con la misión de atender a una población en riesgo de exclusión.
- En cuanto a la identificación de necesidades de capacitación laboral y captación de beneficiarios, especialmente en los programas públicos, se observa que ello se verifica en el plano local. La Municipalidad, a través de sus órganos específicos (como la Oficina Municipal de Formación Laboral, OMIL, por ejemplo), aparece como un actor relevante para la selección de beneficiarios de los programas y su orientación hacia los diferentes centros de formación y cursos específicos. En este sentido, los organismos de capacitación laboral vinculados a los gobiernos locales (como son los creados por las Corporaciones Municipales de Educación) presentarían ventajas comparativas, frente al resto de los centros de capacitación, en el proceso de identificación y selección de personas.

- Una de las principales tensiones que se observa en la relación entre los organismos capacitadores o instituciones de formación y la población beneficiaria se refiere a los procesos de selección. Existen distintos énfasis, dependiendo de las orientaciones de los organismos. En algunos casos se privilegia el diagnóstico sociocultural y afectivo de los participantes; en otros, su nivel socioeducativo, expresado en su grado de escolaridad; también se le otorga importancia a los pronósticos de deserción o abandono, priorizándose a aquellos que muestran mayor probabilidad de permanencia. Así, los procesos de selección enfrentan la siguiente dualidad: asegurar, por una parte, que se está llegando a la población objetivo y, por otra, que las personas seleccionadas reúnen condiciones efectivas de llevar a cabo el proceso formativo que iniciarán.

IV.6.2 Modalidad formativa y estrategias

Si bien se ha ido extendiendo cada vez más una concepción general de formación laboral, que considera necesario vincular la capacitación técnica a la formación valórica y de aptitudes para el trabajo, en las modalidades formativas que adoptan los distintos tipos de organismos analizados, este vínculo es heterogéneo y se presentan sesgos hacia uno u otro de los ejes.

- En el caso de aquellos organismos de capacitación que ejecutan principalmente programas públicos, se asume la modalidad formativa que estos programas establecen en sus términos de referencia o en sus bases de licitación. El modelo establece la realización de módulos de formación para el trabajo, módulos de formación técnica y un período de práctica laboral en empresas. Se trata, en casi todos los casos, de procesos que no van más allá de los cuatro meses de duración. El avance que significa la extensión de una modalidad en que se enfatiza tanto en la formación técnica como en la valórica y se reconoce la necesidad de un período de práctica laboral, deja en evidencia, sin embargo, deficiencias ligadas a la duración de los cursos y a las dificultades de integración entre sus tres componentes.
- El estudio permite destacar los esfuerzos de articulación de la capacitación laboral con el apoyo psicosocial a los jóvenes participantes en los cursos. Aunque resulta difícil establecer algunas conclusiones evaluativas al respecto, es importante destacar el pe-

so relativo de esta perspectiva en algunos centros que provienen de una experiencia de trabajo desde el ámbito no gubernamental o de la acción social de iglesias. Este énfasis se refleja en el currículum de los cursos de capacitación y en las características de la actividad docente.

- El estudio de casos muestra igualmente que aquellos organismos con mayor disponibilidad de recursos –ya sea a través de fondos públicos de asignación directa, fondos propios u otros no públicos– desarrollan programas de mayor calidad y duración y más acordes a las características socioculturales y necesidades de la población objetivo. Esto se expresa tanto en los procesos de selección como en la existencia de instancias de nivelación y mallas curriculares más elaboradas, que contemplan, por ejemplo, posibilidades de entradas y salidas sucesivas de los participantes.
- Una mención especial merece el caso del organismo de capacitación municipal analizado (COMUDEF), que en su propuesta formativa une la capacitación laboral de los jóvenes con la recuperación de estudios secundarios, una opción que está incomprensiblemente poco desarrollada en el país.
- Una situación particular presentan los liceos técnico-profesionales y los centros de formación técnica, que ubican su accionar dentro de planes de estudios que van de los dos a los cuatro años. En estos casos no se observa, de modo explícito, un abordaje pedagógico de la doble dimensión formativa –social y técnica– presente en los otros casos, predominando un enfoque más tradicional.
- En cuanto a las tasas de deserción, si bien existen registros, ya que ello es parte de las variables comprometidas en el financiamiento, los mismos no siempre son confiables. Lo que arroja el estudio es que, excepto un caso, el resto ubica las tasas de deserción entre un 8 y un 20 por ciento, situándose muchos alrededor del 10 por ciento de abandono. Estas cifras son bien valoradas y serían el resultado de esfuerzos específicos en este campo. Un solo caso mostró una alta tasa de deserción, cercana al 50 por ciento.
- Los casos estudiados muestran diferentes estrategias institucionales, aunque, de modo general, se puede decir que todas ellas comprometen uno o más de los siguientes aspectos: preocupación por el proceso inicial de selección, énfasis en el diseño pedagógico del proceso de formación, preocupación por el proceso de inserción posterior.

- Algunos organismos centran buena parte de su estrategia en el momento de la selección de los participantes, buscando que dicha selección y la incorporación de los jóvenes sea personalizada y responda a criterios claros. Esta intención puede diferir radicalmente en sus motivaciones: en algunos casos responde a las razones financieras ya comentadas (disminuir los riesgos de pérdidas); en otros, procura asegurar una integración positiva y efectiva al proceso formativo.
- El énfasis de la estrategia puede estar puesto también en el proceso mismo de formación. Es el caso de aquellos organismos que trabajan con plazos más largos y con mayores recursos. Incluso se plantea un abordaje integral de la problemática juvenil, expresado en un apoyo formativo pero también de mejoramiento de condiciones de vida sociocultural.
- El apoyo en el momento de la inserción laboral es otra cuestión clave. Algunos organismos tratan de asegurar una orientación clara en ese aspecto, o ayudan a abrir caminos más factibles de inserción, como puede ser el autoempleo o el contacto con empresas. Se ha llegado a concertar alianzas estrechas, como en el caso del liceo técnico-profesional vinculado a la Cámara de la Construcción que se ha analizado.
- Pueden mencionarse, por último, las estrategias que se ubican enteramente en los marcos del sistema educacional, medio o superior, o aquellas que buscan conectarse a este sistema, a través, por ejemplo, de la nivelación de estudios.

IV.6.3 Características de los equipos docentes

Los equipos docentes aparecen como una de las variables más importantes al momento de evaluar la calidad, pertinencia e impacto de la capacitación laboral realizada por los organismos capacitadores. Llama la atención, en los casos analizados, la presencia clara de dos tendencias, en apariencia opuestas: aquella que reivindica la función y formación pedagógica de quienes realizan la capacitación laboral y aquella que hace descansar la actividad de formación en especialistas provenientes de los oficios, aunque no posean formación pedagógica.

- La tendencia predominante es la que prioriza trabajar con instructores experimentados, que sean especialistas en los oficios correspondientes, aunque no necesariamente educadores. En varios casos, de modo complementario, se busca que dichos ins-

tructores tengan una sensibilidad o empatía especial hacia los jóvenes y alguna inclinación o vocación pedagógica.

- En aquellos casos en que los organismos forman parte del sistema educacional o se vinculan con él –a propósito, por ejemplo, de la obtención de una licencia secundaria– la realidad cambia y los equipos están formados por profesores. En los establecimientos de educación media técnico-profesional, existen profesores encargados de las ramas generales y otros de la formación profesional o técnica; en el caso de los CFT, los docentes deben poseer título y grado.
- A pesar de que la tendencia general a privilegiar docentes con formación y experiencia en el oficio o la especialidad más que con formación pedagógica debiera llevar a los organismos a una política más sistemática de formación de sus propios recursos humanos, ello no ocurre así. Sólo en algunos casos existen instancias de perfeccionamiento para los encargados de la formación, a la luz de las exigencias del tipo de proceso formativo en que participan.
- El tema de la experiencia es también relevante al momento en que los organismos capacitadores piensan en las características deseadas para sus instructores. Si bien en la mayoría de los casos se observó que el organismo capacitador privilegiaba la experiencia de los instructores, algunos mencionaron buenas experiencias con docentes jóvenes, más motivados y cercanos a la realidad de sus “alumnos”.

IV.6.4 Vinculación con empresas e inserción laboral

La vinculación con empresas aparece como un elemento clave en prácticamente la totalidad de las modalidades de formación. Esta vinculación se justifica por su relevancia para, al menos, tres cuestiones: a) la determinación de la oferta de cursos; b) la consecución de prácticas laborales; c) las posibilidades de inserción laboral una vez finalizada la formación.

- Del conjunto de casos analizados, pueden destacarse aquellos que han logrado una mayor vinculación y apoyo por parte de empresas u organismos del mundo del trabajo. En estas experiencias se observa una mayor continuidad entre la formación impartida, la práctica laboral y las posibilidades de incorporación al mercado de trabajo, retroalimentando una línea o tradición formativa que

otorga un sello particular y reconocimiento externo al organismo capacitador.

- Cabe destacar que esta característica, la mayor vinculación con empresas, no responde necesariamente a una modalidad particular de institución, sino más bien al propio desarrollo y estrategia de vinculaciones del organismo, tal como lo demuestran los dos casos presentados en este estudio (Liceo Técnico-profesional "Víctor Bezanilla Salinas" y CEPPAC).
- Llama también la atención que en los dos casos en que los organismos gozan de mayor autonomía –sea porque cuentan con financiamiento directo o con financiamiento privado, lo que les permite desarrollar programas más sólidos– no se observa que la vinculación con empresas sea prioritaria; Cristo Vive reconoce que ella es "artesanal" e INFOCAP no la implementa salvo para la obtención de recursos materiales o financieros. Actúan como si la seguridad en la calidad de la capacitación impartida permitiera también una mayor autonomía frente al mundo de la empresa.
- A través del análisis comparativo se puede observar una cierta tendencia a favorecer el fomento del trabajo por cuenta propia o el desarrollo empresarial en los jóvenes participantes de las actividades formativas. Esta orientación puede deberse, en parte, a las dificultades de incorporación de los jóvenes al mercado laboral, pero, al mismo tiempo, puede ser reflejo de la ausencia de programas de capacitación laboral orientados por políticas estratégicas de desarrollo productivo.
- En general, por parte de los organismos capacitadores, no existen mecanismos ni prácticas extendidas de seguimiento o evaluación del impacto de la capacitación, en términos de inserción laboral y social. De allí que los datos no sean siempre confiables. La información disponible a partir de las experiencias analizadas muestra una gran heterogeneidad en la situación laboral de los egresados, con tasas que van desde el 50 al 80 por ciento de colocación. En muchos casos el éxito o no en el desenlace laboral es asociado a la realidad del mercado de trabajo en distintos momentos: los contextos de restricción de empleo hacen más difícil la colocación.

V. Conclusiones y recomendaciones de política

V.1 Conclusiones

Tres son las preguntas a las que se buscó responder con este estudio: ¿Son las políticas y programas de capacitación realmente efectivas para que los jóvenes en situación de pobreza puedan salir de esta condición y dominar las competencias necesarias para incorporarse al mundo laboral? ¿Qué funciona y qué no funciona al capacitar para la mejoría de las condiciones de vida y de trabajo? ¿Vale la pena el esfuerzo de invertir en programas de capacitación focalizados en jóvenes pobres con vistas al futuro?

V.1.1 Las respuestas ensayadas hasta el momento

Queda en evidencia que son pocas las oportunidades de capacitación que se ofrecen a los jóvenes que provienen de hogares pobres, o que son desempleados, subempleados e inactivos con deseos de trabajar. Resultan insuficientes, en cantidad y calidad, para atender a las necesidades de capacitación del más de medio millón de jóvenes de los cuales alrededor de doscientos mil no estudian ni trabajan situándose en los niveles más bajos de la línea de pobreza. Se trata de jóvenes que, desde el punto de vista de su escolaridad, han participado de un proceso de expansión de la cobertura escolar y cuentan con estudios básicos completos o con escolaridad media incompleta. Es un sector compuesto por varones y mujeres en casi igual proporción, generalmente desempleados u ocupados en empleos altamente precarios. Mucho de ellos pertenecen al sector informal de la economía, sus ingresos son mínimos y trabajan en sectores tradicionales que ocupan mano de obra sin calificación.

Algunos programas de capacitación existentes, como Chile Joven y el Programa de Mujeres Jefas de Hogar, tienen el valor de haber identificado a los grupos más vulnerables y haber diseñado actividades que, aunque dicen capacitar para la adquisición de competencias laborales, en la práctica enfatizan propósitos de integración social y fomento de la participación más que promover la adquisición de competencias para desempeñarse en el contexto de una economía en crecimiento que necesita de más y mejores personas calificadas y en un mercado de trabajo que tiende a emplear a los más educados y capacitados.

Por esta razón, las políticas y programas vigentes para esos jóvenes, difícilmente pueden impactar en su productividad e ingresos que son los factores que, a la larga, les permitirán salir de la pobreza. Distinto es el caso de los jóvenes a los que se capacita en el marco de los propósitos generales de las empresas en las que se emplean, y para los cuales existen actividades que ponen énfasis en la adquisición de conocimientos técnicos y competencias laborales específicas.

Proporcionar a los jóvenes más pobres y vulnerables los conocimientos, habilidades y destrezas para su mejor inserción en la vida laboral requiere políticas integrales y de largo aliento, más que programas específicos como los mencionados. Así, la capacitación podría jugar un rol más estratégico si existiera una mejor articulación entre los procesos formales de educación y los programas de capacitación que se desarrollan fuera de los circuitos regulares; y también entre éstos y las políticas de empleo. En la actualidad, los vínculos entre estos sectores son muy débiles, por no decir inexistentes.

En lo que respecta al sector educativo, particularmente en el nivel de la enseñanza media, aún existen problemas de cobertura y calidad. Muchos jóvenes de hogares pobres desertan de ella antes de completarla y, si la completan, no adquieren los hábitos y disciplina de trabajo ni las competencias laborales que les exigen los mercados de trabajo. Hoy se sabe que estas habilidades dependen fuertemente de la formación que se obtenga en las escuelas y, secundariamente, de lo que pueda lograrse a través de programas específicos. De ahí la importancia de crear ambientes propicios para la formación laboral al interior de las escuelas, particularmente en el nivel de la enseñanza técnico-profesional.

V.1.2 Políticas de mejoramiento educativo

Varias son las alternativas en las que podría pensarse para este fin. Entre ellas, diseñar instrumentos y establecer incentivos para mejorar la capacidad de retención de las escuelas y establecer vínculos entre la enseñanza media y el mundo laboral. También construir canales de comunicación e instancias de participación y consulta entre el sector empresarial y los planificadores del currículum escolar, con el fin de incorporar a éste las competencias exigidas por el mundo del trabajo.

Otra alternativa para retener a los jóvenes en el sistema consiste en ampliar los programas de becas que actualmente tienen un uso restringido. Focalizar este tipo de subsidios en los jóvenes de mayor pobreza que

cursan la enseñanza media técnico-profesional podría resultar

un buen incentivo para estimular a los mejores estudiantes a completar este ciclo educativo. También podría becarse a los alumnos que no completaron el ciclo, para que cursen programas especiales de nivelación y recuperación de estudios.

En una perspectiva de largo plazo, sin embargo, nada sustituye la medida de profundizar y sostener la reforma de la educación media técnico-profesional e incorporar en el nuevo marco curricular los contenidos necesarios para formar a los jóvenes en el manejo de los códigos básicos del trabajo productivo, la cultura tecnológica y las especificidades de las familias ocupacionales que atraviesan distintas actividades productivas. Igual importancia reviste ofrecer alternativas de continuidad de estudios en centros de formación técnica a los alumnos más destacados, mediante una oferta de subsidios focalizados que les permitan escoger la institución que mejor satisface sus expectativas de formación y futura ocupación. Convendría incorporar en estos centros, y en los últimos años del ciclo escolar, el trabajo que actualmente se realiza desde el sector laboral en materia de proveer información actualizada sobre oportunidades de empleo y perfiles o competencias requeridos por las mismas. Por último, algo que se viene recomendando desde hace mucho: fortalecer los programas de formación dual estableciendo vínculos con las empresas y un sistema de incentivos que permita un mejor aprovechamiento del recurso de la franquicia tributaria, hoy subutilizado.

De hecho, medidas de este tipo son las que han demostrado ser más efectivas al momento de medir su impacto en las condiciones de vida y de trabajo de los jóvenes.

V.1.3 Políticas y programas para segmentos específicos

Lo anterior no significa descalificar los programas diseñados para atender a poblaciones específicas, sino destacar que resulta imprescindible que ellos se orienten en la línea de formar sobre la base de normas universales de competencias laborales para facilitar el acceso y permanencia en puestos de trabajo estables y bien remunerados. En esto parecen haber fallado los programas en curso. De las evaluaciones existentes queda en evidencia que el propósito de mejorar las condiciones de empleabilidad se logra a veces parcialmente, y sólo en pocos casos se consigue que los jóvenes accedan a empleos estables. Los antecedentes sobre el Programa de Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas, Aprendizaje Alternado y Capacitación para el Trabajo Independiente dejan al descubierto algunos de estos problemas, de

difícil solución.

Parte importante de tales limitaciones se debe al aparente desinterés de las empresas por participar en la formación de jóvenes a través de este tipo de programas. Como ya se viera, éstas prefieren invertir en la capacitación de quienes ya se encuentran ocupados en la empresa, de preferencia técnicos de rango medio y personal administrativo. Esto, sumado al poco uso que se hace de la franquicia tributaria para efectos de capacitar trabajadores, lleva a pensar que los incentivos son insuficientes para estimular su participación en el desarrollo de destrezas básicas, capacidad de aprendizaje y disciplina de trabajo, que son las competencias requeridas por los jóvenes más pobres y en riesgo de exclusión. Las empresas apuestan más bien a fortalecer habilidades específicas y de preferencia en los lugares de trabajo.

Lo anterior hace difícil pensar en políticas y programas fuera del sistema escolar que permitan abordar el problema de capacitar para el empleo y la superación de la pobreza. Este fenómeno requiere políticas integrales que aborden el tema de la capacitación y también el de las condiciones de educabilidad de los jóvenes vulnerables. Se necesitan políticas donde se compensen las deficiencias educativas de los jóvenes que desertan o que egresan del sistema escolar sin un dominio de códigos y competencias básicas, al tiempo que se diseñen programas que vinculen, de manera sistemática, las políticas de capacitación con aquellas del empleo y con los requerimientos del mundo empresarial.

Chile se encuentra en una posición privilegiada para avanzar en esta dirección. Con una cobertura amplia aunque no universal, una reforma educacional en curso y nuevos marcos curriculares, podría establecer políticas y programas de desarrollo educativo para jóvenes, donde se combinen los elementos de política indicados con anterioridad y se vinculen estos programas con aquellos que desarrolla el sistema nacional de capacitación. Falta, en rigor, un conjunto de normas que regulen una mejor articulación entre ambos sistemas, con definiciones claras sobre las responsabilidades de cada cual y sobre la forma de obtener mayores beneficios de las acciones que a ambos ejecutan.

V.1.4 ¿Por qué invertir en este esfuerzo?

Básicamente, porque lo que actualmente se hace no es suficiente para contribuir a los propósitos de superar la pobreza de los jóvenes vulnerables, lo que tiene consecuencias graves tanto para los que la sufren como para el sistema productivo y el país en general. Para los jóvenes, especial-

mente para los más pobres, el no tener una educación de calidad que los habilite para acceder a un empleo estable y productivo influye en todas las dimensiones de su vida. Repercute fuertemente en las relaciones con su familia, con sus pares, en su estabilidad afectiva, en sus posibilidades de ser independientes, en su quehacer en tanto ciudadano, en la propia imagen que tienen de la sociedad y de sí mismos. La falta de oportunidades educativas y de empleo para estos jóvenes tiene también repercusiones sociales importantes, las cuales se expresan en conductas conflictivas y manifestaciones de marginalidad que gradualmente impiden sus posibilidades de competir en los mercados de trabajo y llevan a que sus condiciones de vida se tornen cada vez más difíciles.

Las consecuencias son serias además para el país, porque se espera que la población de jóvenes entre los 15 y 24 años de edad disminuya en las próximas décadas, como resultado de los procesos de transición demográfica avanzada y baja fecundidad, lo que también incidirá en el mercado de trabajo. Lo anterior obliga al diseño de políticas que permitan la universalización de una educación media de calidad, y al diseño de programas de capacitación técnica y profesional que compitan en cuanto a calidad y pertinencia con las alternativas de educación no siempre abiertas para el conjunto de la población, y menos aún para los jóvenes pobres y en riesgo de exclusión.

A algunos de sus posibles rasgos se hará referencia en el apartado siguiente.

V.2 Recomendaciones de política

V.2.1 De los programas

✓ Educación pertinente de buena calidad

La primera recomendación relativa a los programas se relaciona con la población inactiva. Para ella, la mejor opción, como ya se indicara, es recibir una educación básica y media de calidad, diversificada y flexible, que permita elevar los niveles de escolaridad de la fuerza de trabajo por encima de sus niveles actuales de aumento. En este caso, el principal reto es para el sistema educativo en materias de cobertura, pertinencia y calidad.

✓ Ampliación de los programas de formación para el trabajo

La segunda recomendación tiene que ver con la ampliación de la gama de instrumentos en busca de equidad y con la atención de los jó-

venes en edades activas que ya no se encuentran en condiciones de acceder al sistema educativo formal. En este caso, si bien es prioritaria la identificación de grupos que puedan ser objeto de políticas educativas, en diferentes ámbitos y con distintos contenidos, resulta imprescindible fortalecer la relación de este tipo de formación con los requerimientos que surgen, por una parte, de las políticas de empleo, y por otra, de la incorporación de innovaciones tecnológicas y de los cambios en los procesos productivos en las empresas. Esto sería, asimismo, una manera de garantizar un tránsito hacia empleos estables y bien remunerados.

Por último, la misma opción rige para las políticas y programas dirigidos a los jóvenes en situación de pobreza crítica y en riesgo de exclusión laboral. La creación y puesta en marcha de programas que fomentan su participación, con el propósito de lograr, algún día, una representación efectiva en la sociedad, ya no son suficientes para satisfacer sus necesidades de formación y capacitación para el trabajo. Se hace necesario, en este caso, redefinir y fortalecer las políticas y programas existentes, para generar nuevo capital social y una capacidad de los recursos humanos acorde con los procesos de transformación en marcha y con los objetivos del desarrollo a largo plazo.

Lo anterior es válido para varones y mujeres por igual, en tanto las cifras muestran condiciones y problemas similares para los jóvenes pobres de ambos sexos. De hecho, la expansión de la cobertura escolar ha permitido la plena incorporación de las mujeres a la educación básica y media, con resultados levemente mejores para ellas. Sin embargo, el hecho de que la matrícula femenina se haya equiparado con la masculina no significa que ellas estén en mejores condiciones cuando se trata del problema de la superación de la pobreza.

Los jóvenes provenientes de hogares pobres también ven obstaculizado su desarrollo personal y profesional cuando provienen de hogares con bajo nivel educativo y tienen pocos estímulos para continuar su educación. Aun cuando existen programas para grupos específicos, orientados a mejorar sus niveles de educación y calificación, también estos resultan insuficientes ante la fuerza que tiene, en el país, la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo. Según estudios recientes, la demanda de trabajo femenino pasa por un período favorable que se manifiesta en el aumento de las mujeres ocupadas a ritmos superiores que el aumento de los varones ocupados. Las proyecciones actuales muestran una tendencia al crecimiento de la ocupación femenina indicándose que, aun en esta situación, es posible que las mujeres más pobres tengan tasas de

participación más bajas que el resto, más todavía cuando se observa una tendencia a aumentar la demanda de trabajo calificado, o por lo menos con mayores niveles de educación (Gálvez, 1998: 116-120).

Esto es una señal contundente en términos de formular políticas y programas de formación orientados a mejorar las competencias laborales para el empleo remunerado de la mujer, y a fortalecer la capacitación para el desarrollo de actividades productivas independientes que emprenden las mujeres de bajos ingresos. Nuevamente, en este caso se hace necesario readecuar las medidas vigentes y diseñar nuevos instrumentos.

✓ ***Programas que permitan un rápido ingreso al mercado de trabajo***

El diseño y ejecución de programas que respondan a las necesidades reales del mercado de trabajo, basados en modalidades prácticas y que permitan un rápido ingreso al trabajo, es uno de los requisitos más inmediatos de una política de capacitación orientada a satisfacer las demandas de empleo de los jóvenes más pobres y en riesgo de exclusión laboral. Esto significa que hay que fortalecer lo existente o crear los programas que brinden la primera experiencia laboral que se exige a los jóvenes que procuran trabajo. Programas innovadores de transición escuela-trabajo para promover asociaciones entre escuelas y empresas y entre éstas y organismos de capacitación, podrían estar entre una de las líneas de ampliación de oportunidades y gestión de empleabilidad. También parece ineludible la información actualizada sobre el mercado laboral a través de mecanismos que permitan obtener un sistema unificado y de alta calidad.

Además, sin una política de empleo consistente, la capacitación difícilmente podrá tener un horizonte de desarrollo claro y lograr una adecuación de los planes y programas a un proyecto de más largo aliento. Esta misma afirmación es válida respecto de las articulaciones entre organismos capacitadores y empresas. Demasiada insistencia se ha puesto en la necesidad de una mayor y mejor coordinación entre ambas como para no interrogarse sobre las razones por las que no se observan avances notorios en este campo. Con el fin de formular planes y alianzas estratégicas que permitan un ingreso más rápido al mercado de trabajo, se requiere asimismo una política articulada entre autoridades públicas y mundo empresarial en todo lo que concierne a la generación de empleos y a la aceptación en ellos de los jóvenes con menos niveles educativos o de capacitación.

✓ ***Nuevos mecanismos de consulta y coordinación***

Los avances en el marco organizacional y normativo son, en el caso chileno, bastante importantes. Actualmente, en la organización del sistema nacional de capacitación participan distintos actores con capacidad de conformar un sistema atento a las demandas y flexible en la operación. Falta, sin embargo, una mejor coordinación entre este sistema, dependiente del sector trabajo, y el sistema educacional en su conjunto. Se requieren mejores canales de comunicación, reglas claras de acreditación de instituciones y programas, y un sistema de certificación de competencias. En esto ha habido pocos avances y, si bien existen buenos registros de las características y potencial de cada oferente de capacitación, aún no se logra armonizar esta oferta con la del sistema escolar, ni instaurar sistemas de certificación de competencias y normas mínimas de calidad de los programas impartidos.

En este sentido, la reiterada recomendación de avanzar en la articulación de esfuerzos entre todas las instancias que trabajan en estos dominios, a los efectos de racionalizar y potenciar el uso de recursos así como de multiplicar los esfuerzos que se logran, continúa teniendo validez general.

V.2.2 De la oferta de capacitación y de los organismos capacitadores

✓ ***Tomar en cuenta la heterogeneidad***

Cualquier política de capacitación de jóvenes en situación de pobreza o riesgo de exclusión deberá considerar la heterogénea realidad de los organismos capacitadores, sobre todo si se basa en la licitación o externalización de las acciones de capacitación al sector privado. El estudio ha dejado en evidencia ciertas diferencias institucionales en el modo de definir las estrategias de capacitación, así como respecto de la focalización y de la modalidad formativa, que impactan directamente en los resultados de la capacitación, dependiendo del posicionamiento, trayectoria y propósitos de cada organismo.

✓ ***Considerar las características de la población beneficiaria y de los organismos de capacitación***

En cuanto a los programas públicos de capacitación con fines sociales, que se diseñan en el marco del sistema nacional de capacitación,

parece conveniente revisar su alcance en relación a las características específicas de las poblaciones que se busca atender. También, revisar los sistemas de incentivos y castigos que pueden generar efectos no deseados sobre la focalización de los programas.

Asimismo, es necesario reconocer las características y condiciones de acción de los organismos que muestran mayor capacidad de responder a las exigencias de los programas destinados a jóvenes en riesgo de exclusión y que logran dirigir sus acciones hacia la población con mayor daño social. Se trata, por una parte, de organismos que han alcanzado una cierta consolidación institucional, profesional y financiera y que poseen una clara vocación de servicio social; y, por otra, son entidades que imparten formación en el marco de programas especiales o dentro de programas privados, con financiamientos directos y autonomía para formular sus estrategias pedagógicas.

Especial atención habría que prestar al desarrollo y comportamiento de los organismos de capacitación laboral vinculados a los gobiernos locales o municipios, tratando de fortalecerlos institucionalmente, potenciando así sus eventuales ventajas comparativas, dada su cercanía y conocimiento del tipo de jóvenes a los que se busca apoyar.

Respecto de las modalidades formativas que asumen los programas de capacitación laboral destinados a jóvenes en situación de pobreza, es necesario reconocer el peso que las disposiciones y normativas oficiales tienen en la ejecución de los programas con financiamiento público. Instrumentos tales como términos de referencia o bases de licitación adecuados, así como la calidad, formación y pertinencia de los funcionarios públicos encargados de la fiscalización y evaluación de estos programas, resultan relevantes para alcanzar sus objetivos.

Especial importancia adquieren los procesos de selección de participantes en la perspectiva de programas con objetivos más específicos y adecuados a las características de poblaciones mejor definidas. La selección pasa a ser parte constitutiva del proceso formativo, en tanto sea capaz de proporcionar información de base para la realización de iniciativas de nivelación, apresto u otras. Se deben prever mecanismos e instrumentos de selección que permitan responder, al mismo tiempo, al desafío de una focalización adecuada y al de asegurar mínimas condiciones de éxito en el proceso que se inicia.

La efectividad de los programas de capacitación laboral destinados a jóvenes en riesgo aparece asociada a organismos con ciertas características: son capaces de diseñar y sustentar procesos formativos de mayor duración, más acordes a las características socioculturales y necesidades de esta población; alcanzan grados importantes de integra-

ción didáctica entre sus distintas áreas de formación; contemplan la articulación de la capacitación laboral con el apoyo psicosocial a los jóvenes participantes. La viabilidad de programas de este tipo aparece fuertemente asociada, como ya se ha señalado, a una mayor disponibilidad de recursos, ya sea a través de fondos públicos de asignación directa, fondos propios u otros.

✓ **Coordinaciones entre capacitación y nivelación**

Otro componente importante de una política de capacitación laboral de jóvenes que busque disminuir o enfrentar los riesgos de exclusión social y laboral –señalado hace ya mucho tiempo por distintos actores como relevante, pero aún no desarrollado convenientemente– es la articulación de la capacitación laboral con la recuperación o nivelación de estudios. Una perspectiva como esta, sin embargo, no puede ser fruto de la improvisación o de la búsqueda de un impacto político de corto plazo –como se observa en algunos programas impulsados recientemente en el país– sino de un proceso de diseño pedagógico riguroso y sostenido, que se alimente de la experiencia acumulada y evaluada en más de diez años de implementación de políticas en esta área.

✓ **La calidad y la formación de los equipos docentes**

La formación de los encargados de llevar a cabo los programas de capacitación laboral para jóvenes debiera ser otro pilar de cualquier política en este terreno. Dado que los instructores y formadores provienen de vertientes ligadas a un oficio o especialidad, la que les da conocimiento y experiencia en el terreno de la formación técnica, se deben abordar sus déficits en formación pedagógica y sociocultural, absolutamente necesarias para trabajar con el tipo de jóvenes a los que se busca apoyar. Iniciativas de fortalecimiento institucional que vayan en esta dirección, o que promuevan la especialización de docentes jóvenes, contribuirían, sin duda, a mejorar la calidad de los procesos de capacitación laboral.

Bibliografía

- ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES, 1996. *Modernización de la Educación Secundaria, desafíos y experiencias*. Santiago: Fundación F. Naumam.
- CÁCERES, G. y H. Contardo, 1996. *Recursos humanos para el desarrollo con equidad*. Santiago: Chile Joven.

- CEPAL/GTZ, 1997. Capacitación, competitividad e innovación tecnológica en Chile (1976-1997). Santiago.
- CINTERFOR/OIT, 1997. "Jóvenes. Formación y empleabilidad", *Boletín*, 139-140. Montevideo.
- CHILE JOVEN, 1997. *Resultados de la evaluación*. Santiago: Unidad Coordinadora del Programa (mimeo), diciembre.
- DURSTON, J., O. Larrañaga y otros, 1995. *Educación secundaria y oportunidades de ingreso en Chile*. Santiago: CEPAL (Serie Políticas Sociales). *Evaluación del Programa Chile Joven*. Documento de trabajo. Panel de discusión. Santiago: Ministerio de Hacienda (mimeo).
- Evolución del programa Chile Joven*. Documento de trabajo. Panel de discusión. Santiago: Ministerio de Hacienda (mimeo).
- GAJARDO, M. y P. Milos, 2000. Capacitación de jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión laboral. Situación y perspectivas. Santiago: MIDEPLAN, Unidad de Estudios Prospectivos.
- GALLART, María A., M. Moreno y M. Cerrutti, 1993. *Educación y empleo en el Gran Buenos Aires, 1980-1991*. Buenos Aires: CENEP.
- LARRAECHEA, I., 1998. "Dos décadas de capacitación en Chile", *Relaciones de Trabajo*, 10(23): 5-7.
- MIDEPLAN, 1997. *Pobreza y distribución del ingreso en Chile: 1996*. Santiago: División Social, noviembre.
- MIDEPLAN, 1997. *Situación de la educación en Chile, 1996*. Santiago: División Social, noviembre.
- MIDEPLAN, 1997. *Situación de la mujer en Chile, 1996*. Santiago: División Social, septiembre.
- MIDEPLAN, 1998. *Encuesta CASEN 1996. Educación*. Santiago: División Social, Departamento Información Social, enero.
- MIDEPLAN, 1998. *Prospectiva y mujer*. Santiago: Unidad de Estudios Prospectivos.
- MIDEPLAN, 1998. *Prospectiva y población*. Santiago: Unidad de Estudios Prospectivos.
- MILOS, P., T. Selamé y A. Riedeman, 1998. Evaluación ex-post del Programa de Capacitación Laboral de Mujeres Jefas de Hogar. Santiago: CIDE (mimeo).
- MINEDUC, 1997. Compendio de información estadística 1997. Santiago.
- MINISTERIO DE HACIENDA, DIPRES (SENCE/FOSIS), 1997. Programa de capacitación laboral de jóvenes. Fase II. Informe final de evaluación. Santiago, agosto (mimeo).

- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, 1994. *Creando oportunidades. El programa de capacitación laboral de jóvenes*. Santiago: De. Antártica.
- Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, Ley N° 19.518, 3 de septiembre de 1997.
- PAREDES, R., 1996. *Impacto del programa de jóvenes*. Documento de trabajo (mimeo). Santiago.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, 1996. Estudio sobre la calidad de la capacitación. Programa de capacitación laboral de jóvenes. Subsecretaría del Trabajo. Santiago, enero (mimeo).
- PREALC, Programa Mundial del Empleo, 1992. *Desequilibrios en el mercado del trabajo: el caso de los jóvenes en Chile*. (A. Leiva y otros), marzo. Santiago.
- RODRÍGUEZ, E., 1995. *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina*. Montevideo: CINTERFOR/OIT (Estudios y Monografías, 79).
- ROMAGUERA, P. y A. Mizala, 1996. *Capacitación y caracterización de la fuerza de trabajo*. Santiago: CIEPLAN (Colección Estudios, 43), septiembre, pp.101-141. Santiago.
- SANTIAGO CONSULTORES, 1997. Estudio para el diseño de Servicios de Formación de Jóvenes para el Trabajo. Informe Final (mimeo). Santiago.
- SENCE, 1996. *Boletín estadístico 1994-1996*. Santiago: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.
- SENCE, 1996. Presentación del Programa Laboral de jóvenes Chile Joven, Fase II. Santiago, julio (mimeo).
- SENCE, 1997. *Boletín estadístico 1997*. Santiago: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.