

## **“¿Qué rol desempeñan o pudieran desempeñar las políticas de capacitación y empleo en un escenario de desigualdades?”**

Andrea Lizama.

Magíster en Ciencias Sociales, mención Sociología de la modernización. Universidad de Chile.

[adlizama@gmail.com](mailto:adlizama@gmail.com)

### **Resumen**

Pese a un contexto de crecimiento económico y desarrollo de la estructura ocupacional, en el mercado laboral se observan evidentes desigualdades que afectan principalmente a quienes ocupan posiciones relegadas y de exclusión en el mercado laboral: jóvenes, mujeres, personas pertenecientes a quintiles I y II o que no han completado sus estudios secundarios. La presente ponencia pretende realizar un análisis respecto a cómo un conjunto de políticas de empleo, especialmente aquellas vinculadas a la capacitación laboral y subsidios a la contratación, actúan sobre la reducción de brechas de desigualdad. Se analizará de qué manera el diseño e implementación de los programas de empleo abordan la situación de aquellas personas ubicadas en posiciones relegadas del mercado laboral y que, por lo tanto requieren disminuir las barreras que le impiden ingresar o mantenerse en mercado. Junto con lo anterior, también se analizará cómo las políticas de empleo enfrentan un escenario de inequidades producidas por condicionantes educativas, género y edad.

### **I. Introducción: Contextualización de la estructura ocupacional en Chile en los últimos 30 años y su impacto en los índices de desigualdad.**

A comienzos de la década de los 80 se comienza a construir un nuevo modelo de sociedad basado en la neoliberalización económica y en el nuevo rol del Estado. En relación a la estructura ocupacional, se implementan políticas de flexibilización laboral, las que presentan las siguientes características (Castells, 1997): distintos tipos de jornada laboral, de acuerdo a necesidades de empresa; inestabilidad y nuevas formas de contrato; deslocalización del lugar de trabajo. La flexibilización produce como efectos: la terciarización, la subcontratación y la creciente inseguridad respecto a la permanencia del empleo.

Lo anterior produjo consecuencias nefastas relacionadas a la precarización del empleo. En efecto, hacia 1987 el 14% de los puestos de trabajo correspondía a subempleos, vale decir, trabajos con salarios inferiores al mínimo o jornadas laborales por debajo de las 35 horas semanales, lo cual hacia 1996 se incrementa hasta el 17% (Montero y Morris, 2001).

Además, el impacto de este modelo provoca cambios de carácter sociocultural en el mundo laboral, los cuales aluden a: reevaluación de la acumulación capitalista como deseable y congruente con los intereses nacionales; descrédito de los sindicatos y la industria nacional como opuestos a la eficiencia y desarrollo de economía del país; apoyo a la inversión extranjera como necesaria para el crecimiento sostenido; fe en los efectos de “filtración para

abajo” para la reducción de la desigualdad social, es decir, el crecimiento económico contribuye a disminuir pobreza y mejorar calidad de vida en sectores vulnerables; reorientación de las fuentes de identidad nacional, que dan un giro desde la resistencia a la hegemonía extranjera, hacia la reinserción en el sistema económico mundial (Portes, 1999).

El modelo neoliberal se agudiza luego de la crisis de 1982, con la implantación de los llamados ajustes de segunda generación, los cuales extienden privatizaciones y lógica de mercado dentro del ámbito del trabajo. Junto con lo anterior, también se genera un nuevo tipo de normativa laboral, con mayor apertura y flexibilidad a las empresas, pero de mayor desprotección de los trabajadores.

De esta forma, se potencia una estructura de mercado laboral de tipo dual, surge nuevos empleos en la parte superior de la estructura, con mayores salarios y expectativas laborales. Al mismo tiempo aumentan los puestos de trabajo en la parte inferior, de tipo informal, con ingresos menores y condiciones laborales precarias.

Todo este escenario de ajuste confluye para agudizar las desigualdades sociales en el país. Las desigualdades tienen una vinculación directa con las transformaciones sociales y económicas consolidadas en la década de los 80 y 90. A diferencia de otras sociedades, en Chile los niveles de desigualdad no se vinculan con un aumento de la pobreza, sino que disminuye la pobreza debido al mayor acceso a bienes de consumo y la implementación de una serie de políticas sociales focalizadas en la población más vulnerable, sin que esto tenga un impacto significativo en la disminución de los índices de desigualdad. En este sentido, se observa cómo el modelo de desarrollo neoliberal generó grupos sociales beneficiados y perjudicados, dependiendo de su capacidad de adaptación a la serie de transformaciones asociadas a él. Ello se ha manifestado en una desigualdad de clase caracterizada por niveles diferenciados de bienestar material y una distribución desigual de las oportunidades de movilidad social (Espinoza, 2002).

Por otro lado, respecto a los sistemas de medición de desigualdades, un primer enfoque hace referencia a las mediciones de índice Gini. Desde el éste se observa un hecho indiscutible referido al mantenimiento de las desigualdades en la sociedad chilena. Éstas se presentan en un nivel tan extremo que actualmente Chile es el 13° país más desigual del mundo, el 5° más desigual de América Latina y el más desigual de los países de la OCDE, con un coeficiente Gini de 0,45.

Al observar la distribución de la desigualdad por quintiles, la Encuesta CASEN del año 2009, muestra que mientras el primer quintil tiene un ingreso autónomo promedio de \$130.940, el quinto quintil tiene un ingreso autónomo promedio de \$2.053.759. Es decir, se establece una proporción de ingresos autónomos promedio de 1 es a 15 entre los quintiles extremos. Por otro lado, se observa un ingreso autónomo promedio de \$735.503, sin embargo, los tres primeros quintiles de ingreso están bajo dicho promedio, lo que da cuenta de la alta dispersión de ingresos entre los distintos quintiles.

Desde las mediciones de la desigualdad ancladas principalmente en la condición ocupacional de los sujetos, la escala de medición más utilizada es la denominada International Standard Classification of Occupations (ISCO-88), usada desde 1987 y reconocida a nivel internacional. Esta escala propone cuatro niveles de desagregaciones de la estructura

ocupacional, de acuerdo a las habilidades y niveles de enseñanza requeridos para cada ocupación. La desagregación más general separa los siguientes grupos (OIT, 2001): Directores y gerentes, Profesionales científicos e intelectuales, Técnicos y profesionales de nivel medio, Personal de apoyo administrativo, Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados, Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros, Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios, Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores, Ocupaciones elementales, Ocupaciones militares.

Vinculado con lo anterior, surgen las categorías propuestas por Erickson y Goldthorpe, y que en Chile han sido adaptadas por Florencia Torche y Guillermo Wormald, sobre la base a una encuesta aplicada en el año 2001. En la propuesta de estos autores, se construye un instrumento de trabajo que separa claramente las categorías empleadores, trabajadores independientes y trabajadores asalariados, y que desagrega como máximo ocho grupos ocupacionales: clase de servicio, rutina no manual, pequeña burguesía, trabajadores independientes, trabajadores manuales calificados, trabajadores no manuales no calificados, pequeños propietarios agrícolas y trabajadores agrícolas.

Ahora, las desigualdades pueden entenderse de mejor forma al contextualizarla en un esquema que aluda a la diferenciación de las sociedades. Para efectos del presente análisis se entenderá diferenciación social desde una perspectiva bourdieana, la cual alude a las distinciones en las múltiples posiciones dentro de la estructura social, generada por un contexto de desigualdad. Como efecto de lo anterior la diferenciación social puede ser generadora de antagonismos individuales y, a veces, de enfrentamientos colectivos entre los agentes situados en posiciones diferentes dentro del espacio social (Bourdieu, 1997). Dichas posiciones no sólo aluden a condicionantes económicas, sino también a trayectorias de clase determinadas por la posesión de capital cultural, social y simbólico.

## **II. La desigualdad en el mercado del trabajo**

La desigualdad al interior del mundo laboral, se puede analizar a través desde distintas variables, pero para el efecto del análisis se indagará la desigualdad sólo desde el ingreso o no ingreso al mercado laboral, ya que las políticas analizadas posteriormente se enfocan en la población desempleada, quienes están en posiciones en el extremo inferior del mercado laboral.

En función de lo señalado por Bourdieu, el presente capítulo apunta a mostrar la vinculación entre la situación laboral de los sujetos y la posición que éstos ocupan en el espacio social. Específicamente se analizará cómo la situación laboral de los sujetos refuerza mecanismos diferenciación horizontal y vertical, generados por condiciones adscriptivas y de logro.

### *- Desigualdad en el mercado del trabajo de acuerdo a condicionantes de logro*

A continuación se analizará la situación de los sujetos dentro de la fuerza laboral, según las características adquiridas que presentan éstos. En este contexto, se describirá la variable “condición de actividad” de las personas mayores de 15 años de acuerdo a los quintiles de ingresos y niveles educativos alcanzados por las personas. De esta manera, se mostrará cómo

la posibilidad de acceder a un empleo, según variables vinculadas a posesiones de capital económico y educativo-cultural, reproduce desigualdades dentro de la población.

En relación a los ingresos, el cuadro N °1 muestra cómo la desocupación se concentra en los primeros quintiles de ingreso, demostrando que precisamente los grupos con menor capital económico tienen mayores problemas de acceso al mercado laboral. Según el cuadro N °1, la tasa de desocupación para los quintiles I y II es de un 37% y 24% respectivamente, superando ampliamente las tasas de desocupación promedio a nivel nacional.

Cuadro N °1

<b>Fuerza Laboral por quintiles de Ingreso Autónomo</b>						
<b>Fuerza Laboral</b>	<b>Quintiles de Ingreso Autónomo</b>					<b>Total</b>
	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>	
<b>Ocupado</b>	<b>724.710</b>	<b>1.194.812</b>	<b>1.452.348</b>	<b>1.621.289</b>	<b>1.619.327</b>	<b>5.612.483</b>
<b>Desocupado</b>	<b>275.855</b>	<b>180.329</b>	<b>129.734</b>	<b>96.945</b>	<b>72.389</b>	<b>755.252</b>
<b>Total</b>	<b>1.000.565</b>	<b>1.375.141</b>	<b>1.582.082</b>	<b>1.718.234</b>	<b>1.691.713</b>	<b>7.367.735</b>

Fuente: Unidad de Estudios, SENCE. En base a datos proporcionados por Encuesta CASEN 2009.

Al indagar en la caracterización de los quintiles I y II, la encuesta CASEN 2009 muestra mayores índices de desocupación en jóvenes (37%) y mujeres entre 25 y 50 años (21%). En estos grupos además se observan tasas de inactividad que sobrepasan el 50%. En cuanto a las posiciones en la estructura ocupacional, predominan trabajadores no calificados y trabajadores de servicios y comercios, quienes concentran los menores ingresos.

Por otro lado, considerando el capital cultural de las personas a través de la variable educación, en el cuadro N °2 se observa que existen 1.755.633 personas pertenecientes a la fuerza laboral nacional que no han completado la formación obligatoria (enseñanza media completa), lo que equivale al 37% de la fuerza laboral a nivel nacional. Del total de la fuerza laboral en esta condición existen 277.557 (10%) en condición de desempleo. Asimismo el cuadro N °2 también muestra que existen 1.741.147 personas de la fuerza laboral nacional cuyo nivel educacional es educación básica completa, de los cuales un 151.142 se encuentran en situación de desempleo.

Cuadro N °2

	<b>N ° Desocupados</b>	<b>% Desocupados</b>
<b>Sin Educación Formal</b>	<b>9.514</b>	<b>1%</b>
<b>Básica Incompleta</b>	<b>73.670</b>	<b>10%</b>
<b>Básica Completa</b>	<b>67.958</b>	<b>9%</b>
<b>Media Humanista Incompleta</b>	<b>103.731</b>	<b>14%</b>
<b>Media Técnico Profesional Incompleta</b>	<b>22.484</b>	<b>3%</b>
<b>Media Humanista Completa</b>	<b>216.344</b>	<b>29%</b>
<b>Media Técnico Completa</b>	<b>79.037</b>	<b>10%</b>
<b>Técnica ó Universitaria Incompleta.</b>	<b>94.280</b>	<b>12%</b>
<b>Técnica ó Universitaria Completa</b>	<b>88.234</b>	<b>12%</b>
<b>Total</b>	<b>755.252</b>	<b>100%</b>

Fuente: Unidad de Estudios, SENCE. En base a datos proporcionados por Encuesta CASEN 2009.

No obstante lo anterior, los niveles de desocupación también son altos en personas con educación media completa, considerado el piso mínimo para el acceso a un empleo. Estas cifras son una demostración de las mayores exigencias educativas impuestas por el mercado laboral para acceder y permanecer en él. Los actuales sistemas de educación y de formación para el trabajo no han logrado alcanzar una adecuada interacción con el mundo del trabajo (OIT, 2007) ni preparar a las personas con menores niveles educativos frente al escenario de transformaciones económicas y productivas de los últimos años.

- *Desigualdad en el mercado del trabajo de acuerdo a condicionantes adscriptivas*

Al analizar la distribución de la fuerza laboral en función de la situación etaria de los sujetos, un primer elemento que muestra las desigualdades generadas en función las edades de los sujetos en el mercado laboral se refiere al carácter estructural del desempleo que afecta a la población joven del país (entre 15 y 29 años). Tradicionalmente la tasa de desempleo juvenil resulta 3 veces mayor que la tasa de desempleo adulta. Junto con ello, existe un alto grupo de jóvenes que no estudia ni trabaja y que, por lo tanto, se encuentra en estado de exclusión tanto del sistema educativo como del sistema productivo. Tal como indica el cuadro N °3 el desempleo es aún mayor en jóvenes entre 15 y 24 años, muchos de los cuales desertaron del sistema educacional sin lograr insertarse ni permanecer en el mundo del trabajo, teniendo un mayor período de búsqueda de un nuevo empleo.

Cuadro N °3

Fuerza Laboral por grupo de edad							
Fuerza Laboral	15- 24 años	25- 29 años	30- 39 años	40- 49 años	50- 65 años	66 y más	Total
Ocupado	842.023	759.694	1.566.160	1.660.433	1.610.891	217.680	6.636.881
Desocupado	278.320	114.361	243.515	116.549	95.353	7.379	755.252
<b>Total</b>	<b>1.120.343</b>	<b>873.855</b>	<b>1.689.675</b>	<b>1.776.982</b>	<b>1.706.244</b>	<b>225.059</b>	<b>7.392.133</b>
<b>%</b>	<b>24,8%</b>	<b>13,1%</b>	<b>8,5%</b>	<b>6,6%</b>	<b>5,6%</b>	<b>3,3%</b>	<b>10,2%</b>
<b>Desocupación</b>							

Fuente: Unidad de Estudios, SENCE. En base a datos proporcionados por Encuesta CASEN 2009.

Detrás del desempleo juvenil subyacen problemas de diversa índole como la falta de experiencia, las indecisiones propias de la etapa y el difícil tránsito desde la educación al trabajo, etc. En este sentido, un elemento que se debe considerar se refiere a los bajos niveles de calificación laboral de los jóvenes, lo que se relaciona directamente con lo mencionado anteriormente respecto al sistema educacional. Los jóvenes actualmente no son preparados de una forma óptima para enfrentarse al mercado laboral, carecen de formación que les permita generar competencias de empleabilidad de tipo ocupacional y transversal. Si bien este es un problema de todo el sistema educacional (incluyendo la enseñanza superior) se manifiesta con especial complejidad en quienes tienen menor educación formal. La baja calificación de estos sujetos sumada a las altas expectativas con que se enfrentan al mercado laboral aumentan los riesgos a generar sentimientos de frustración y desmotivación por malas experiencias en su ingreso al mundo del trabajo.

Una segunda condición adscriptiva de los sujetos que genera efectos de inequidad en la posición que éstos ocupan dentro del mercado laboral, está marcada por la condición de

género. En este contexto, aun cuando se observe un crecimiento sostenido en la tasa de participación femenina en Chile, durante el trimestre Diciembre-Febrero del año 2011, ésta alcanza el 42,2% para las mujeres mayores de 15 años (INE, 2010), aún muy por debajo de la tasa de participación laboral a nivel nacional, la cual alcanza un 55%. Esta situación se fundamenta especialmente por los altos niveles de inactividad históricos en las mujeres, cuya incorporación al mundo laboral es reciente. Asimismo, de acuerdo a lo observado en el cuadro N°4 se observan mayores tasas de desocupación en las mujeres, las que superan el promedio nacional y que tienen relación con las poca flexibilidad y apertura del mercado laboral para adaptarse a los requerimientos de las mujeres y sumarlas a la fuerza de trabajo.

Cuadro N °3

<b>Fuerza Laboral por sexo</b>			
<b>Fuerza Laboral</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total</b>
<b>Ocupado</b>	<b>4.037.526</b>	<b>2.599.355</b>	<b>6.636.881</b>
<b>Desocupado</b>	<b>392.821</b>	<b>362.431</b>	<b>755.252</b>
<b>Total</b>	<b>4.430.347</b>	<b>2.961.786</b>	<b>7.392.133</b>
<b>% Desocupación</b>	<b>8,9%</b>	<b>12,2%</b>	<b>10,2%</b>

Fuente: Unidad de Estudios, SENCE. En base a datos proporcionados por Encuesta CASEN 2009.

En el caso de las desigualdades observadas en el mercado laboral por condiciones de género, debido a los roles culturales históricos de hombres y mujeres, también se pueden observar evidentes brechas en las posiciones de éstos al interior de la estructura ocupacional, las cuales son visibles a través de la segmentación horizontal y vertical del mercado laboral. Los hombres suelen concentrarse en trabajos de áreas productivas de mayor rentabilidad, mientras que las mujeres aumentan su participación en empleos más precarios y en la informalidad (SENCE- Consulta a Inclusión y Equidad, 2010). Esto perjudica aún más el ingreso de las mujeres a la fuerza laboral, ya que los incentivos que ofrece el mercado laboral son muchos menores que los ofrecidos a los hombres.

En síntesis, a partir de lo analizado en el presente capítulo, es posible comprender cómo el mercado del trabajo reproduce un escenario de diferenciaciones de clase, que en el caso de la sociedad chilena resulta marcado por la desigualdad. De esta forma el mercado del trabajo reproduce y profundiza brechas de inequidad al interior de la sociedad, las que afectan principalmente a quienes poseen menores volúmenes de capital económico y cultural, y a quienes poseen características adscriptivas que potencian los riesgos de vulnerabilidad social. En ese contexto, la integración de los sujetos al mercado de trabajo es la recomendación clave de las políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones de vida de individuos y hogares. El cambio ocupacional es la dimensión de la movilidad social más afín con una definición económica de desigualdad. (Espinoza. 2002)

### III. Políticas de capacitación y empleo en la década del 2000

Dadas las transformaciones ocurridas en el mercado laboral y las dificultades que tienen amplios grupos de la población para lograr encontrar y permanecer en un empleo, el Estado asume la responsabilidad de implementar una serie de iniciativas en materia laboral. En este marco, se han desarrollado un conjunto de políticas del mercado del trabajo, las cuales buscan en su mayoría favorecer la protección social de los trabajadores e impulsar la inserción laboral de los desempleados.

Las políticas del mercado del trabajo han sido definidas un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación (Samaniego, 2000). Este tipo de políticas se pueden separar en políticas pasivas y activas.

Las políticas pasivas son aquellas que actúan indirectamente sobre el mercado de trabajo a través del aumento en la demanda y en la práctica proporcionan un ingreso a quienes pierden su empleo. En períodos de recesión, ejercen un claro efecto anticíclico debido a que cuando aumenta el desempleo, se incrementa el gasto por este concepto (Marinakis, 2004). Los programas de seguro de desempleo y de intermediación laboral son un buen ejemplo de políticas pasivas.

Por otro lado, las políticas activas son aquellas que operan directamente sobre el mercado de trabajo. Su objetivo primordial es reducir el desempleo y dar acceso a ocupaciones productivas al mayor número posible de trabajadores (Marinakis, 2004).

Dentro de las políticas activas se sitúan los programas de incentivo a la contratación, tendientes a aumentar la demanda de empleo por parte de las empresas, a través de transferencias monetarias a éstas. Otro tipo de programa propio de políticas laborales activas se refiere a los programas de capacitación laboral, cuyo propósito es mejorar las condiciones de empleabilidad y así facilitar su inserción laboral. La capacitación permite focalizar la política sobre el grupo objetivo que se quiere atender y mejorar los índices de empleabilidad en dicha población. La capacitación significa flexibilidad laboral. En lugar de flexibilizar la demanda, algo que en períodos de auge es adecuado, pero que en recesión significa facilitar los despídolos, se flexibiliza la oferta al tener una mano de obra más capacitada para adecuarse a las distintas necesidades (OIT, 2003).

Precisamente en los programas que han surgido como parte de una política activa de empleo, se sustenta el análisis de la presente ponencia.

#### IV. Presentación y análisis de diseño de los Programas analizados: ¿Cómo el Estado se hace cargo de grupos relegados del mercado del trabajo?

Para efectos de análisis del presente documento se seleccionó una muestra de programas de incentivo a la colocación y de capacitación laboral que estén focalizados en aquellos grupos que fueron identificados con mayor vulnerabilidad y dificultad de colocación laboral (mujeres, jóvenes, personas con niveles de educación incompletos y personas con menores ingresos). La capacitación podría impactar en la adaptación de estas personas a un nuevo tipo de mercado del trabajo, más exigente y competitivo.

De este modo, se seleccionaron programas que aunque comenzaron a ser ejecutados durante fines de la década de los 90 o principio de la década del 2000, aún siguen vigentes, ya sea refundidos con otros programas o siguen con su mismo diseño. En el siguiente cuadro se presentan los programas a ser analizados:

Cuadro N °5

Programa	Objetivo	Población Objetivo	Tipo servicio entregado
<b>Programa Nacional de Becas (2002-2010)</b>	Mejorar las competencias de empleabilidad, a través de capacitación laboral, de personas de preferencia en situación de vulnerabilidad que se encuentren cesantes o que buscan trabajo por primera vez y trabajadores dependientes subempleados o trabajadores/as independientes de baja calificación laboral.	Hombres y mujeres desocupados, que tengan entre 18 y 65 años, preferentemente de 20 a 45 años. Personas de escasos recursos, preferentemente perteneciente al 40% más vulnerable de la población, la escolaridad mínima es octavo básico, excepto en los cursos en que no sea exigible. Se daría acceso preferente a personas que son beneficiarios del Programa de Incentivo al Empleo, personas de todas las regiones del País, del MINU o participantes de programas cuya capacitación forma parte de los compromisos interinstitucionales de Sence con la red social pública.	Cursos de capacitación que cuentan con los siguientes componentes: 1. Capacitación en oficios con enfoque en competencias laborales. 2. Formación para el trabajo. 3. Formación para la empleabilidad. 4. Gestión microempresarial. 5. Alfabetización digital. 6. Práctica laboral (hasta 360 horas) para el caso de empleo dependiente. 7. Asistencia técnica para el emprendimiento (25 horas).
<b>Programa Aprendices (1998-2011)<sup>1</sup></b>	Promover y apoyar la contratación de jóvenes, entre 17 años y menores de 25 años de edad, en calidad de aprendices, para que adquieran formación en un oficio mediante su desempeño en un puesto de trabajo y el acceso a la capacitación basada en competencias.	Las empresas sólo podrán contratar a jóvenes hombres y mujeres mayores de 15 y menores de 25 años de edad. Los postulantes que tengan entre 15 y 18 años de edad, deberán acreditar haber culminado su educación básica y media o en su defecto encontrarse cursando cualquiera de éstas durante la vigencia del contrato.	1. Bonificación a la empresa de 50% de 1 IMM por un contrato de aprendizaje con una duración entre 6 y 12 meses. 2. Formación en el Oficio, bajo la supervisión de un maestro guía. 3. Enseñanza Relacionada con el Oficio aprendido (duración de 132 horas).
<b>Programa Formación en Oficios Especial de Jóvenes (1998-2011)<sup>2</sup></b>	Mejorar las condiciones de empleabilidad de los/as beneficiarios/as, a través de acciones de capacitación y formación en oficios u ocupaciones que les faciliten el	Jóvenes hombres y mujeres desde 16 años con responsabilidad parental y hasta 29 años cumplidos, preferentemente desertores escolares con al menos un año fuera del sistema escolar. Quedan exceptuados todos	Entrega cursos de capacitación que cuentan con los componentes de: 4. Capacitación en oficio. 5. Empleabilidad. 6. Tecnologías de la información. 7. Práctica laboral.

<sup>1</sup> A partir del año 2011 el Programa Aprendices se inserta como una línea de intervención del Programa Formación en el Puesto de Trabajo.

<sup>2</sup> A partir del año 2011 el Programa Especial de Jóvenes se inserta como una línea de intervención del Programa Formación en Oficios.

	acceso a un empleo o actividad de carácter productivo.	los/las jóvenes con educación superior completa o incompleta impartida por Institutos Privados y/o por Universidades Estatales y Privadas. Se priorizará al 40% más vulnerable de la población joven.	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Intermediación laboral.</li> <li>9. Subsidios de movilización, alimentación y herramientas.</li> <li>10. Seguro contra accidentes personales.</li> </ol>
<b>Programa Mujeres Jefas de Hogar (2007-2011)</b>	Mejorar las condiciones de vida de las mujeres jefas de hogar a través de la promoción de su inserción laboral y mejoramiento de sus condiciones de Trabajo.	Ser beneficiaria del Programa "Mejorando la Empleabilidad y Condiciones Laborales de las Mujeres Jefas de Hogar y de Núcleo" que se ejecuta en 216 comunas, cuyas Municipalidades tienen convenio con SERNAM. Jefas de Hogar trabajadoras dependientes e independientes de baja calificación laboral.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacitación en oficio totalmente gratuita.</li> <li>2. Práctica laboral en una empresa o asistencia técnica para un proyecto de emprendimiento.</li> <li>3. Subsidio por día asistido a la fase lectiva y práctica laboral.</li> <li>4. Subsidio en equipos y herramientas cuando corresponda.</li> <li>5. Cuidado infantil para hijos (as) de las participantes durante la fase lectiva.</li> <li>6. Seguro contra accidentes personales.</li> </ol>

Elaboración propia en base a documentos proporcionados por SENCE.

Desde el diseño de políticas del mercado del trabajo los programas presentados en el cuadro anterior, muestran la presencia de los grupos identificados con posiciones relegadas dentro del mercado laboral como parte de la población objetivo de los programas de capacitación y empleo. De este modo, en relación a la focalización de los programas, se muestra la condición de mujer y joven desempleado como objeto de las políticas estatales. Sin embargo, el poseer características adscriptivas que merman las posibilidades de acceso de las personas al mercado laboral no es suficiente condición para ser objeto de políticas de empleo. Estas condiciones adscriptivas deben ser complementadas con condicionantes de logro, lo que da cuenta de la importancia que el Estado otorga aún a la disponibilidad de capital económico y cultural de los sujetos como mecanismo de focalización de políticas públicas.

En relación con lo anterior, en algunos programas también se presenta la variable ingreso como objeto de focalización complementario de los programas. En esta línea, los programas analizados están concentrados en el 40% más vulnerable de la población, que representan los quintiles de ingreso I y II. En otros programas no se establece el quintil de ingresos como parte de los criterios de focalización, lo que se podría explicar al considerar que la condición de desempleado es una condición de vulnerabilidad por sí misma. No obstante, al no existir medios de verificación de la condición de desempleado, aumentan los riesgos de no focalizar el programa en las personas con menos ingresos efectivos.

Otra variable complementaria de focalización apunta a integrar a quienes tienen niveles educativos incompletos como sujetos de la política del Estado en materia de capacitación y empleo. Sin embargo, en este caso la variable educacional actúa en sentido contrario, como elemento de exclusión especialmente en el caso de los programas focalizados en jóvenes, ya que se pone como requisito de ingreso el 8vo básico. Sin embargo, esto se justifica puesto que la capacitación laboral no actúa como reemplazo de la educación formal, sino que complementa la formación de las personas, mejorando sus competencias para desempeñarse en un puesto de trabajo. En este sentido, para que la capacitación tenga efectividad se deben cumplir ciertos mínimos de enseñanza que permitan comprobar que las personas poseen habilidades básicas de aritmética y lecto-escritura.

Por otro lado, respecto al tipo de servicios que entrega cada programa casi todos los programas cuentan con una estructura similar. En este sentido, no se observan

diferenciaciones en las formas de intervención de acuerdo a las características de la población atendida. Los programas buscan desarrollar competencias específicas vinculadas a un oficio y además complementan esta formación con el desarrollo de competencias de carácter transversal. Estos programas junto con capacitar también buscan vincular a las personas con el mercado laboral dependiente o independiente, a través de los componentes de práctica e intermediación laboral, y desarrollo de algún tipo de microemprendimiento. Todos estos componentes son ejecutados por Organismos Técnico de Capacitación (OTEC) quienes están encargados de entregar los servicios directamente a los usuarios del programa y entablar vínculos directos con éstos.

Por otro lado, y considerando la falta de recursos económicos de la población objetivo, los programas integran subsidios monetarios principalmente para movilización y alimentación. Estos subsidios operan como incentivo compensatorio que puede fomentar el interés de la población objetivo por participar en cada programa.

La única diferencia respecto al tipo de programas implementados, la marca el Programa Aprendices. En este programa la capacitación es un elemento complementario a la inserción laboral, ya que el principal servicio entregado por el programa se refiere a la entrega de incentivos a las empresas para que éstas contraten a los jóvenes y desarrollen planes de capacitación dirigidos a ellos. En este contexto, la capacitación, enfocada en el oficio desempeñando en el puesto de trabajo, es un componente del plan de aprendizaje implementado para cada joven. En este programa la presencia del OTEC es optativa, ya que los principales ejecutores son las propias empresas beneficiarias. Este es el único programa en el cual los usuarios logran acceder directamente al mercado laboral, acercando aunque sea temporalmente las brechas de desigualdad con respecto al resto de la fuerza laboral.

Por último es pertinente señalar que el diseño de políticas de empleo dirigidas a estos grupos de desempleo se han reenfocado a partir del cambio de gobierno. Es así como, a partir del año 2011, las políticas de capacitación y transición al empleo dirigidos a personas desempleadas se focalizan en los Programas Formación en el Puesto de Trabajo y Formación en Oficios. La estructura de estos programas replica la de los Programas Aprendices, para el primer caso, Programa Nacional de Becas y Especial de Jóvenes, en el caso del segundo programa. Ambos programas toman como parte de la población objetivo a mujeres y jóvenes, en función de su menor participación en el mercado laboral, y además integran las personas mayores de 50 años como objeto de la política de empleo del Estado.

Los aspectos de focalización del diseño de estos programas resultan más rígidos ya que además de considerar las condiciones adscriptivas de los sujetos, incluyen como requisito de ingreso (y no como requisito para acceso preferente) la pertenencia a los quintiles de ingreso I y II, además de no contar con estudios terciarios, en el caso de los jóvenes. Sin embargo, la implementación de estos programas aún se encuentra en fase preliminar por lo que no es posible hacer un análisis de sus resultados en términos de reducción de desigualdades.

Para finalizar y dar respuesta a la pregunta que dio origen al presente capítulo, se puede señalar que el Estado efectivamente se hace cargo de aquellos grupos con trayectoria descendente en el mercado laboral, impulsando una serie de políticas de capacitación e incentivo a la contratación, que están destinadas a potenciar su ingreso y permanencia al mercado laboral. Sin embargo, en este punto se hace pertinente analizar cómo se implementan dichas políticas y los efectos que éstas puedan generar en los grupos objetivos.

## V. Análisis de implementación de los Programas analizados: ¿Cómo llegan los programas a la población objetivo?

A continuación se presentarán los principales resultados de cada programa analizado, respecto a la cobertura y caracterización de usuarios, analizando dichos resultados en función de las desigualdades observadas en el mercado laboral. Se tomará como referencia la ejecución del año 2009, ya que en algunos de los programas la implementación correspondiente al año 2010 aún no se encuentra 100% cerrada.

- *Los programas desde la cobertura e inversión estatal.*

Cuadro N °6

	Especial de Jóvenes	Programa Nacional de Becas	Mujeres Jefas de Hogar	Aprendices
<b>Cobertura 2009</b>	<b>2.560</b>	<b>10.271</b>	<b>3.713</b>	<b>5.182</b>
<b>Presupuesto ejecutado 2009</b>	<b>3.133.354.000</b>	<b>4.589.644.000</b>	<b>1.788.085.000</b>	<b>4.810.436.000</b>
<b>Costo unitario</b>	<b>1.223.966</b>	<b>446.855</b>	<b>574.393</b>	<b>928.297</b>

Fuente: Elaboración propia en base a documentos proporcionados por SENCE.

De acuerdo al cuadro anterior, se observa que la mayor cobertura en el Programa Nacional de Becas, lo que es justificable por la amplitud de su población objetivo. Ésta incluye a gran parte de la población desempleada de país y a aquella atendida por otras instituciones públicas que realizan encadenamiento de intervenciones con el programa. Dichas instituciones tienen un rol de importancia en la ejecución del programa, ya que éste no tiene proceso de inscripción abierta, sino que todo el proceso, además de la inscripción está a cargo de las OMIL y otros organismos públicos. En cuanto a los programas focalizados en función de las características adscriptivas de las personas, las coberturas alcanzadas son menores, lo que resulta comprensible ya que parte de estos grupos son absorbidos por el Programa Nacional de Becas. Esto se observa especialmente al analizar las coberturas del Programa Mujeres Jefas de Hogar, si bien éstas son muy bajas no implica que las mujeres no sean atendidas, ya que éste programa se enfoca en un grupo pequeño de mujeres desempleadas, es decir, aquellas mujeres jefas de hogar atendidas por SERNAM.

Al analizar la relación cobertura e inversión realizada, no existe correspondencia alguna. Si bien el Programa Nacional de Becas tiene el doble de cobertura que Aprendices, éste último tiene mayor inversión. Esto se explica fundamentalmente porque Aprendices financia un doble subsidio (contratación y capacitación), lo que muestra que la condición de desigualdad de los jóvenes requiere de una intervención más compleja e integral que lo otorgado por un solo curso de capacitación. En esta línea, llama la atención el bajo presupuesto que tiene el Programa Mujeres Jefas de Hogar, dado que estas son mujeres en condición de extrema vulnerabilidad que son atendidas por SERNAM y que por lo tanto, para fomentar su participación en el mercado laboral requerirían de un tipo de intervención de mayor escala.

Lo último planteado se hace más evidente aún al analizar los costos unitarios de cada programa. En este caso es el Programa Nacional de Becas el que tiene menor costo unitario, ya que el programa se entiende como una intervención de carácter más general que apunta más a la masividad que a la especificidad en relación a las necesidades de los distintos grupos atendidos. Además, este programa busca resolver la necesidad de oferta estatal vinculada con el nivel local, específicamente relacionado a los Municipios.

Por otra parte, los programas dirigidos a jóvenes destacan por tener la mayor inversión por persona, lo que se vincula a lo señalado anteriormente respecto a la complejidad del grupo objetivo. Sin embargo, llama la atención que sea el Programa Especial de Jóvenes el que tenga mayores costos y no el Programa Aprendices, el cual incentiva la contratación laboral. Al respecto se debe decir que aun cuando el Programa Especial de Jóvenes no pague incentivos a la contratación, tiene una apuesta mayor en cuanto a tipos, horas de capacitación y encadenamiento con práctica e intermediación laboral. De esto se puede desprender, a modo de hipótesis, que la apuesta de estatal con los jóvenes no es insertarlos a todos directamente, sino que se entiende que existen grupos de jóvenes (como aquellos atendidos por el Programa Especial de Jóvenes) que no pueden ser insertados directamente al mercado laboral, sino que requieren de un tipo de intervención previa.

- Los programas desde sus resultados y usuarios finales.

Cuadro N°7

	Especial de Jóvenes	Programa Nacional de Becas	Mujeres Jefas de Hogar	Aprendices
Edad Promedio	22	38	39	22
Mujeres/Hombres	45%/ 55%	41% / 49%		45% / 55%
Región	Metropolitana (76%) La Araucanía (9%)	Valparaíso (76%) Metropolitana (15%) Los Ríos (11%)	Metropolitana (21%) La Araucanía (13%) Maule (13%)	Antofagasta (13%), Maule (13%), Bío Bío (13%), Metropolitana 20%)
Salario Promedio año 2008	\$155.000	\$230.000	\$145.000	Sin información.
Salario Promedio año 2010	\$185.000	\$250.000	\$165.000	Sin información <sup>3</sup> .
Nivel Educativo	Media Humanista Completa (45%)	Media Humanista Completa (41%) Básica Completa (22%)	Media Humanista Completa (47%) Básica Completa (18%)	Sin información.
Tipos de cursos más demandados	Administración Computación Instalaciones eléctricas y redes. Cocina y Repostería	Cocina Carpintería Pesca Guardia de seguridad Instalaciones sanitarias	Administración Cuidado de Enfermos Cocina y Repostería Corte y confección	Competencias de preparación para el trabajo. Guardias de seguridad. Ventas y atención de clientes Agroindustria

<sup>3</sup> Para el programa Aprendices sólo obtuvo promedio de salario durante el período de intervención. El promedio de salario es 225.340, mayor que la mayoría de los otros programas analizados.

Fuente: Unidad de Estudios SENCE.

En el cuadro N °8 se observan, en primer lugar, diferencias en las edades promedios de los usuarios de cada programa, lo que da cuenta de las distinciones en el tipo de intervención entre aquellos programas dirigidos a los jóvenes en relación a los otros. Programa Nacional de Becas y Mujeres Jefas de Hogar se convierten en instrumentos dirigidos y usados por la población adulta.

Asimismo los programas dirigidos a adultos tienen dominio de mujeres, lo que puede explicarse por las mayores dificultades para acceder al trabajo que han tenido culturalmente las mujeres de mayor edad y por el tipo de cursos ofrecidos por estos programas, los cuales logran adaptarse a las necesidades de las mujeres. En el caso del programa Aprendices, la distribución entre sexo es similar a los otros programas de empleo, generalmente se observa que en este tipo de programas predominan los hombres, repitiendo así los niveles de participación femenina en el empleo.

Por otra parte, se observa que los programas centralizados en las regiones más grandes, que no son las que tienen las mayores cifras de desempleo. Esto se produce porque la distribución de coberturas es definida previamente y no tiene relación con la demanda de capacitación por parte de las regiones. La definición no se hace exclusivamente en función del desempleo, sino que se incluyen otros factores de requerimientos locales y capacidad de gestión regional para implementar los programas.

En cuanto a la educación, pese a que las mayores cifras de desempleo se generan en personas con enseñanza formal obligatoria incompleta, los principales usuarios finales de cada programa están dados por personas con educación media completa, lo que se entiende porque ninguno de estos programas incluyen módulos para la nivelación de estudios, los proveedores de capacitación muchas veces optan por seleccionar a quienes tienen mayores niveles de educación y porque los usuarios con este tipo de enseñanza valoran la capacitación como un paso previo que motiva el inicio de estudios superiores. Sin embargo, no existe claridad de que el tipo de curso ofrecido genere algún tipo de valor agregado en el tipo de empleo al que podrían acceder las personas capacitadas que tienen educación media completa sin que hubiese existido mediación del Estado.

En cuanto a los resultados específicos del programa, los resultados muestran que en cada programa, se ejecutan tipos de cursos básicos no exceden las 350 horas de duración, en el caso de Especial de Jóvenes y en los otros programas cursos con duración entre 100 y 200 lo que puede ser apropiado para sujetos que necesitan actualizar competencias, pero no para el tipo de población atendida por estos programas.

En relación a los tipos de cursos más demandados, destacan aquellos del área de la administración y secretariado, los cuales aparecen en todos los programas, excepto Aprendices. En este último programa es el empleador quien selecciona el curso en que se capacitará a cada joven, por lo que se podría pensar que más que la demanda del mercado laboral son los propios usuarios de los programas quienes se interesan en este tipo de cursos pensando que a través de ellos podrían acceder a un empleo de calidad, sin comprobar que esto sea así. Lo mismo ocurre con los cursos de computación en el caso del Programa Especial de Jóvenes, los jóvenes están mucho más conectados con las nuevas tecnologías y

aspiran a encontrar un tipo de empleo en el que puedan usar esta herramienta, por lo cual deciden capacitarse en cursos de este rubro.

Respecto a los cursos, otro elemento destacable se observa en los cursos demandados por el Programa Mujeres de Hogar, los cuales son seleccionados por usuarias con la orientación de oficinas municipales del Programa Mujeres Jefas de Hogar de SERNAM. De este modo, los cursos demandados para este programa corresponden a oficios que reproducen roles vinculados a las tareas del hogar y cuidado de personas, que culturalmente han sido asignados a las mujeres como parte de sus tareas no remuneradas y como trabajadoras por cuenta propia, potenciando la permanencia dentro de la informalidad dentro del empleo con toda la precariedad que esto puede implicar.

Al realizar una mirada de carácter global al tipo de empleo que se puede acceder mediante la capacitación que reciben los participantes de estos programas, un primer elemento a considerar se refiere a las áreas dentro de la estructura ocupacional que se potencia mediante los programas implementados. Así se puede ver que la mayor parte de los cursos demandados se insertan dentro del área de la administración, servicios, comercio; además de otras áreas de carácter más rural como agricultura y pesca.

Estas áreas se vinculan especialmente a ocupaciones por cuenta propia, trabajadores no calificados, y en el caso del Programa Mujeres de Hogar, a ocupaciones relacionadas a Servicios Doméstico. De lo anterior se desprende que aun cuando las personas participen en este programa para tener mejor posición dentro del mundo laboral, se mantienen brechas de segregación tanto horizontal como vertical, variables en los salarios percibidos y en el tipo de ocupación en el que se capacitan las personas.

El análisis comparativo de salarios en el año pre capacitación y post capacitación indica un aumento promedio de \$30.000 en los salarios de quienes están trabajando. No obstante, para poder señalar que dicho aumento es un efecto exclusivo de la intervención del programa se requiere de la aplicación de modelos evaluativos de impacto que permitan identificar el rol del programa en el alza de remuneraciones. Por otro lado, según muestra el cuadro N°7, tanto el salario pre y post capacitación de cada programa no produce saltos respecto al quintil de ingresos en el que se sitúan los usuarios de los programas. Tanto el salario pre como post capacitación se ubica dentro de los rangos de ingresos autónomos propios del quintil II, lo que podría indicar que si bien en estos programas se observa crecimiento de los ingresos en los sujetos, no se produce una gran movilidad social en los grupos objetivos, una vez que terminan el proceso de capacitación.

En síntesis, los programas llegan a la población objetivo fundamentalmente a través de cursos de corta duración que más que refuerzan capacidades que debiesen haber sido instaladas previamente. Los tipos y áreas de capacitación están asociados a tareas que reproducen brechas de desigualdad provocadas previamente por el mercado laboral. No obstante, a través de éstos programas logran dar un primer paso dado por el ingreso a un empleo, el cual aunque no las aleja de las posiciones relegadas del mundo del trabajo, tiene una importancia fundamental en la vida de las personas.

## **VI. Conclusiones: Roles de las políticas de capacitación y empleo en un contexto de desigualdad.**

A continuación se retomarán algunos de los puntos más importantes del análisis realizado a los programas de capacitación y empleo, a fin de extraer algunas orientaciones que permitan responder a la pregunta sobre cuál es el rol de estas políticas en un contexto de desigualdad.

De esta manera, el primer punto a abordar se refiere a que existe conciencia del Estado respecto a la desfavorecida situación de desempleados, especialmente jóvenes y mujeres, con bajos niveles educativos y de ingresos en el mercado del trabajo y de cómo esto recrudece aún más las inequidades dentro del país. De esta manera, el diseño de las políticas y programas de capacitación y empleo se realiza con una mirada de reducción de brechas de desigualdad, las cuales son visibles principalmente a través de las diferencias en la participación laboral que generan las trayectorias de clase de los sujetos en función de sus disposiciones de capital y de sus características adscriptivas.

En la etapa de implementación se desdibuja de alguna manera ese foco en la desigualdad. El tipo de intervención asume un carácter general y no genera estrategias específicas que logren atender las barreras con que se enfrentan estos grupos. Asimismo, los resultados si bien muestran una pequeña reducción de brechas en cuanto a los ingresos, la posición ocupacional en que se insertan las personas reproduce el mismo escenario de inequidades propio del mercado laboral.

En este contexto, la capacitación asume un rol paliativo pero no disminuye la estructura de falta de oportunidades de movilidad social que originan la desigualdad. Incluso después de la capacitación las personas se insertan o permanecen en puestos de trabajadores agrícolas, trabajadores manuales calificados y no calificados, las posiciones inferiores de la escala ocupacional propuesta por Wornald y Torche. El efecto de la capacitación en términos de movimientos al interior del mercado del trabajo resulta marginal. La experiencia muestra mejores resultados cuando se une la capacitación a sistemas de bonificación del empleo dirigidos a grupos con difícil inserción laboral, que no serían rápidamente colocados sin mediar la intervención del Estado.

Asimismo, la capacitación no logra romper con mecanismos de diferenciación horizontal y vertical que se sitúan en la base de la escala de desigualdades. Aun cuando las personas logren insertarse al mercado laboral producto de su participación en los programas analizados, ésta no es suficiente para la reducción de brechas de desigualdad. Trabajos precarios, bajos salarios no disminuyen desigualdades y las políticas de empleo y capacitación mantienen desafíos fundamentales al respecto.

## Bibliografía

1. Bourdieu, P. y Passeron, J. C. “La Reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza”. Ed. Laia. Barcelona, año 1977.
2. Castells, Manuel. “La era de la información. Economía, sociedad y cultura”. Alianza Editorial, España 1997.
3. Montero, Cecilia y Morris, Pablo. “El impacto de la globalización en los mercados laborales”. PROSUR. Santiago, 2001.
4. Portes, Alejandro. “El neo-liberalismo y la sociología del desarrollo: efectos inesperados”, Revista Perfiles Latinoamericanos, No 13. Año 1999.
5. Marinakis, Andrés y otros. “Políticas de empleo, salarios y género en Chile”. Santiago de Chile: OIT, 2002
6. OIT. “Políticas de empleo en Chile y América Latina”. Seminario en honor de Víctor E. Tokman. Santiago, Oficina Internacional de Trabajo, 2003.
7. Samaniego, N. “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina respecto a su efectividad, eficiencia y su impacto en la equidad” CEPAL-GTZ México, 2002.
8. SENCE- Consultora Inclusión y Equidad. “Guía metodológica para la incorporación de enfoque de género”. Santiago, año 2010.