

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.715(Conf.82/4)Add.2
1º de octubre de 1992

SOLO ESPAÑOL

Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza
en América Latina y el Caribe

(Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992)

POBRES URBANOS Y PRODUCTIVIDAD: CLAVES DE INTERVENCION

Capacitación para el empleo en la juventud popular urbana. Aporte y potencial de la oferta pública en Chile

Este documento fue preparado por el señor Ricardo Sánchez, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro del marco del proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre Pobreza, (RLA/92/013). Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

92-10-1547

INDICE

Introducción	1
I. JUVENTUD E IMPRODUCTIVIDAD: UN CUELLO DE BOTELLA PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN CHILE	2
1. Vulnerabilidad sociolaboral de la juventud popular hoy	3
2. El mercado de trabajo y los jóvenes	7
3. Elementos que obstruyen la inserción laboral juvenil	9
4. Desempleo y marginalidad	11
II. LA CAPACITACIÓN DE JÓVENES COMO ALTERNATIVA VIABLE: EXPERIENCIAS RECIENTES Y LECCIONES PARA EL FUTURO	15
1. El caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	15
2. El caso del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)	17
3. El caso del Instituto Nacional de la Juventud (INJ)	19
III. UN CASO EN PROFUNDIDAD: LOS ORGANISMOS TECNICOS EJECUTORES EN LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO	20
1. El impulso al programa de la Municipalidad de Santiago.....	20
2. Situación crítica de la capacitación en las sedes, parte lectiva	21
3. Proceso de capacitación laboral con experiencia en empresas	22
4. Percepción directa de los beneficiarios	22
5. Sugerencias para optimizar recursos en los Organismos Técnicos de Ejecución	22
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25
Notas	27
BIBLIOGRAFÍA	28

INTRODUCCION

El trabajo que presentamos a continuación tiene un triple objetivo. En primer lugar, exponer la situación crítica del empleo entre los jóvenes urbanos de bajos ingresos en Chile como un cuello de botella para el desarrollo social. Se afirma, en este sentido, que el estilo de desarrollo por el que ha "apostado" el país difícilmente puede superar sus graves rezagos en materia de integración social, si no enfrenta los rezagos actuales en materia de movilidad socio-ocupacional para los jóvenes de bajos ingresos.

En segundo lugar, y a la luz de dicha problemática, el presente estudio tiene por objetivo presentar una síntesis y un balance de los programas más importantes y recientes que se han ideado, en el ámbito estatal y en el municipal, para capacitar a jóvenes urbanos de bajos ingresos en oficios y ocupaciones productivas. No es la intención del estudio cubrir la totalidad de programas que forman parte de la oferta pública en capacitación de jóvenes, sino tomar algunos de ellos que resulten significativos en cobertura y que hayan sido recientemente impulsados, y evaluar su potencial para integrar a jóvenes de bajos ingresos al mundo productivo.

Por último, el estudio deduce del análisis de sus dos partes precedentes algunas posibles líneas de acción que permitirían, a mediano plazo, optimizar el uso de los recursos destinados a la capacitación de jóvenes urbanos de bajos ingresos. Entre las principales recomendaciones caben destacar las siguientes: contar con un sistema de difusión de información, orientado hacia jóvenes de bajos ingresos, para facilitarles el acceso inicial a las instancias de capacitación; centralizar la instancia de conexión entre la población-objetivo y la oferta pública de capacitación en un organismo único, desburocratizado y capaz de establecer comunicación horizontal con la población-objetivo; y hacer gradualmente que las unidades de capacitación sean también unidades productivas, a fin de reforzar la motivación, combinar aspectos teóricos y prácticos del aprendizaje, y tender al autofinanciamiento.

I. JUNVENTUD E IMPRODUCTIVIDAD: UN CUELLO DE BOTELLA PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN CHILE

El desarrollo social constituye un proceso dinámico mediante el cual los logros en crecimiento económico y productivo de la sociedad se traducen en la elevación de la calidad de vida del conjunto de la población. Cuando una sociedad muestra un ritmo dinámico en su estructura productiva y, pese a ello, existen sectores de la población que no reflejan, ni en su bienestar ni en su inserción laboral, ritmos coherentes de desarrollo, estamos entonces frente a un patrón de desarrollo con bloqueos entre su dimensión de crecimiento y de bienestar social.

En este sentido la experiencia chilena del último decenio puede resultar elocuente. De un lado, los últimos años revelan un ritmo sostenido en el crecimiento de la economía. Por otra parte, amplios contingentes sociales mantienen agudos niveles de improductividad y los contrastes con los sectores más productivos son mayores que en décadas precedentes.

Uno de los sectores en que este contraste y rezago se evidencian es el de la juventud popular, vale decir, jóvenes de bajos ingresos. Existe, además, un contraste marcado entre los años de escolaridad promedio en este segmento social y sus oportunidades de inserción laboral. El caso difiere claramente de generaciones precedentes, agudizándose la brecha entre potencial productivo, por un lado, y productividad real por el otro lado. Mientras la juventud popular cuenta con un desarrollo educativo bastante alto si se lo compara con sus pares de generaciones anteriores, también concentra los niveles más altos de subempleo y desempleo bajo el actual modelo de desarrollo. Esto significa que la juventud popular constituye una de las expresiones más elocuentes de los cuellos de botella que el modelo padece en su puesta en práctica.

El objeto del presente capítulo es formular un diagnóstico sobre la situación productiva de la juventud popular en Chile hoy, dada la relación de exclusión o de integración precaria con el mercado del trabajo. En cierto modo, este fenómeno constituye el aguafiestas del modelo de desarrollo vigente en Chile, y por lo mismo requiere de especial atención para tornar viable un desarrollo que optimice su potencial de integración social. De allí que el presente estudio intenta remontarse del diagnóstico crítico a la constatación de algunos programas públicos vigentes, mediante los cuales se intenta afrontar de manera renovada el problema de la baja productividad de los jóvenes de bajos ingresos en el Gran Santiago. El desafío para la acción gubernamental, al menos en lo que respecta al área social de la gestión del Estado, es impulsar programas que tengan por finalidad abrir posibilidades de incremento productivo en el sector. Sólo si esto ocurre podrá darse una situación en que este cuello de botella en el modelo de desarrollo tienda a disolverse.

1. Vulnerabilidad socio-laboral de la juventud popular hoy

Si bien el crecimiento de la economía ha redundado, en los últimos años, en la disminución de la tasa de desempleo, quienes han ocupado preferentemente los nuevos puestos de trabajo han sido los adultos. Con ello se perpetúa un patrón según el cual son los jóvenes quienes menos se benefician de las nuevas oportunidades de empleo.

En la actualidad, el desempleo de los sectores juveniles representa la mitad del desempleo total, pese a que los jóvenes constituyen sólo el 20% de las fuerzas de trabajo. En tanto los adultos han reducido su tasa de desempleo al nivel "normal" de la década de los setenta, que alcanzaba a un 4%, la del mundo juvenil asciende a un 13%, triplicando la tasa de desempleo de los adultos.

A esta dificultad de los jóvenes para obtener un empleo, se agregan problemas relativos al tipo de empleos que eventualmente consiguen y a la falta de horizonte que los propios actores perciben. En términos generales, a la juventud popular le ha tocado trabajar en oficios de muy baja productividad. Una gran cantidad de jóvenes no ha podido terminar sus estudios secundarios, o bien tales estudios no les brindan ventajas significativas en la pugna por el empleo. Mucho jóvenes tienen la percepción que el futuro laboral que les espera es poco atractivo. Permanecen en las esquinas de las poblaciones a la espera de un mejoramiento de la situación económica para lograr la oportunidad de seguir estudiando y luego poder incorporarse a un buen trabajo, lo que en la mayoría de los casos constituye una expectativa frustrada.

Afectados por algún tipo de marginalidad laboral, estos jóvenes pertenecen a las familias del 40% más pobre de la población del país, y suman más de 200 mil. El desafío que el Estado y la sociedad tendrán que asumir frente a ellos es mejorar sus posibilidades productivas sin recurrir a la creación artificial de puestos de trabajos, creando las oportunidades para que aquéllos afectados por la precariedad de sus empleos, la cesantía obligada o el desempleo, optimicen sus oportunidades de inserción social y laboral. Como se intentará mostrar más adelante, la forma más concreta y sostenida de enfrentar las necesidades que tienen los jóvenes es ofrecerles alternativas para capacitarse en función de las opciones productivas, a fin de mejorar activamente su calidad de vida.

La precaria inserción productiva de los jóvenes de bajos ingresos debe, además, interpretarse en el contexto histórico en que este fenómeno se agudiza. En el período 1975-1985 las tasas generales de desocupación prácticamente triplicaron los promedios históricos. Esto puede explicarse por factores estructurales, por un incremento anormal en la oferta de trabajo, por un déficit de demanda de mano de obra, o por una combinación de factores diversos. Las altas cifras de desocupación laboral implicaron grandes contingentes de mano de obra calificada disponibles en el mercado, lo cual hizo que los recursos humanos no constituyeran una limitación para las empresas en el aparato productivo. Por otra parte, los cambios producidos en la legislación laboral acentuaron esta holgura, estructurando un marco de relaciones laborales asimétricas entre empresarios y trabajadores. La acción del Estado en este período estuvo orientada a paliar brechas demasiado alarmantes de desempleo. Tal es el caso de los programas laborales asistenciales, orientados a formas de subsidiar a aquellos trabajadores cesantes, pero sin incorporación al sistema productivo real.

Cabe reconocer que en los últimos años se observa una importante mejoría en la situación del desempleo, en particular en el año 1989, año en que las cifras se aproximaron a las tasas históricas de desempleo. Sin embargo, esta reducción del desempleo no es igual para todos los sectores que constituyen el mercado del trabajo, percibiéndose altas tasas de desempleo entre mujeres y los

jóvenes. Para el caso de los jóvenes, las acciones prioritarias en el campo estatal-social consisten sobre todo en generar oportunidades de inserción económica y social mediante acciones de capacitación para el trabajo, que permita que los jóvenes compitan con mejores condiciones por los puestos de trabajo que se desprenden del crecimiento de la economía. Esto no puede restringirse a la retórica de la buena voluntad o al discurso de la solidaridad, sino que además debe asumirse el reto de la eficiencia para capacitar a los jóvenes beneficiarios en el marco de una economía competitiva y de mercado.

Otro fenómeno que impacta significativamente la precariedad productiva de los jóvenes de bajos ingresos es la alta incidencia de trabajo informal urbano en la estructura del empleo. El sector informal incluye las siguientes categorías: empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de cinco personas (incluyendo empresas de comercio y servicios cuando no exista contrato de trabajo); trabajadores por cuenta propia, excluyendo profesionales y técnicos y familiares no remunerados. La alta incidencia de informalidad laboral entre los jóvenes urbanos de bajos ingresos revela, en importante medida, el carácter heterogéneo de los actuales procesos de modernización en el país, en virtud del cual un porcentaje significativo de la fuerza de trabajo mantiene todavía niveles de muy baja productividad. La composición de la fuerza de trabajo revela este problema. Conforme a lo señalado por Fuentes y Meneses(1988), el sector informal es un fenómeno de tipo estructural que alberga alrededor del 25% de la fuerza de trabajo, con pocas fluctuaciones coyuntuales, y que contrariamente a lo que tiende a pensarse, está inversamente relacionado con el desempleo abierto. Según encuestas de empleo del Programa de Economía del Trabajo -PET-(Schkolnik, Taitelboin, 1989), el sector informal del Gran Santiago absorbía en 1989 al 23% de la fuerza de trabajo, puede observarse en el cuadro que se presenta a continuación.

La alta incidencia de informalidad urbana también puede evidenciarse, por el alto porcentaje de población ocupada que se ubica en empresas cuyo volumen fluctúa entre 2 y 5 trabajadores, que hacia 1989 reunía al 18.2% de los trabajadores en el Gran Santiago.(PET, 1989).

En la encuesta del PET (ver los dos cuadros siguientes) se observa que los jóvenes son particularmente desfavorecidos entre los 15 y 19 años, cuya fuerza de trabajo se recluta, principalmente, entre jóvenes de estratos bajos. Hacia 1988, el 37% de los jóvenes empleados en este tramo de edad se ubicaba en el sector informal, en tanto un 10% adicional se adscribía en programas asistenciales, que posteriormente fueron suprimidos. El 55.7% de estos jóvenes carecía de previsión y el 60% de los que poseían un trabajo asalariado no tenían un contrato formal de trabajo.

La precariedad de las ocupaciones que consiguen los jóvenes adolescentes es notoria. La situación ocupacional de los jóvenes de 20 - 24 años es un poco mejor: hacia 1988 sólo un 25% tenía ocupaciones informales o en programas asistenciales, el 23% carecía de previsión y el 27% de los asalariados trabajaba sin contrato.

Cuadro 1

COMPOSICION DE LA FUERZA DE TRABAJO EN EL GRAN SANTIAGO

(Miles de personas y porcentajes)

Junio 1989		
FUERZA DE TRABAJO	1 983.8	
OCUPADOS	1 654.0	(100.0%)
Formales	1 162.0	(70.3%)
Informales	81.0	(23.0%)
Serv. Doméstico	111.0	(6.7%)
DESOCUPADOS (exc. PEE)	329.8	
Cesantes con Trab. Ocasionales		
Cesantes sin Trab. Ocasionales	220.1	
Buscan Trab. por Primera Vez	39.7	
PEE		
DESOCUPADOS (inc. PEE)	329.8	
INACTIVOS	1 496.0	
Con deseos Trabajar	430.8	
Sin deseos Trabajar	1 128.3	

Fuente: PET, 1989.

Cuadro 2

OCUPACION POR TRAMOS DE EDAD Y SECTOR GRAN SANTIAGO - JUNIO 1988

	Formal	Informal	PEE	Total
15 - 19	3.5	5.6	17.5	4.5
20 - 24	14.4	10.1	12.5	13.1
25 - 29	17.0	11.6	12.5	15.3
30 - 39	28.6	24.8	35.0	27.7
40 - 49	19.6	26.3	10.0	21.3
50 - 59	11.6	14.2	12.5	12.4
60 - 64	3.0	3.7	0.0	3.1
65 Y MAS	2.3	3.7	0.0	2.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta de Empleo PET

Cuadro 3

OCUPACION POR TRAMOS DE EDAD Y SECTOR GRAN SANTIAGO - JUNIO 1988

	Formal	Informal	PEE	Total
15 - 19	52.9	37.1	10.0	100.0
20 - 24	74.5	23.0	2.5	100.0
25 - 29	75.3	22.6	2.1	100.0
30 - 39	70.1	26.7	3.2	100.0
40 - 49	62.2	36.6	1.2	100.0
50 - 59	63.2	34.2	2.6	100.0
60 - 64	65.3	34.7	0.0	100.0
65 Y MAS	58.5	41.5	0.0	100.0
TOTAL	67.7	29.7	2.6	100.0

Fuente: Encuesta de Empleo PET

Una hipótesis posible para explicar estas diferencias de inserción formal-informal entre los jóvenes se relaciona con el trayecto educativo de los más jóvenes con respecto a los adultos jóvenes. Los más jóvenes se constituyen básicamente por desertores del sistema educativo, que al buscar un

empleo sin tener un oficio ni un grado escolar, están dispuestos a emplearse en actividades informales. Los adultos jóvenes que se incorporan al mercado del trabajo con un mayor nivel educacional, probablemente prefieren estar más tiempo desempleados en lugar de ingresar a las actividades del sector informal.

La precariedad de la estructura ocupacional juvenil está concentrada entre los adolescentes y en los estratos de bajos ingresos. Esto deforma el límite entre empleo y desempleo, favorece la inestabilidad laboral y retroalimenta el carácter cíclico de la desocupación entre los jóvenes.

2. El mercado de trabajo y los jóvenes

La recuperación del empleo iniciada en 1984 no ha alcanzado en forma homogénea ni satisfactoria a todos los grupos etáreos. En el cuadro que a continuación se presente puede observarse que en términos de los grupos etáreos, la incidencia del desempleo es bastante mayor entre los jóvenes que entre los adultos, con una tendencia creciente en el tiempo. Conviene insistir en el hecho de que los jóvenes son el 20% de la fuerza de trabajo del país y representan aproximadamente la mitad total de los desempleados.

Cuadro 4

TASAS DE DESOCUPACION DE JOVENES Y ADULTOS A NIVEL NACIONAL. 1970-1988

	Desocup. abierta		Prog. emergencia		Desocup.total		N° desocupados	
	Jóvenes	adultos	Jóvenes	adultos	Jóvenes	adultos	Jóvenes	adultos
1970	9.9	5.1	0.0	0.0	9.9	5.1	71.1	99.4
1980	20.6	6.9	5.3	0.9	25.9	7.7	262.8	321.6
1982	30.5	15.8	5.7	2.3	36.2	18.1	422.8	698.7
1983	24.7	11.4	4.3	2.1	29.1	13.5	391.2	660.8
1984	25.2	10.3	2.7	1.5	27.9	11.8	365.2	572.0
1986	17.3	6.3	2.4	1.3	19.7	7.6	235.1	370.4
1988	14.3	4.2	0.7	0.3	15.0	4.5	152.2	191.1
1989	13.2	3.9	0.5	0.2	16.0	5.0	122.3	127.5

El desempleo juvenil no está relacionado solamente a la existencia de coyunturas recesivas. Es posible también percibir que durante los ciclos de recuperación económica se mantienen índices de desempleo juvenil muy altos, que triplican el desempleo adulto. Tal es el caso del período de mejoría económica de inicios de la década del 80, que mantuvo una tasa de desocupación abierta entre los jóvenes superior al 20%. A esta cifra debe añadirse alrededor de un 5% de la fuerza de trabajo juvenil que se mantuvo cautiva en programas de empleos asistenciales, en tanto el desempleo adulto se reducía significativamente (véase, al respecto, el cuadro siguiente). Ocurre algo semejante en el actual período de "prosperidad económica", donde a pesar de una importante caída en la

desocupación juvenil (estimada en 14% según cifras oficiales en 1989, es decir, aproximadamente 120 mil jóvenes), ésta triplica todavía al desempleo entre los adultos.

El cuadro siguiente indica también que la tasa de desocupación en las mujeres jóvenes, ha comenzado a ser sistemáticamente más alta que la de los varones en la última década. Se detecta un aumento significativo de la participación de las mujeres en el desempleo juvenil que, actualmente, se sitúa en cerca del 40% de la desocupación total, contra el 30% que representaban a comienzo de década.

Cuadro 5

TASAS DE DESOCUPACION JUVENIL ABIERTA SEGUN SEXO Y AREA(a) 1970-1988
(Porcentajes)

	Hombres	Mujeres	Total
<u>1970</u>			
total	11.5	5.8	9.9
<u>1980</u>			
urbano	23.9	20.8	22.8
rural	10.9	11.9	11.0
total	20.7	19.9	20.4
<u>1982</u>			
urbano	35.8	30.7	33.9
rural	17.5	19.9	17.8
total	30.9	29.6	30.5
<u>1984</u>			
urbano	28.4	30.7	29.3
rural	8.5	13.6	9.3
total	23.2	29.2	25.2
<u>1986</u>			
urbano	21.1	19.8	20.6
rural	4.1	8.6	4.6
total	16.5	18.9	17.3
<u>1988</u>			
urbano	15.8	18.9	16.9
rural	3.1	7.6	3.7
total	12.5	18.0	14.3
<u>1989</u>			
total	14.0	18.8	15.5

Fuente: INE, Censo de Población 1970, Encuesta Nacional del Empleo.

El cuadro arriba indicado señala que el desempleo se concentra básicamente en sectores urbanos, tanto del Gran Santiago como de las grandes ciudades. El desempleo en la región Metropolitana es altamente indicador: ésta concentra cerca del 38% de las fuerzas de trabajo joven del país y, globalmente, el 45% de la desocupación juvenil total, transformando a la capital en un medio extremadamente hostil para los jóvenes. En 1989, en el Gran Santiago, un 31% aproximadamente de los cesantes jóvenes (20 - 25 años) provenía del sector industrial, un 23% del sector comercio y un 26.5% del sector servicios. Con excepción de los obreros, los jóvenes presentan tasas de cesantía más altas que la de los adultos en todo tipo de oficios. ^{1/}

Pueden ser varias las causas que explican la persistencia de bolsones de desempleo juvenil, pese a que el crecimiento de la economía en los últimos años permitió absorber mano de obra que durante largo tiempo permaneció desempleada. Una hipótesis probable es que no hay perfecta sustituibilidad entre trabajadores jóvenes y adultos, lo que a su vez se podría explicarse por varios motivos, a saber: por requerimientos específicos del puesto de trabajo, en que se valora más la experiencia que la capacitación; por la existencia de costos específicos de capacitación y entrenamientos; por restricciones legales, tales como horarios y duración de las jornadas de trabajo; y/o por discriminación derivada de las percepciones que los empleadores tienen de las actitudes y motivaciones de los jóvenes frente al trabajo. Otra hipótesis posible surge por el lado de la oferta juvenil de trabajo, en el sentido que existiría un desajuste entre los niveles educativos, las expectativas de los jóvenes y sus posibilidades reales de incorporación al empleo.

3. Elementos que obstruyen la inserción laboral juvenil

a) Experiencia de trabajo y costos del entrenamiento.

La falta de experiencia es un factor diferenciador de tipo espontáneo, que se suma a la escasa preparación que entrega la educación formal para encarar situaciones concretas de trabajo. Para las empresas que contratan personal joven, son varios los "costos" en que, desde su perspectiva, deben incurrir: la falta de experiencia o la carencia de un oficio, problemas de funcionamiento que son propios de la edad, e ignorancia de la forma de operar y de relacionarse en el ámbito laboral. En consecuencia, una explicación para la persistencia del desempleo juvenil es que, desde el punto de vista de la oferta de empleo, un joven sin preparación para el trabajo es más caro que un mayor con experiencia previa.

b) La discriminación

La discriminación de los jóvenes en el mercado laboral se podría producir tanto por las percepciones que los empleadores tienen de las actitudes y motivaciones de los jóvenes frente al trabajo, como de ciertas conductas juveniles frente al mismo. La conducta discriminadora se funda en prejuicios formados tras largos años de existencia de bolsones de marginalidad juvenil asociados a conductas delictivas o anómicas de los jóvenes de estratos populares. Estos fenómenos confluyen en un fenómeno que puede denominarse "discriminación estadística", según el cual se sanciona a todo miembro del grupo percibido como "conflictivo" sin que necesariamente lo sea (los jóvenes populares en general).

c) El tipo de educación

El nivel educacional de la población experimentó un mejoramiento cuantitativo muy significativo en las tres últimas décadas, con especial impacto en los jóvenes. El hecho de que los sectores juveniles que forman parte de la fuerza de trabajo cuenten, en su mayoría, con educación media o técnica, indica que aun cuando se ha producido un mejoramiento significativo en el nivel educacional de los jóvenes, las dificultades para acceder a un empleo bien remunerado subsisten. Esto puede deberse a los siguientes factores:

i) El tipo de formación que entrega el sistema educativo formal: tipo de educación que se imparte, tipo de habilidades que se desarrollan, tipo de destrezas que se preparan, y las aspiraciones que van adquiriendo los jóvenes. En este sentido podría ser decisivo el tipo de deficiencias en los modelos educativos, tales como un sesgo anacrónico-enciclopedista o el deterioro en la calidad de esa misma enseñanza.

ii) El hecho de poseer estudios de educación media ya no es un factor diferenciador positivo entre los jóvenes postulantes a una fuente laboral, pues la inmensa mayoría los posee. Esto implica que los jóvenes desertores de la enseñanza básica o media se incorporan al mercado de trabajo con una desventaja aún más seria.

iii) El tipo de demanda de mano de obra que el mercado requiere por efecto de la modernización competitiva: cada vez más calificada y con experiencia.

iv) Desajustes en las expectativas juveniles. La masificación de la educación formal, especialmente a nivel secundario, ha venido acompañada con una tendencia de la gran mayoría de jóvenes a seguir estudios científicos-humanísticos en lugar de la educación técnico profesional en la educación media, lo que ha dificultado su integración al mercado del trabajo al final de este ciclo. Esto se produce por varias razones:

- La enseñanza secundaria no tiene carácter terminal, pues el tipo de educación humanística tiene por objeto preparar para la educación superior, lo cual frustra a quienes no puedan acceder a la educación superior.

- Las legítimas aspiraciones que se desarrollan tanto al tener mayores niveles educativos como a través de los valores que se publicitan en los medios de comunicación, son típicamente de "clase media", y en ese contexto el mundo de la fábrica, del taller, y del trabajo manual, son menospreciados en favor del trabajo de oficina y de "cuello y corbata". Aun cuando las expectativas de ingresos son menores en las oficinas que en algunos oficios de obrero especializado, las expectativas juveniles se dirigen hacia labores de tipo "terciario". Parte de la precariedad de las ocupaciones juveniles deriva del exceso de oferta que existe en esas áreas.

- No han existido instancias difundidas ni arraigadas de orientación vocacional y de entrega de elementos de información hacia los jóvenes sobre las alternativas que tienen en el mercado laboral. Esto agrava el problema de las expectativas y reduce la movilidad de los jóvenes respecto de los adultos, alargando su proceso de búsqueda.

4. Desempleo y marginalidad

El desempleo constituye un factor decisivo de la distribución regresiva del ingreso. Por lo tanto, aquellos sectores poblacionales donde la tasa de desempleo es agudamente superior a la media, constituyen grupos especialmente vulnerables en un modelo de desarrollo donde la equidad es todavía una tarea pendiente. En este sentido, la juventud popular urbana en Chile debe considerarse como uno de los sectores más expuestos a los efectos regresivos del desempleo. Conviene recordar que en Chile los índices de desocupación laboral tienden a variar inversamente con la edad, comenzando con un nivel muy alto entre los adolescentes (15-19 años), descendiendo regularmente hasta alcanzar su punto más bajo en el tramo adulto 40-49 años, para subir brevemente en los tramos de edad posteriores. Esta intensidad del desempleo entre los jóvenes, respecto de cualquier otra categoría de edad, salta a la vista con los indicadores presentados en los dos cuadros estadístico que se presentan a continuación.

Cuadro 6

TASAS DE DESOCUPACION JOVENES, ADULTOS Y TOTAL POR DECILES DE INGRESO

	15-19	20-24	Jóvenes	Adultos	Total	% Jóvenes desocupados
1	55.3%	46.0%	49.1%	27.0%	32.7%	38.7%
2	46.1%	26.8%	33.6%	9.9%	15.9%	53.9%
3	33.9%	22.2%	25.7%	9.2%	13.9%	53.2%
4	26.0%	18.2%	20.4%	6.3%	10.3%	55.9%
5	22.1%	17.3%	18.5%	6.0%	9.3%	54.4%
6	15.6%	12.9%	13.4%	5.9%	7.9%	45.7%
7	26.6%	14.4%	17.0%	4.3%	7.5%	57.6%
8	14.6%	11.1%	11.7%	4.0%	5.5%	41.6%
9	20.0%	12.0%	13.4%	1.9%	3.7%	56.9%
10	21.8%	9.2%	10.2%	1.8%	2.7%	40.1%
Total	31.0%	18.6%	21.6%	6.8%	10.2%	49.1%

Fuentes: Casen (1987)

Cuadro 7

TASAS DE DESOCUPACION JOVENES, ADULTOS Y TOTAL POR DECILES DE INGRESO

(En porcentajes)

	15-19	20-24	Jóvenes	Adultos	Total
1	22.0%	19.4%	20.3%	31.0%	25.8%
2	21.2%	12.3%	15.4%	12.7%	14.0%
3	15.7%	13.4%	14.3%	12.1%	13.1%
4	11.1%	11.0%	11.0%	8.4%	9.7%
5	8.9%	11.9%	10.9%	9.1%	9.8%
6	5.3%	9.1%	7.8%	8.9%	8.3%
7	8.4%	9.0%	8.7%	6.2%	7.5%
8	3.0%	6.1%	5.0%	6.8%	5.9%
9	3.3%	4.9%	4.3%	3.2%	3.7%
10	1.1%	3.0%	2.3%	3.3%	2.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

i) Heterogeneidad del desempleo juvenil. La juventud desempleada no es homogénea ni en sus condiciones socio-económicas ni en el sentido que adquiere el desempleo. Vale la pena, por ende, presentar algunas distinciones mínimas en este respecto.

El desempleo marginal se asocia generalmente a una baja escolaridad o incorporación temprana al mundo del trabajo, a la pobreza familiar y a conductas anómicas. Este tipo de desempleo es notorio en todos los tramos de edad. Esto también significa que, si se considera la persistencia del desempleo marginal en la edad juvenil, es bastante probable que los jóvenes reproduzcan la cultura y condición de marginalidad en la edad adulta. Esto implica a su vez la perpetuación de un círculo vicioso: de una parte el desempleo agrava la condición de marginalidad, y de otro lado la cultura y condición de marginalidad opera como una limitante estructural a la incorporación en el mercado del trabajo.

El desempleo transicional opera fundamentalmente en jóvenes con mayor escolaridad y nivel de ingresos relativos, que suelen ser absorbidos por el mercado del trabajo en edades adultas, pero tras un largo período de búsqueda y adaptación. En este caso las contradicciones entre expectativas generadas a partir del sistema escolar o del status familiar, por un lado, la falta de capacitación técnica para acceder a empleos en una estructura productiva dinámica y competitiva, por el otro lado, y además la falta de disposición para ocuparse en empleos que no estén a la altura de las expectativas, desembocan en una nueva masa de desempleados o en una alta inestabilidad laboral en este grupo específico.

El desempleo friccional, por último, se da generalmente en jóvenes de alta escolaridad e ingreso familiar, donde el desempleo constituye un período normal derivado del tiempo de búsqueda de un empleo de alta productividad, y en que no existe la urgencia por generar ingresos y por ende no hay tampoco el imperativo de ocuparse en empleos de menor productividad.

ii) Marginalidad social entre los jóvenes. La persistencia de altos índices de desempleo y trabajo precario en las capas de bajos ingresos no es sólo un problema de exclusión ocupacional, pues constituye un fenómeno más amplio de marginalidad social. En el caso de los jóvenes, esta situación de marginalidad se expresa sobre todo en tres fenómenos específicos, a saber:

- Marginalidad habitacional, pues la incapacidad de producir ingresos propios se suma a las dificultades por acceder a una vivienda propia.

- Desorganización familiar, conceptualizada como la incapacidad de formar una familia estable.

- La presencia de comportamientos anómicos, entre los cuales la drogadicción y la delincuencia son las expresiones más visibles en sectores juveniles marginales.

La marginalidad no es sólo un síndrome estructural. También está constituido por modelos de comportamientos específicos, que en muchos casos refuerzan y prolongan la precaria situación de estos jóvenes. Muchos estudios han enfatizado especialmente el problema de la masificación del fenómeno de la drogadicción y el alcoholismo entre los jóvenes. Encuestas realizadas por el Arzobispo de Santiago, en 1987 y 1989, señalan un aumento en el consumo de alcohol y marihuana que arroja índices de 16.9% y 11.9% de consumo regular, respectivamente.

iii) Desempleo y frustración relativa. La desocupación laboral entre los sectores juveniles no se restringe a situaciones de marginalidad social. Dos factores permiten reforzar esta afirmación. Por una parte, el aumento de los índices de desocupación juvenil en las últimas décadas funciona paralelamente a un proceso de expansión cuantitativa educacional. En segundo lugar, los datos disponibles indican que la desocupación afecta de manera importante, e incluso prioritaria, a los jóvenes con mayor escolaridad relativa.

Los efectos de la modernización y de la expansión educativa hacen que los jóvenes hoy protagonicen un fuerte aumento de su período de educación formal, que no guarda relación con el ritmo de incorporación a empleos productivos. Esta discontinuidad es más aguda entre jóvenes con educación media completa e incompleta, y es en ese grupo donde se concentran los índices más altos de desocupación juvenil. De este modo se produce una situación paradójica, pues la posibilidad de desempleo aumenta con el nivel educacional en el caso de los jóvenes con educación media, disminuyendo solamente entre aquéllos que tienen educación superior. Los resultados de la Encuesta CASEN (1987) dan una tasa global de desempleo de un 17% para los jóvenes con educación básica incompleta, la que sube a un 25% para los que tienen educación media completa y baja a un 20% para los que poseen educación superior. 2/ Esto permite concluir que la creciente concentración de la matrícula secundaria en el área científico-humanista no facilita ni habilita mucho para la inserción ocupacional.

Si los índices de desempleo son especialmente elevados entre aquellos jóvenes con educación secundaria, puede pensarse que los jóvenes con educación secundaria enfrentan un conflicto entre

las aspiraciones generadas por su status educacional y las escasas posibilidades que encuentran en el mundo ocupacional existente. Esto contribuye a incrementar, a su vez, el porcentaje del llamado desempleo "voluntario" en este segmento de población. Dicho desempleo se caracteriza por mayor tiempo de búsqueda de ocupación laboral, en espera de oportunidades de acuerdo con sus expectativas; y por una alta deserción laboral, producida por la insatisfacción con los empleos obtenidos y frustración que impide el diseño de estrategias racionales de incorporación al trabajo. A esto se suma el hecho de que la enseñanza secundaria no tiene un carácter terminal, vale decir, es cada vez más insuficiente como preparación suficiente para competir por puestos de trabajo. Todo esto hace que la etapa de transición ocupacional sea altamente conflictiva, fuente de tensiones y frustraciones, y que requiere de políticas y programas capaces de atacar el problema de la manera más "estructural" posible.

II. LA CAPACITACION DE JOVENES COMO ALTERNATIVA VIABLE: EXPERIENCIAS RECIENTES Y LECCIONES PARA EL FUTURO

Los problemas de productividad de la juventud urbana de bajos ingresos son, como se señaló en el capítulo anterior, cuellos de botella en las perspectivas de desarrollo y modernización de la sociedad chilena. Enfrentar tales problemas requiere, sin duda, de políticas combinadas en varios frentes. Esto incluye aumentar la calidad de la educación formal (sobre todo pública y municipal), estimular inversiones en sectores productivos que puedan demandar mano de obra con escolaridad media, y atacar algunos problemas específicos en los círculos viciosos de reproducción de la pobreza, sobre todo en el ámbito familiar.

Uno de los campos en que existe amplio margen de acción en este sentido es el de la capacitación de jóvenes para el empleo productivo por vía de mecanismos formativos extra-formales. Se trata de un campo de acción social que en los últimos años ha contado con renovado ímpetu en muchos países de América Latina, y que cuenta con larga historia en sociedades industrializadas con tradición "socialdemócrata". En el caso chileno existen instancias asentadas e institucionalizadas de capacitación técnica, tales como INACAP. Pero nuestro interés aquí es indagar en unidades nuevas donde se intentan poner en marcha formas de capacitación de jóvenes urbanos de bajos ingresos, en el contexto de una sociedad dinámica y en proceso de modernización de su estructura productiva. A diferencia de instancias precedentes, éstas pueden considerarse como propias del ámbito de la política social del gobierno (o de sus entidades descentralizadas), y cuya población-objetivo la constituyen los jóvenes de bajos ingresos que no logran incorporarse productivamente al mercado laboral.

En este marco, para el presente trabajo se indagó en cuatro instancias de capacitación juvenil para el Gran Santiago, a saber: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y los Organismos Técnicos de Ejecución (OTE) de la Municipalidad de Santiago. En el presente capítulo se presenta una descripción sumaria de los elementos más significativos de las tres primeras instancias, y en el capítulo siguiente se evalúa con mayor detalle el caso de los OTE de la Municipalidad de Santiago..

1. El caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

El FOSIS cuenta actualmente con un programa de Capacitación y Empleos para jóvenes, con financiamiento destinado a apoyar proyectos de capacitación y formación laboral de jóvenes de escasos recursos. Este programa tiene como propósito crear las condiciones para que los jóvenes más golpeados por la exclusión laboral y educacional adquieran, a través de una formación sistemática, los hábitos, conocimientos, experiencias y capacidad personal para mejorar sus posibilidades de inserción laboral.

El programa financia proyectos que puedan potenciar de manera articulada la formación para el trabajo y la capacitación ocupacional, vale decir, proyectos en que se combine la transmisión de capacidad de aprendizaje con la transmisión de un know-how específico. Se entiende por formación para el trabajo aquel componente del proyecto que beneficia el desarrollo de todos los aspectos psicosociales que habilitan al joven para insertarse en el mundo del trabajo, enfocando los esfuerzos en dinámicas de cambio personal. La capacitación ocupacional, por su parte, es el componente del proyecto que se orienta a preparar a los jóvenes en oficios específicos y/o especialidades para los que exista demanda real. De manera complementaria, el programa intenta alentar proyectos en que se complemente el proceso formativo regular con alguna experiencia laboral de los beneficiarios fuera del lugar de capacitación, y que esto se dé en unidades productivas asociadas a la especialización que están recibiendo: prácticas en empresas establecidas, en talleres, predios, microempresas, etc.

Los proyectos tienen una duración que varía entre los 6 meses y un año de capacitación sistemática, y los jóvenes cuentan con una pequeña beca mensual a lo largo del desarrollo del programa. Estos programas tienen por beneficiarios a personas de ambos sexos, de escasos recursos, preferentemente entre 15 a 24 años de edad, que se encuentran fuera del sistema educacional regular, están desempleados o inactivos y presenten una situación de marginalidad económica y social. Esto último significa que su situación de escasez de recursos se asocia características psicosociales que afecten su inserción social y laboral. La dispersión de información y el escaso tiempo de ejecución impide presentar contar con cifras pertinentes.

El Programa de Formación y Capacitación del FOSIS tiene por objetivo explícito el desarrollar competencias básicas para el trabajo para un segmento poblacional que presenta una situación de marginalidad económica y social. El mecanismo para la puesta en marcha del programa consiste en un concurso público de Proyectos que combinen cursos de capacitación en oficios, elementos básicos de motivación y formación personal, y una práctica laboral protegida. El FOSIS opera allí como organismo co-ejecutor, y los oferentes son instituciones públicas y privadas en forma individual o asociada (Municipios, ONGs, etc.), que demuestren competencia en el área de formación psicosocial y que sean organismos técnicos de ejecución o establezcan convenios para la capacitación en oficios. La cobertura para 1992 se estima en 7.000 beneficiarios. 3/

El Programa de Formación y Capacitación del FOSIS ofrece, en síntesis, elementos que conviene rescatar en el marco del actual trabajo y de la preocupación por dinamizar la incorporación productiva de jóvenes de escasos recursos.

En primer lugar cabe destacar la combinación de aspectos formativos y de capacitación. Dados los rasgos socio-culturales de la población-objetivo, ambos componentes resultan indispensables para lograr resultados que ataquen con eficacia los círculos viciosos de la improductividad. Existen serias deficiencias formativas que tienen su origen en varias fuentes: la mala calidad de la educación formal que han tenido los beneficiarios del Programa y, sobre todo, su anacronismo para preparar educandos en la inserción en un sistema productivo dinámico; los circuitos de reproducción de marginalidad en los territorios que estos grupos habitan (familiar y barrial); y la falta de acceso directo a medios productivos que requieren de destrezas de aprendizaje. Esto hace que los aspectos formativos (el "aprender a aprender") sean fundamentales, más aún en contextos ocupacionales donde la perspectiva es de transformación acelerada e incorporación de progreso técnico. Las destrezas generales, tales como la adaptabilidad, el trabajo grupal, el pensamiento lógico o la disposición creativa, constituyen "potenciadores" en la transmisión de capacidades más concretas.

En segundo lugar, la combinación de capacitación con prácticas simultáneas de trabajo en unidades productivas, constituye también un elemento positivo que debiera extenderse lo más posible en estas experiencias. La vivencia productiva simultánea con el aprendizaje es un potenciador, pues permite al beneficiario incorporar conocimientos y destrezas de manera más vivencial y con clara visión de la conexión entre la capacitación y el trabajo. Por otra parte, constituye también, para muchos beneficiarios, la posibilidad de un primer acceso al mundo productivo (posibilidad que tal vez no tendrían fuera del marco de un proyecto institucionalizado y reconocido por el FOSIS). De este modo, ya desde la fase formativa empieza a romperse el círculo vicioso de la improductividad y marginalidad.

Por último cabe destacar el sistema de Concurso para la asignación de fondos del Programa para proyectos específicos, y la posibilidad de integrar instancias municipales y de organismos no gubernamentales como ejecutores más directos. De este modo el Programa del FOSIS alienta la iniciativa de los propios actores de la sociedad civil, y reduce con ello la relación de dependencia y asistencialista hacia el Estado. En la medida en que se difunda entre los potenciales beneficiarios la información requerida para competir por Proyectos financiables por el FOSIS, podrán ser los propios segmentos de juventud popular quienes tomen la iniciativa. De esta manera, el mecanismo del Concurso de Proyectos también puede servir para romper el círculo vicioso de la improductividad y la marginalidad.

2. El caso del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)

El SENCE actúa como regulador de las distintas instancias de capacitación laboral, centralizando un conjunto de información y recursos al respecto, y tiene a cargo diversas funciones, tales como: llamados a licitación (avisos publicitarios), recepción y apertura de propuestas, evaluación y adjudicación de cursos, firma de convenios y garantía del cumplimiento, pagos de subsidios (fase lectiva y práctica), y certificación.

El Programa de capacitación laboral de jóvenes del SENCE tiene por objetivo generar oportunidades de inserción económica y social para jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad laboral, mediante acciones de capacitación y práctica en el trabajo. Los beneficiarios incluyen a población joven, de preferencia entre 15 y 24 años, pertenecientes a sectores de bajos ingresos, que sean cesantes, desocupados o inactivos, y que se encuentren fuera del sistema educacional diurno.

En relación a los mecanismos del Programa, existe un Consejo Nacional Consultivo convocado a iniciativa del Ministro del Trabajo, con representantes de trabajadores y empresarios. El programa cuenta con una administración descentralizada a través de instituciones públicas co-ejecutoras, coordinadas con el Ministerio del Trabajo, a través de convenios específicos que incluyen al SENCE, MINEDUC, FOSIS y otros.

El Programa realiza convocatorias públicas para la presentación de propuestas y concursos de proyectos en los diversos sub-programas y líneas de acción. El Programa incluye sub-programas de Capacitación Laboral, de Incentivos a la Oferta y de Asistencia Técnica. Al SENCE le corresponde la responsabilidad en Programas de Aprendizaje Alternado, de Capacitación y Práctica Laboral y de Capacitación para el Trabajo Independiente, todos ellos orientados al mundo juvenil y para 1992. En cuanto a la cobertura, se estima que en 1992 se beneficiarán 28.000 jóvenes, mientras que en un plazo de 4 años se espera beneficiar alrededor del 50% de la población objetivo,

lo que incluye un total de 1000.000 jóvenes. El costo de ejecución se estima en 80 millones de dólares, cuyo financiamiento se compone en un 70% por crédito del BID, y en un 30% del Presupuesto Nacional.

Tanto en el caso del Programa de Aprendizaje Alternado como en el de Capacitación y Práctica Laboral el objetivo es desarrollar competencias básicas para el trabajo dependiente, y ambos se ponen en marcha mediante un alicitación pública de propuestas que combinen : i) experiencia laboral como aprendiz en el caso de Aprendizaje Alternado (6-12 meses) y experiencia laboral como práctica en el caso de Capacitación y Práctica Laboral (4-6 meses); ii) que los oferentes sean, en el caso de Aprendizaje Alternado, Organismos Técnicos de Ejecución reconocidos por el SENCE, empresas y Organismos Técnicos Intermedios (OTIR); y en el caso de Capacitación y Práctica Laboral, los oferentes sean también los OTE, reconocidos por el SENCE y declarados elegibles por el programa. Se estima para 1992 una cobertura de 4000 beneficiarios preferentemente de 18 a 24 años en el caso del primero, y de 15000 beneficiarios preferentemente de 18 a 24 años para el segundo.

Para el caso del Programa de Incentivos a la Oferta, este cuenta a su vez con un Programa de Equipamiento y otro de Perfeccionamiento Docente.

En relación al primero, éste tiene por objetivos estimular la oferta de acciones de capacitación al Programa por parte de los potenciales ejecutores de proyectos de capacitación, y ofrecer recursos financieros para la adquisición de equipos educativos a aquellas instituciones que efectivamente presenten propuestas de cursos al Programa. Las propuestas de cursos de capacitación que se presenten a este programa podrán incluir solicitudes de equipamiento que serán evaluadas como un proyecto específico y seleccionadas con la participación de un comité técnico constituido por expertos. Los equipos serán asignados bajo la fórmula de Leasing. Los recursos del Programa se destinarán a financiar subsidios al costo de las operaciones, con objeto de facilitar la elegibilidad de los organismos de capacitación como sujetos de leasing. A comienzos de 1992 se estimaba que mediante este mecanismo podían equiparse, para el primer semestre del año, alrededor de 150 establecimientos.

En relación al Programa de Perfeccionamiento Docente, sus objetivos son los mismos que en el Programa recién referido, y las propuestas de cursos de capacitación que se presenten podrán incluir solicitudes de perfeccionamiento para el personal que trabaje en los cursos de capacitación.. La administración de estas acciones (licitación de cursos de perfeccionamiento) será efectuada por el Ministerio de Educación, y a comienzos de 1992 se estimaba entregar, a lo largo del primer semestre del año, cursos de perfeccionamiento a 2.500 profesores.

El Programa de Asistencia Técnica cuenta con un componente destinado a entidades de capacitación y otro a instituciones públicas. El primero de ellos se destina a financiar la preparación, formulación y presentación de propuestas y cursos de capacitación para los diferentes procesos de licitación (concursos), que se desarrollen en el marco del programa. Su objetivo es asegurar un flujo de proyectos de capacitación al Programa que sea consistente con los rasgos de la población objetivo, con la heterogeneidad del sector productivo y la cobertura del Programa. Las acciones de este componente se orientan a fortalecer la capacidad para preparar, formular y presentar propuestas de capacitación laboral de los potenciales oferentes; se cuenta para ello con mecanismos para recoger la información que permita decidir si la institución que solicite la asistencia técnica la requiere efectivamente. Esto se lleva a cabo mediante consultorías contratadas conforme a perfiles y términos

de referencia prestablecidos. El programa parte con el primer semestre de 1992, tiene una duración de dos años y se preveen 260 consultorías.

El segundo componente del Programa apunta a apoyar, en funciones suplementarias, a instituciones públicas coordinadas que participan del Programa. Participan aquí el SENCE, el Ministerio de Educación, el FOSIS y las Oficinas Municipales de Colocación (OMC).

3. El caso del Instituto Nacional de la Juventud (INJ)

El INJ tiene a su cargo la función de diseñar las políticas juveniles en el ámbito gubernamental. En la actualidad, el Instituto cuenta con varios programas en ejecución y otro en diseño. El estamento que implanta cada programa es el Ministerio, de acuerdo a la especificidad de cada materia.

Dentro de los programas, el más conocido es el de "Oportunidades para los jóvenes" (PROJOVEN), destinado en brindar herramientas a los sectores juveniles más postergados en capacitación para el trabajo, en educación y en desarrollo integral. PROJOVEN posee además cuatro líneas de acción, a saber:

1. La capacitación y experiencia laboral en empresas.
2. La capacitación para el trabajo independiente.
3. La formación para el trabajo.
4. El aprendizaje con alternancia.

La combinación de estas cuatro líneas de acción guarda concordancia con los criterios señalados más arriba respecto de los programas del FOSIS, con complementariedad entre aspectos formativos, de aprendizaje, de capacitación y de alternancia entre fases de capacitación y fases productivas.

En materia educacional, el INJ propone la ampliación y modernización de la educación técnico-profesional en 30 liceos científicos-humanistas y la modernización de los planes de estudio y equipamiento en 126 liceos técnicos-profesionales. Esta iniciativa permitiría constituir un antecedente inicial, susceptible de expansión ulterior, a fin de convertir los componentes técnico-profesionales de la educación media en instrumentos efectivos para la incorporación de los beneficiarios al empleo productivo. Con esto se intentaría actualizar, en función de los cambios en la dinámica ocupacional, la oferta curricular en establecimientos educacionales donde estudian jóvenes de recursos escasos.

Por otra parte, el INJ cuenta con 27 proyectos de Centros de Desarrollo Juvenil, que a la fecha se están ejecutando en 109 regiones del país. En estos centros se otorga atención psicosocial a la población marginal juvenil, al margen de otros programas específicos en el área del desarrollo juvenil.

Si se considera el conjunto de iniciativas del Instituto Nacional de la Juventud puede observarse un verdadero "mapa" de las acciones que deben apuntar a cortar los círculos viciosos de reproducción de la improductividad en la juventud de bajos ingresos: acciones de capacitación con formación para el trabajo; acciones para actualizar la preparación de la educación media formal en relación a la dinámica ocupacional; y acciones para enfrentar los problemas psicosociales en espacios de marginalidad juvenil.

III. UN CASO EN PROFUNDIDAD: LOS ORGANISMOS TECNICOS DE EJECUCION EN LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO

Los Organismos Técnicos de Ejecución (OTE), son aquellas personas jurídicas que mediante autorización del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, están facultadas para impartir capacitación ocupacional a través de acciones o cursos. Para optar a la autorización del SENCE, un OTE debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Acreditar que la capacitación ocupacional forma parte de sus objetivos contemplados en sus estatutos o normas por las que se rigen.
- Disponer en forma permanente de una oficina administrativa en la región en que solicite su autorización para impartir capacitación ocupacional.
- Acreditar, mediante declaración jurada simple, que el organismo dispone de la infraestructura necesaria para el adecuado desarrollo de sus actividades.
- Presentar, a lo menos, una solicitud de autorización de curso o acción de capacitación.

1. El impulso al programa en la Municipalidad de Santiago

La I. Municipalidad de Santiago dando cumplimiento a los objetivos de sensibilidad social del Supremo Gobierno democrático, ha estimado necesario participar de estos programas de capacitación de jóvenes. Para tal efecto, creó una comisión mixta para estudiar la factibilidad de la iniciativa. Interactúan en ella las instancias municipales del Area Social, Dirección de Educación y la Secretaría de la Pequeña Empresa. Esta comisión determina las acciones necesarias para la creación de un Organismo Técnico de Ejecución.

En términos jurídicos, de acuerdo al párrafo III Artículo 10 del Reglamento del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 1989, estatuto de capacitación y Empleo, la Municipalidad no está facultada por sí misma (por ser una instancia social pública) para constituir un OTE. Sin embargo, la Corporación para el Desarrollo de Santiago (que es un apéndice de gestión económica del municipio), de acuerdo a su constitución como institución de derecho privado con personalidad jurídica, y de acuerdo a sus fines y objetivos que se encuentran legalmente establecidos en sus estatutos, cumple con los requisitos exigidos por el SENCE para la creación de un OTE. Por tanto, el SENCE autoriza a la Corporación señalada para que actúe como OTE, con Resolución Exenta N° 4776, con fecha de 9 de Octubre de 1991.

El procedimiento práctico partió con la selección de cinco establecimientos de la Dirección de Educación Municipal de Santiago que, cumpliendo con características afines al programa, sirven de sedes para llevar a cabo los cursos de capacitación. Con los recursos humanos de estos colegios

técnico-profesionales, y con la asesoría de expertos del SENCE y profesionales de la Pequeña Empresa - Dirección de Educación-, se estructuraron 31 cursos fueron presentados al SENCE a una Propuesta Pública el día 10 de Octubre de 1991. El SENCE adjudicó 29 cursos de capacitación ocupacional al OTE-Corporación para el Desarrollo de Santiago, con Resolución Exenta N° 6284 y con fecha 17 de Diciembre de 1991, con un monto de adjudicación que alcanzó los 72.334.980 de pesos por la totalidad de 29 cursos.

Luego de un período de publicidad y difusión informativa sobre los cursos, se procedió a la inscripción de los jóvenes en las O.M.C., de las municipalidades correspondientes. El 6 de Enero de 1992 comenzaron a funcionar seis cursos en la sede del Liceo Comercial A-31, y la estructura de cada uno de ellos responde a la de 150 horas cronológicas, y con un cupo de 20 beneficiarios. Estos cursos se concentraron respectivamente en las siguientes especialidades: Electricidad de Automóvil; Digitación y Operación de Computadores Personales; Contabilidad Básica; Dactilografía Básica; Instalaciones Eléctricas Domiciliarias; y Manejo de Utilitarios en Computadores Personales.

En Marzo de 1992, comenzaron los otros 23 cursos. Actualmente se están impartiendo cuatro cursos y han terminado 25 en su parte lectiva y 18 con sus prácticas laborales en empresas ya concluidas. La cobertura en capacitación alcanza a 570 jóvenes, en que el 60% son hombres y el otro 40% son mujeres.

2. Situación crítica de capacitación en las sedes: parte lectiva

La inclusión de programas informales de capacitación en los establecimientos municipales de Santiago, deja en descubierto carencias y anomalías significativas del proceso de enseñanza y aprendizaje en tópicos tales como infraestructura, equipamiento, idoneidad de los profesores y burocratización direccional.

En el caso de cursos de 200 horas en área computacional, los colegios cuentan con un P.C. y Ataris en proporción de uno a veinte; en especialidad de Secretariado, con máquinas de escribir mecánicas de los años 50-60; en electricidad de automóviles y otros de modalidad industrial, con herramientas absolutamente artesanales y para atender no más de 10 alumnos por taller. Todo ello muestra que se dispone de talleres inadecuados y tecnología obsoleta.

A esto se suman métodos pedagógicos arcaicos, con profesores que lo explican todo en pizarra y que aplican cuestionarios y evaluaciones de rendimiento a través de memorización de los aspectos teóricos. Esto permite inducir que los conocimientos adquiridos en las aulas (200 ó 150 horas, pedagógicas) no responden a la realidad y exigencias laborales en las empresas. Los profesores gastan más del 70% de las horas tratando de explicar con teoría lo que los jóvenes podrían entender en un día si existiese el equipamiento necesario y la maestría de los instructores.

De lo anterior se desprenden varias consecuencias. En primer lugar, los empresarios difícilmente están proclives a dejar su tecnología en manos de esta población en práctica. En segundo lugar, los jóvenes que logran "hacer algo bien", sintomáticamente explican el proceso con sus términos y con cierto entusiasmo por comunicar lo aprendido. En tercer lugar, el fracaso escolar parece explicarse menos por problemas de capacidades que como una "elección personal" ("no más al colegio!, no más al currículum tradicional formal!").

3. Proceso de capacitación laboral con experiencia en empresas

Si bien los empresarios acceden a recibir jóvenes en sus empresas, muestran mucha resistencia para permitirles el uso práctico de su tecnología. Es frecuente que los jóvenes estén en las empresas realizando sus prácticas, pero sin ejercitarse con la maquinaria que debieran utilizar para ejercitar su capacitación. Explicación de ello, además de la referida en el párrafo precedente, es que los empresarios quieren aprovechar este recurso humano sin costo en labores que solucionan servicios menores. Esta constante varía en el caso de pequeñas y medianas empresas, donde algunos empresarios se constituyen en auténticos "maestros" medievales.

La práctica laboral es supervisada por un jefe directo, y los jóvenes están sujetos a las normas del código del trabajo y exigencias de todo trabajador de una empresa. Algunas empresas otorgaron un "beneficio" económico a los practicantes, independiente de la beca del SENCE; otras, en cambio, los hacían permanecer más horas de las estipuladas en el convenio. No hubo reclamos por herramientas perdidas y accidentes graves (los alumnos-trabajadores antes de ingresar a las empresas cuentan con un seguro de vida), y no se recibieron quejas por indisciplina ni por apatía. Por lo contrario, se reconoció la motivación de los becarios-practicantes.

La evaluación de 120 practicantes permite observar que el 90% de ellos aprendió lo que tenía que aprender; que de ese 90% el 70% fue recomendado como apto para la vida del trabajo; y un 20% quedó trabajando en su lugar de práctica. El problema crítico es que más del 75% de la población-objetivo quedó preparada pero sin trabajo estable.

4. Percepción directa de los beneficiarios

El programa en sí mismo despertó un gran interés en la población-objetivo. Para cada curso de 20 cupos se han presentado a inscribirse en las O.M.C. municipales entre 35 y 40 alumnos. Mediante el proceso de inscripción y entrevistas fue posible recoger algunas impresiones de los beneficiarios potenciales. Estas impresiones muestran una tónica general de escepticismo, desconfianza y fatalismo que retrata el estado psicosocial de los jóvenes urbano-marginales en la actualidad.

El escepticismo y la desconfianza se reveló por ejemplo, en la sospecha de que la convocatoria podía ser publicidad enmascarada de alguna empresa o casa comercial. Los alumnos argumentaron con el siguiente tipo de expresiones: "Mire que ya nos han pasado tantas cosas"; "Resulta que mi papá ahora tiene 40 años y le prometieron tantas cosas y supiera Ud., como vivimos"; "Es que resulta que nos han hecho tantas promesas"; "Me salí del colegio, iba a puro perder el tiempo"; "Y que sacaba con terminar la Educación Media si después no iba a encontrar trabajo"; "Mire para nosotros la seguridad está en las esquinas, en la secretaría del Club deportivo; las escuelas, los carabineros, las leyes, en fin todas esas cosas nos asustan y nos producen inseguridad"; etc.

5. Sugerencias para optimizar recursos en los Organismos Técnicos de Ejecución

Los costos actuales de un curso adjudicado a un OTE alcanzan a 4.200.000 pesos. Por una parte, la cantidad máxima de alumnos aceptados es de 20 personas por curso, cada una de las cuales recibe por concepto de locomoción y refugio la suma de 700 pesos diarios, lo que en un total aproximado de 5 meses que dura la capacitación (incluyendo la teoría y la práctica en la empresa) implica que cada sujeto recibe un total aproximado de 77.000 pesos. Si esto se multiplica por el número máximo de alumnos, alcanza la cifra de 1.540.000 pesos. Por otro lado, el instructor o profesor percibe

alrededor de 500.000 pesos, y los materiales didácticos por lo general no superan el 10% del costo total del curso adjudicado (420.000 pesos en este ejemplo). En suma, queda un excedente de 1.540.000 pesos para efectos de administración, pago de sueldos de profesionales y otros. Si esta suma se multiplica por la cantidad de cursos adjudicados por cada Organismo Técnico de Ejecución, el excedente aprovechable asciende en la misma proporción. 4/

De manera que los porcentajes de los costos, conforme a la descripción precedente, pueden desglosarse del siguiente modo: 11.9% por concepto de honorarios de profesores, 10.0% por concepto de material didáctico, 36.7% por concepto de locomoción y refrigerio para los alumnos, y 36.7% por concepto de administración de los OTE. Por otro lado, el SENCE debe costear consultores, evaluadores, publicidad, monitores que instruyen el proceso y otros. Esto significa que los recursos para dicho programa se jibarizan, y los fondos se diluyen en gastos intermedios.

Para optimizar los recursos disponibles existe una alternativa viable, a saber, que los organismos técnicos de ejecución se conviertan, a través de los cursos, en unidades productivas y no sólo en meros administradores de fondos. En este marco, los mismos OTE tendrían características de empresas en que se "aprende haciendo". Cada OTE tendría, en este caso, que impartir oficios propios de su rubro, vale decir, tendrían que ser organismos que funcionen en tanto empresas o en asociación con el sector empresarial. De esta manera, los fondos puestos por SENCE-BID tendrían por objeto apoyar el impulso inicial de los OTE, que luego tendrían que lograr un autofinanciamiento estable a través de su propia capacidad como conjunto de unidades productivas.

De este modo el proceso de aprendizaje sería, a su vez, directo, pues los alumnos estarían desde el comienzo en un espacio donde se "aprende trabajando" y se "trabaja aprendiendo", y los instructores serían simultáneamente maestros y jefes de talleres. Este sistema aportaría una serie de ventajas, a saber:

- i) No habría que hacer el esfuerzo adicional de buscar empresas para que los alumnos desarrollen el trabajo práctico, ni se correría el riesgo del empleo "espúreo" por esa vía.
- ii) La población-objetivo podría participar de los beneficios de la OTE-empresa en medida proporcional al incremento de producción que se produzca por obra de los propios alumnos. Esto aumentaría las motivaciones, pues los propios beneficiarios serían gestores de sus ganancias.
- iii) En la medida en que los alumnos se conviertan desde el comienzo en "socios" de la institución, se fortalecen también los aspectos formativos del aprendizaje (y no sólo de capacitación en el oficio).
- iv) Se evitaría el desperdicio de fondos en gastos de intermediación, pues el medio (los OTE) también se convertirían en fines en sí mismos (unidades productivas y generadores de ingreso para los beneficiarios).
- v) Se reduciría el riesgo de que los alumnos capacitados por los OTE permanezcan luego sin puestos de trabajo en la especialidad correspondiente, pues el propio OTE (en tanto conjunto de unidades productivas) podrían absorber parte de la población capacitada.

En síntesis, cada OTE podría contar con múltiples unidades productivas, y cada una de ellas podría capacitar en los oficios que corresponden a su propio rubro de producción. Con esto, la capacitación constituye en sí misma el mundo laboral de los jóvenes durante su aprendizaje.

Hasta ahora el proceso de capacitación consume el grueso de sus energías en estrategias para ganar la propuesta de cursos y adjudicarse una proporción de los mismos con un monto congruente con las expectativas de cada OTE. Los resultados de los cursos que luego se administran y dictan no parecen cumplir con los objetivos últimos del programa. La alternativa de transformar los OTE en organismos capacitadores en unidades productivas tiene por objeto dinamizar este proceso de capacitación. Este cambio implica un cambio en las distintas fases del proceso. En primer lugar, se utilizan los recursos del proyecto en capital inicial; y en segundo lugar, se generan utilidades dentro de la unidad productiva, tanto para el autofinanciamiento de los OTE como para aportar con ingresos a la población-objetivo.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Existe un desajuste entre disponibilidad de jóvenes con alto grado de escolaridad en la educación media, y el tipo de calificación demandada por el sector productivo. La educación media formal resulta cada vez más insuficiente para dotar a los jóvenes con oportunidades reales de movilidad de inserción laboral con movilidad socio-ocupacional.

El sistema de educación para el trabajo muestra todavía importantes grados de desarticulación interna que dificultan la focalización hacia los sectores más requeridos, no facilitan un acceso expedito de los jóvenes al mercado laboral, y no aseguran una calificación relevante de los mismos una vez que tienen una ocupación laboral.

En relación con la coordinación de programas públicos de apoyo social, urge mejorar la coordinación operativa entre los diversos programas de carácter social y educativo, por un lado, y las agencias que los ejecutan, por el otro. Faltan mecanismos y procedimientos que logren un adecuado registro de información y seguimiento respecto a las diversas acciones que se implantan en el tiempo.

Esta falta de complementación inter-institucional y de registro informativo reduce las posibilidades del Estado de orientar eficazmente un proceso integral de inversión bien focalizada en los beneficiarios que lo requieren, de evaluar sus resultados, y de evitar filtraciones en el uso terminal de los recursos.

Si en el corto plazo es fundamental enfrentar el problema más crítico del desempleo y subempleo en sectores jóvenes de bajos ingresos, en el largo plazo se requiere de un esfuerzo por rediseñar globalmente el sistema de educación para el trabajo. Para ello debe avanzarse hacia un funcionamiento articulado entre subsistema de capacitación y el escolar, lo que implica iniciativas comunes y coordinadas respecto en los siguientes campos: orientaciones metodológicas; contenidos curriculares; sistema de enseñanza modular; acreditación homologable de aprendizaje; y alternancia de los jóvenes en ambos subsistemas. La capacitación ocupacional o en oficios no puede desligarse ni de la formación para el trabajo, ni del componente de trabajo práctico durante el ciclo de aprendizaje. Transmisión de conocimientos teóricos, de herramientas cognitivas y de un saber-hacer prácticos, son las partes complementarias del proceso general de educación para el trabajo.

Existen iniciativas que podrían optimizar considerablemente los esfuerzos en capacitación de jóvenes de bajos ingresos. Una de ellas es desarrollar una instancia centralizadora de orientación, vinculada a la educación para el trabajo, con el fin de articular progresivamente las acciones de capacitación, la educación técnico profesional y las demandas del sistema productivo.

Otro aspecto decisivo para optimizar acciones tiene relación con la difusión de información sobre oferta en capacitación. Dado que el actual sistema de capacitación juvenil, tanto en su parte ejecutiva como decisional, está desagregado en varias instituciones públicas, eclesíásticas y privadas, debe establecerse un sistema de acceso rápido a la información sobre los programas existentes. Son

pocos los jóvenes pobres están en condiciones de enterarse de estas modalidades de aprendizaje o capacitación para el trabajo mediante la prensa escrita. Se requiere, en consecuencia, buscar una divulgación eficaz mediante otros medios para llegar a los sectores que realmente requieren de este tipo de apoyo, mediante el uso de radioemisoras (de carácter popular) y/o T.V., y la promoción en las organizaciones sociales de base.

En este contexto de urgencias sería oportuno reforzar el papel del Instituto Nacional de la Juventud quien, por su estructura menos burocratizada, su buena disponibilidad de información sobre las necesidades y rasgos de la población-objetivo, y su mayor posibilidad de tener un contacto psicosocial más estrecho con los sectores juveniles de bajos ingresos, podría asumir las tareas siguientes: i) Difusión eficaz de la información respectiva a los jóvenes de bajos ingresos en relación a la oferta y los requisitos de programas de capacitación laboral, mediante estrategias comunicacionales "ad hoc". ii) Mediar entre los jóvenes y las agencias gubernamentales u otras que manejen los medios económicos al respecto, sirviendo como instancia de intermediación y/u orientación a las necesidades de los jóvenes en el ámbito de la capacitación laboral. iii) Orientar la acción juvenil a áreas específicas de la capacitación, mediante un equipo multidisciplinario que porcese las necesidades de preparación laboral frente a las instancias de capacitación en los ámbitos estatal, eclesial, empresarial u otros. 5/

En vistas de lo anterior, es importante poder fortalecer las oficinas del INJ a escala comunal, para que actúen eficazmente como interlocutores válidos de los jóvenes, por un lado, y de las oficinas de empleo y capacitación en el nivel de gobiernos locales, por el otro.

Lo anterior puede parecer una medida excesivamente centralizadora. Pero en la práctica es muy necesario que el potencial beneficiario -joven de bajos ingresos con problemas de inserción laboral- tenga un lugar único donde recurrir para solicitar información. El riesgo de la desmotivación por tener que recurrir a distintas agencias gubernamentales es muy alto, dada la escasez de recursos para movilizarse y el sentimiento de fatalidad y desconfianza que ya forma parte de la percepción de este grupo social. Por ello es pertinente que el INJ sea el canal de entrada de las necesidades de capacitación para el trabajo, y que medie con las instancias pertinentes a fin de simplificar el trámite respectivo.

Para asumir tales funciones el INJ tendría que disponer de los recursos para capacitar su personal para estas funciones, elaborar un banco de datos, un sistema de seguimiento y evaluación de los programas existentes, contar con un sistema informativo y de difusión para los beneficiarios, y contar con animadores o trabajadores sociales que puedan apoyar el proceso de postulación, tramitación y motivación de los posibles beneficiarios.

En el otro ámbito de recomendaciones que interesa destacar, y tal como se señaló en el capítulo precedente, sería oportuno evaluar la viabilidad para convertir los organismos técnicos de ejecución (OTE) en unidades productivas y no sólo en meros administradores de fondos. Cada OTE impartiría capacitación en las áreas en que se especialice en tanto empresa productiva. Esta transformación podría tener efectos sinérgicos, pues permitiría simultáneamente avanzar en varios aspectos, a saber: combinar de manera más inmediata la capacitación ocupacional con la práctica en el lugar de trabajo, sin tener que recurrir al apoyo externo de empresas; reforzar el espíritu colectivo y empresarial en los alumnos mediante una participación proporcional de las utilidades; aumentar notoriamente la motivación de los alumnos a aprender, dado que esto se traduciría de manera

inmediata en incrementos productivos y mejores ingresos; y utilizar los fondos aportados por SENCE-BID para un capital inicial, pero con vías al autofinanciamiento a mediano plazo;

Notas

1/ Información obtenida de un estudio reciente, que utiliza como fuente de información las encuestas de ocupación y desocupación del departamento de Economía de la Universidad de Chile. (Alarcón, Pola y Wainer, 1990).

2/ Estas proporciones son más altas en el caso de las mujeres: el INE registra un 77% de desempleadas con estudios secundarios, CASEN da una proporción del 67% para el mismo fenómeno. Por otra parte, la desocupación laboral adolescente propende a ser de baja escolaridad: solamente una parte reducida ha accedido a la enseñanza media, generalmente sin terminarla, en tanto un tercio de los desocupados laboralmente adolescentes son desertores escolares, que no han alcanzado a terminar la enseñanza básica.

3/ Se adjunta como anexo 1 el listado de proyectos del FOSIS.

4/ Cabe destacar que hasta la fecha del presente informe, la Municipalidad de Santiago se había adjudicado 32 cursos, el Instituto Nacional de Capacitación -INACAP- se ha adjudicado más de 100 cursos a un promedio de 4.600.000 c/u, y la Cámara de la Construcción y del Comercio alcanzaba cifras similares.

5/ En este punto sostenemos hipotéticamente esta "ventaja comparativa" del INJ respecto de otras instancias gubernamentales que, como el SENCE o el FOSIS, ejecutan programas mayores en capacitación de jóvenes. No se trata de privilegiar una institución respecto de las otras en el campo de la capacitación; sino de concentrar en una institución funciones complementarias a la capacitación misma: la difusión de información, la motivación inicial de los potenciales beneficiarios, y el apoyo a las redes sociales requeridas para mejorar el uso que la propia población-objetivo haga de la oferta pública en capacitación. Creemos que si bien las funciones más propias de la capacitación deben coordinarse desde el FOSIS o el SENCE, estas otras podrán ser asumidas por el INJ.

BIBLIOGRAFIA

Alarcón, Pola y Wainer, (1990), "Tesis de grado", Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago de Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas, "Encuesta de Empleo", octubre - diciembre de cada año.

Mc Cann - Erickson Chile, (s/fecha), Perfil Sicográfico de los jóvenes chilenos.

ODEPLAN, (1987), "Encuesta de caracterización socioeconómica nacional", Casen, no publicada, Santiago de Chile.

Sin nombre, (1991), Los jóvenes en el mercado del Trabajo, Diagnósticos y Perspectivas, documento proporcionado por el INJ, Santiago de Chile, enero.

Schkolnik, M. y Teitelboim, B, (1988 y 1989), "Encuesta de Empleo en el Gran Santiago", Programa de Economía del Trabajo, Documentos de Trabajo N° 60 y 69, Santiago de Chile, junio.

Universidad de Chile, Departamento de Economía, "Encuesta de Ocupación y Desocupación", Gran Santiago, junio de cada año.