

POSIBILIDADES EDUCATIVO
LABORALES DE LA
JUVENTUD CHILENA

1987

Un Antecedente para Planificar
la Formación Profesional

*Luis E. González**

* Ingeniero. Doctor en Educación en la Universidad de Harvard. Experiencia investigativa en las líneas de juventud, educación y trabajo. Actualmente es investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones (PIIE) en Chile.

La consideración de una estrategia tripartita en la formación para el trabajo en la cual participen los trabajadores, los empresarios y el Estado está, en gran medida, condicionada por el contexto social, político y económico que se da en un determinado país. De este contexto surgen los criterios con los cuales cada sector define sus intereses y su ingerencia en la formación. De ahí que consideremos pertinente dar cuenta de la realidad chilena, antes de presentar algunas opciones de capacitación.

En primer lugar, nos referimos a algunos antecedentes del desarrollo económico de Chile y de la participación de los distintos agentes; en segundo lugar presentamos la realidad de la juventud, para, posteriormente, referirnos a algunas alternativas de educación y de formación para el trabajo. En cuarto término hacemos referencia al problema del desempleo juvenil, para concluir con un comentario general sobre los antecedentes presentados. Para finalizar, queremos agradecer la colaboración del Sr. Salomón Magendzo en la elaboración de este artículo, pues los antecedentes que aquí se presentan fueron tomados del proyecto "Seguimiento a Jóvenes de Sectores Populares", realizado con mi participación en el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

ANTECEDENTES SOBRE LA PARTICIPACION DEL ESTADO, LOS TRABAJADORES Y LOS EMPRESARIOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE CHILE.

A comienzos de este siglo, la economía chilena basaba su desarrollo en la producción agrícola, principalmente para el consumo interno y la exportación de minerales, en especial nitratos, que permitían importar otros bienes para el consumo de los sectores de mayores ingresos.

La crisis mundial de los años treinta disminuyó la disponibilidad de bienes en el mercado internacional y redujo el poder comprador externo. La carencia

de bienes y divisas obligó al país a iniciar un proceso de industrialización para sustituir importaciones. Se mantuvo, sin embargo, el carácter de país mono-exportador de productos minerales, pero la invención del salitre artificial, convirtió al cobre en el principal producto de exportación. Con ello, la economía chilena continuó siendo vulnerable y dependiente de algunos mercados internacionales.

El proceso de industrialización generó una serie de cambios importantes en la estructura social y productiva del país, de los cuales vale la pena destacar algunos.

En primer lugar, se produjo una heterogeneidad de la estructura productiva. Un pequeño grupo de empresarios más dinámicos montó algunas empresas tecnologizadas y de alta eficiencia en lo que se ha denominado el sector moderno de la economía; por otra parte, se mantuvo una amplia gama de empresas con producción tradicional.

En segundo término, este proceso de industrialización contribuyó al despoblamiento de sectores rurales y a la concentración de la población en grandes ciudades. Es así como, del 44^o/o de chilenos que vivían en el campo en 1907 sólo el 17,8^o/o permanecía en zonas rurales en 1982, a pesar de que la tasa de natalidad ha sido mayor en dichas zonas.

El desarrollo industrial y la concentración urbana dinamizó también a diversos sectores sociales. Se produjo una mayor organización de los trabajadores, se facilitó el acceso a los servicios públicos y aumentaron los niveles de escolarización y participación política, en especial de las capas medias de la población.

El Estado, hacia los años cuarenta, controlado por los gobiernos de clases medias, se comprometió más en la gestión económica del país y asumió una ingerencia directa en la construcción de infraestructura e industria pesada, energía, hidrocarburos, comunicaciones y transporte.

La participación directa del Estado en los distintos sectores de la economía continuó aumentando hasta comienzos de los años setenta. Además, paulatinamente, se fue incrementando la participación política de los sectores populares, los cuales a su vez fueron incrementando su escolaridad.

A comienzos de los años sesenta se inició el proceso de reforma agraria que discontinuó el sistema de producción tradicional en el campo. El Estado expropió los grandes predios y los distribuyó entre los campesinos, o formó asentamientos provisionales, mientras capacitaba a los trabajadores agrícolas, quienes, posteriormente, debieran haberlos recibido. Para ello desarrolló organismos especializados de formación y asesoría, como la Corporación de Reforma Agraria, el Servicio Agrícola Ganadero y el Instituto de Desarrollo Agropecuario.

El proceso de estatización se incrementó hasta 1973. En ese entonces, el Estado llegó a controlar 507 de las principales empresas y organismos finan-

cieros del país, sobre un total de alrededor de diez mil, incluyendo las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada. El Estado, además, pasó a constituirse en un importante empleador, primando muchas veces un criterio de beneficio social por sobre la eficiencia económica directa, para las contrataciones.

El proceso de industrialización, por la vía indirecta, estimuló un incremento de la demanda de mano de obra en otros sectores de la economía, especialmente en comercio, transporte y comunicaciones, construcción y servicios (ver cuadro 1).

El sector industrial, sin embargo, disminuyó levemente su aporte relativo al producto interno bruto (ver cuadro 2) y tampoco aumentó la demanda de empleo en la misma proporción que otros sectores, debido a la tecnologización del sector moderno. En efecto, en los últimos veinte años cada trabajador del sector industrial, al igual que aquellos de los sectores mineros, de la electricidad, gas y agua, y de los servicios, han sido más eficientes —en términos puramente económicos— que los trabajadores del sector agrícola, comercio y transporte (ver cuadro 3).

El desarrollo económico basado en la industrialización sustitutiva y el crecimiento del sector moderno fue generando, en forma paralela, un sector informal de la economía; centrado en una economía de subsistencia y de trabajadores que en forma independiente realizaban actividades de baja productividad. Al sector informal acudieron muchos emigrantes rurales de baja escolaridad que vivían en las ciudades en condiciones muy precarias, pero también se incorporó una cantidad importante de trabajadores por cuenta propia —comerciantes, mecánicos, electricistas, etc.— cuyos ingresos, en promedio, superaban el de los asalariados —obreros ocupados en las empresas o servicios—. Los trabajadores por cuenta propia llegaron a constituir la quinta parte de la fuerza laboral en 1970, y se ha mantenido con leves variaciones hasta la fecha (ver cuadro 4).

Toda la composición de la fuerza laboral chilena se ha ido transformando en los últimos veinticinco años, probablemente debido a los requerimientos de mayor tecnologización de algunos sectores y al aumento de los niveles educacionales. Es así como se ha duplicado el número de empleadores; ha aumentado levemente la proporción de personas que trabajan en empresas familiares sin remuneración; ha disminuido el porcentaje de obreros y ha crecido la proporción de empleados, de tal modo que supera levemente la proporción de obreros (ver cuadro 4). Esta última situación, que no siempre se refleja en mayores ingresos, obedece probablemente a una presión de sectores populares con mayor educación que busca empleos de mejor status social.

Como consecuencia de todo este proceso, se ha generado una segmentación del mercado ocupacional. Ello significa, que personas con similar educación o del mismo sexo, obtienen ingresos muy disímiles dependiendo del

Cuadro 1
Composición de la fuerza laboral por sectores
(Porcentajes)

Sector	1960	1970	1982
Agricultura, forestación, pesca y caza	29.0	21.2	18.0
Minería	4.0	3.0	2.2
Industria manufacturera	18.8	16.6	13.7
Construcción	6.0	6.5	6.5
Electricidad, gas y agua	0.8	0.7	0.7
Comercio	10.5	11.2	14.3
Transporte y comunicación	5.1	6.1	5.8
Servicios	23.8	25.8	31.3
Otros No Clasificados	2.0	8.9	7.5
<i>Total fuerza laboral</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
	2.285.319	2.695.566	3.573.104

Hasta 1970 se consideran mayores de 12 años. A partir de 1982 se consideran mayores de 15 años, pues el número de trabajadores menores es muy pequeño.

Fuente: C.L. Latorre y Akio Yonemura: Formation of Urban Low Income Class and Education: Chile and Mexico. Tokio, Institute of Developing Economics, March, 1986; p. 40.

Cuadro 2
Producto interno bruto por sectores
(Porcentajes)

Sector	1960	1970	1982
Agricultura, pesca y caza	10.7	6.9	6.0
Minería	8.1	8.9	6.0
Industria manufacturera	22.1	25.8	19.3
Construcción	4.7	5.2	5.0
Electricidad, gas y agua	1.5	2.1	3.0
Comercio	22.5	18.9	16.2
Transporte y comunicación	5.3	5.3	4.6
Servicios	25.1	27.0	39.9
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: ver cuadro 1.

“segmento laboral” en el cual trabajan.

Como producto de esta segmentación, los sectores más pobres han devenido en una situación desmejorada, estimándose que a lo menos un quinto de la

Cuadro 3

Coeficiente de modernización: factor de eficiencia económica
de la fuerza laboral por sector

Sector	1960	1970	1982	Variación
Agricultura, pesca y caza	0,37	0,33	0,33	-0,4
Minería	2,03	2,97	2,73	-0,7
Industria manufacturera	1,18	1,55	1,41	-0,2
Construcción	0,78	0,80	0,77	-0,0
Electricidad, gas y agua	1,88	3,00	4,29	-2,4
Comercio	2,14	1,69	1,13	-1,0
Transporte y comunicaciones	1,04	0,87	0,79	-0,03
Servicios	1,05	1,05	1,27	-0,2

Fuente: ver cuadro 1, p. 26.

Cuadro 4

Variación de la composición de la fuerza laboral chilena

Categoría Ocupacional	1960	1970	1980
Empleadores	1.4	2.2	2.9
Empleados	21.4	30.1	36.0
Obreros	46.1	39.4	34.2
Servicio doméstico	8.6	6.3	6.7
Trabajadores por cuenta propia	19.6	19.6	16.3
Familiar remunerado	1.2	—	—
Familiar no-remunerado	1.7	2.4	3.9
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
	2.286.688	2.509.252	3.573.104

Fuente: ver cuadro 1, p. 26.

población del país vive en condiciones paupérrimas (ODEPLAN).

El producto bruto anual por habitante en Chile alcanzó a US\$ 897 en 1983 (CEPAL); sin embargo, su distribución es heterogénea para los distintos niveles sociales. Es así como el 20^o de la población con mayores ingresos tenía un nivel de consumo de 51^o por sobre el consumo promedio total del país, mientras que el grupo que estaba en el quintil de menores ingresos sólo consumía el 5,2^o. Es decir, diez veces menos.

El modelo de desarrollo, articulado en el crecimiento del sector moderno y en la concentración del capital en manos de los empresarios más eficientes se debilitó, en parte, con el gobierno demócrata cristiano —1964-70—, que fortaleció la organización sindical, legisló en favor de los asalariados e impulsó un

incremento de la participación de los trabajadores en la gestión política y económica del país. Sin embargo, con la instauración del gobierno militar en 1973, vuelve con más auge el modelo de modernización apoyado en una ideología neoliberal. Los empresarios asumen con mayor fuerza la conducción económica. El Estado toma un rol subsidiario y los trabajadores no tienen prácticamente ningún acceso a las decisiones.

La vulnerabilidad externa de la economía chilena hizo que la crisis mundial del petróleo, de mediados de la década del setenta, afectara fuertemente al proyecto neoliberal. A lo anterior, se sumaron las condiciones sociales y políticas internas y los graves problemas con países limítrofes, que generaron un gasto importante en armamento, mientras que la inversión productiva fue escasa.

La segunda crisis de comienzos de los ochenta afectó aún más la economía chilena. En julio de 1983, el déficit de la balanza de pagos alcanzó a mil siete millones de dólares y la deuda externa acumulada superó los veinte mil millones de dólares. Eso significaba que en una economía débil como la chilena, cada ciudadano debería ahorrar alrededor de dos mil dólares para lograr cancelarla.

El endeudamiento interno, provocado por la crisis y por una deficiente administración financiera, alcanzó también cifras comprometedoras. Es así como las deudas impagas en bancos y financieras, llegaron a superar en un 136% el capital y las reservas de todas las instituciones financieras del país.

Por otra parte, el modelo económico, entre cuyas prioridades inmediatas no está la generación de empleo, sino la acumulación de capital entre los empresarios del sector moderno y la saturación del Estado como empleador, generó una crisis sustantiva del mercado laboral. La cesantía abierta alcanzaba el 17,8% de la fuerza laboral en 1983, sin considerar el 14,8% de la población económicamente activa adscrita a los programas estatales para absorber cesantía —Programa de Empleo Mínimo (PEM) y Programa de Ocupación para Jefes de Hogares (POJH) con un ingreso inferior a US\$ 20 mensuales—. Se concluye entonces, que prácticamente uno de cada tres chilenos con interés de trabajo no ha podido hacerlo.

La crisis ha afectado en forma diferente a los distintos niveles ocupacionales. Los que más se han empobrecido han sido los obreros y los trabajadores por cuenta propia, es decir, los sectores más pobres, los que aún no recuperan el poder adquisitivo que tenían en 1973 (ver cuadro 5). En cambio, los empleadores han incrementado sus ingresos en un 52% con respecto al mismo año, acrecentando así la distancia entre los más ricos que acumulan capital y los más pobres que se proletarizan, lo cual es consecuente con el modelo neoliberal. Ello, por cierto, ha afectado las relaciones entre empresarios, trabajadores y el Estado.

La crisis también ha afectado en forma distinta a personas con diferente nivel educacional. Pero, curiosamente, el impacto ha sido mayor para quienes

Cuadro 5

Variación de los ingresos reales por categoría ocupacional

Categorías	1970-73	1974-76	1977-80	1981-83
Empleadores	100.0	64.6	146.4	152.0
Empleados	100.0	51.6	88.2	105.7
Obreros	100.0	58.1	78.0	94.1
Trabajadores por cuenta propia	100.0	57.6	95.5	99.6

Fuente: ver cuadro 1, p. 35.

Cuadro 6

Variación de los ingresos reales según nivel educacional

Nivel Educativo	1970-73	1974-76	1977-80	1981-83
1-7 Universidad	100.0	53.6	99.7	109.2
1-4 Especial	100.0	57.1	81.4	105.9
1-4 Secundaria	100.0	51.3	80.4	82.2
5-8 Primario	100.0	59.4	77.0	86.1
0-4 Primario	100.0	60.4	80.4	95.1

Fuente: ver cuadro 1, p. 35

tienen educación secundaria, los que han perdido aproximadamente un 20% del poder adquisitivo que tenían en el año 1973 (ver cuadro 6).

El contexto del desarrollo económico chileno muestra cómo ha variado la participación de los diversos agentes: empresarios, trabajadores y Estado, y cómo se crean intereses diferentes de estos agentes que afectan a sus interrelaciones y a los supuestos subyacentes en las políticas de formación de recursos humanos.

ANTECEDENTES SOBRE LA ACTIVIDAD DE LOS JOVENES EN CHILE

En Chile los jóvenes, como grupo etario de 15 a 24 años, son 2.374.736 personas (ver cuadro 7), constituyendo un quinto de la población total del país.

Al analizar la realidad de los jóvenes podríamos distinguir dos etapas: la

Cuadro 7

Distribución de la población joven

(Miles de personas)

Edad	Urbana			Rural			Total
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	
15-19	496,9	508,5	1.005,4	116,6	90,2	206,8	1.211,2
20-24	479,8	499,1	978,9	105,5	77,1	182,6	1.161,5
Sub-total	976,7	1.007,6	1.984,3	222,1	167,3	389,4	2.373,7
Total país	4.584,2	4.851,1	9.435,3	1.104,3	947,6	2.051,9	11.487,2

Fuente: Anuario Estadístico 1982, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Santiago, 1983.

adolescencia, que se extendería en términos muy generales hasta los 19 años y la pre-adulthood, que incluye hasta los 24 años. A continuación veremos los antecedentes de los jóvenes que están fuera y dentro de la fuerza laboral.

Antecedentes sobre los jóvenes que están fuera de la fuerza laboral

La gran mayoría de los jóvenes de 15 a 19 años no ha ingresado a la fuerza laboral —79%—, tendencia que es más fuerte en los sectores urbanos, en donde alcanza al 82% (ver cuadro 8).

En general las tasas de escolaridad han subido notablemente en el país. El 85% de los jóvenes de sectores urbanos entre 15 y 19 años que no está en la fuerza laboral, está estudiando en la educación formal o no formal¹ y aún el 42% entre 20 y 24 años permanece en esa actividad. Si bien la proporción es mayor en sectores medios o altos también es importante en sectores populares. Los jóvenes entre 15 y 19 años que estudian se concentran en la enseñanza media —74%—. En cambio, los de 20-24 años se concentran en la educación terciaria, en especial universitaria.

Entre los que están fuera de la fuerza laboral, en el grupo etario de 20 a 24 años, la proporción que realiza quehaceres domésticos es mayor en áreas rurales, alcanzando a 80% en dichas áreas y a un 48% para el sector urbano. No sabemos cuántos jóvenes asumen voluntariamente este rol doméstico —desempleo voluntario— o si es el resultado de patrones culturales, o bien es simplemente la carencia de oportunidades para realizar un trabajo remunerado.

1. La educación formal incluye los establecimientos de niveles básico, medio o superior que están reconocidos como tales por el Ministerio de Educación. El resto de los cursos, académicos o centros de capacitación de mano de obra, constituyen la educación no-formal.

Cuadro 8

Distribución de la participación en la fuerza laboral

(Miles de personas y porcentajes)

Ubicación	Tramo edad	En fuerza laboral	Fuera	Población total
Urbano	15-19	185,3 (18,3)	828,5 (81,7)	1.013,8 (100,0)
	20-24	566,6 (57,8)	414,8 (42,2)	981,3 (100,0)
Rural	15-19	84,2 (33,3)	169,0 (66,7)	253,3 (100,0)
	20-24	114,1 (65,1)	61,3 (34,9)	175,4 (100,0)
Total	15-19	269,6 (21,3)	997,5 (78,7)	1.267,1 (100,0)
	20-24	680,7 (58,8)	476,1 (41,2)	1.156,9 (100,0)

Fuente: INE: Encuesta Nacional de Empleo, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Santiago, mayo-julio 1983.

Jóvenes que están en la fuerza laboral

En cuanto a los jóvenes que están dentro de la fuerza laboral, hay un total de 269.600 entre 15 y 19 años y otros 680.700 entre 20 y 24 años que están trabajando o buscando empleo (ver cuadro 9). En el grupo más joven un 17^o/o está buscando trabajo y un 13^o/o está cesante, sin incluir entre ellos a quienes están en programas estatales de absorción de la cesantía —PEM y POJH—, constituidos en gran medida por jóvenes. Entre los mayores —20-24 años— un 11^o/o está buscando trabajo por primera vez y el 17^o/o está cesante. Tenemos así un total de 269.800 jóvenes de 15 a 24 años desocupados y que probablemente, en su mayoría pertenecen a los sectores de bajos ingresos.

Entre los jóvenes ocupados de 15 y 24 años, sólo el 44^o/o de los varones y el 56^o/o de las mujeres tienen jornada de trabajo completa y esta proporción no sube demasiado para el grupo de 20 a 24 años (ver cuadro 10). Este subempleo invisible, viene a confirmar la verdadera dimensión del problema laboral de los jóvenes, lo que influye en la tendencia histórica a postergar el ingreso a la fuerza laboral.

Cuadro 9

Actividad de los jóvenes que están en la fuerza laboral

(Miles de personas y porcentajes)

Ubicación	Edad	Ocupados(a)	DESOCUPADOS(b)		Total
			Cesantes	Buscan trabajo 1ra. vez	
Urbano	15-19	122,1 (65,9)	24,9 (13,4)	38,4 (20,7)	185,4 (100,0)
	20-24	397,7 (70,2)	97,8 (17,2)	71,1 (12,6)	566,6 (100,0)
Rural	15-19	67,4 (80,0)	9,2 (10,9)	7,7 (9,1)	84,3 (100,0)
	20-24	93,3 (81,8)	15,2 (13,3)	5,6 (4,9)	114,1 (100,0)
Total:	15-19	189,4 (70,3)	34,1 (12,6)	46,0 (17,1)	269,5 (100,0)
	20-24	491,0 (72,1)	113,1 (16,6)	76,6 (11,3)	680,7 (100,0)

a) Entre los ocupados se incluye al PEM y POJH, que son programas remediales del Estado para disminuir la cesantía. b) El INE define a los desocupados como aquellas personas que han hecho esfuerzos definidos por conseguir trabajo los dos meses precedentes a la entrevista.

Fuente: ver cuadro 8

Cuadro 10

Distribución de la jornada de trabajo de los jóvenes ocupados por sexo

(Miles de personas y porcentajes)

Area	Edad	HOMBRES				MUJERES			
		0-15	15-43	44 o +	Total	0-15	15-43	44 o +	Total
Urbano	15-19	4,5 (6,2)	38,2 (53,2)	29,1 (40,5)	71,8 (100,0)	2,2 (4,3)	19,0 (37,8)	29,1 (57,9)	50,3 (100,0)
	20-14	11,8 (4,9)	104,0 (42,9)	126,5 (52,2)	242,2 (100,0)	6,7 (4,3)	59,8 (38,5)	89,0 (57,2)	155,5 (110,0)
Rural	15-19	3,0 (5,2)	26,2 (45,1)	28,8 (49,6)	58,1 (100,0)	0,3 (3,2)	4,7 (50,5)	4,3 (46,3)	9,3 (100,0)
	20-24	2,6 (3,4)	30,5 (39,6)	44,0 (57,0)	77,1 (100,0)	0,3 (1,9)	7,7 (49,4)	7,6 (48,7)	15,6 (100,0)
Total	15-19	7,5 (5,8)	64,5 (49,6)	57,9 (44,6)	129,9 (100,0)	2,5 (4,2)	23,8 (39,9)	33,3 (55,9)	59,6 (100,0)
	20-24	14,6 (4,6)	134,5 (42,1)	170,5 (53,3)	319,9 (100,0)	7,0 (4,1)	67,5 (39,5)	96,6 (56,4)	171,1 (100,0)

Fuente: ver cuadro 8

1ª LECCION DE "EDUCACION POPULAR"
Si del Cielo no llueve el Mamá,
ni del Estado los zapatos....
¡El zapatero que haga su pan
y el panadero: sus zapatos!



YO TE
ENSEÑARÉ
A TAPARTE
ESE HUECO...

¡Y YO VOY
A ENSEÑARTE
A PISAR
FIRME!



ilio

EDUCACION Y FORMACION PARA EL TRABAJO

El crecimiento brusco de las tasas de escolaridad a partir de mediados de los años sesenta, ha derivado en una masificación de la educación media, con el consiguiente deterioro de ésta como mecanismo de movilidad social. Por otra parte, los cambios en la estructura ocupacional han hecho proletarizarse las ocupaciones de clase media, de tal modo que para ser empleado se exige más educación, pero los ingresos reeditados no son necesariamente mayores que los de un obrero. La educación ha pasado a constituir un factor necesario, pero no suficiente, para la movilidad social. De esta manera, se ha comenzado a formar un "cuello de botella" en la estructura ocupacional, debido a que la expansión del sistema educativo no ha sido coherente con transformaciones en otras esferas económicas, políticas y sociales. En términos más concretos, podríamos decir que en Chile se planificó una extensión del sistema educativo formal pensando que, en el mediano plazo, se produciría un cambio en la estructura social. Este cambio finalmente se ha postergado, mientras que el sistema educativo ha continuado con cierta inercia expansionista. Ello ha provocado desajustes con el modelo económico actual, para el cual la redistribución del ingreso y del bienestar social es una meta de largo plazo, que se alcanza como consecuencia del crecimiento del capital. De ahí que para los economistas neoliberales el pueblo está técnicamente sobreeducado.

La educación formal para el trabajo

La educación post-secundaria, que está directamente relacionada con el trabajo, ha tenido importantes transformaciones en Chile a partir de la década de los ochenta. El gobierno estableció tres categorías de instituciones, tomando como criterio una escala de prestigio de las carreras que ellas impartían. En la primera categoría quedaron las universidades, que imparten las carreras consideradas de mayor prestigio: agronomía, arquitectura, bioquímica, ingeniería, leyes, medicina, odontología, psicología, química y farmacia, veterinaria y los programas de postgrado, maestría y doctorado. En la segunda categoría quedaron los institutos profesionales que sólo pueden impartir carreras generalmente de cuatro años de duración, y que eran consideradas de menor prestigio, tales como: antropología, pedagogía, periodismo, sociología, y otras. En tercer nivel están los centros de formación técnica, que imparten carreras cortas, de aproximadamente dos años de duración, tales como: decoración, programación, secretariado, tecnología médica, etc. Estos centros son considerados post-secundarios, pero no forman parte de la educación superior.

Junto con reorganizar el sistema post-secundario se permitió la creación de establecimientos privados y se subió drásticamente el valor de la matrícula. Es así como de las ocho grandes universidades existentes en el país en la década del setenta, se pasó a tener 20 universidades más pequeñas, 24 institutos profesionales y 96 centros de formación técnica (Lavados y Le Maitre). Por otra parte, estas ocho universidades eran prácticamente financiadas por el Estado, siendo el precio de sus matrículas casi gratuito. En cambio, hoy día, oscilan entre US\$ 50 y US\$ 200 mensuales². Permittiéndose la posibilidad de obtener crédito fiscal para el caso de las universidades estatales. De esta forma, frente a la presión social por continuar estudios post-secundarios, las autoridades respondieron con una expansión estratificada y autofinanciada del sistema. Solución que va en deterioro de las aspiraciones de los jóvenes de sectores populares y beneficia a las familias de mayores recursos, que pueden financiar la educación de sus hijos.

Los cambios que han ocurrido en la educación post-secundaria chilena durante la década de los ochenta, es posible que hayan alterado el proceso de transición de los estudiantes entre los niveles secundario y terciario. En concreto, para los 99.146 estudiantes que terminaron su cuarto año medio en 1983, se ofrecían 72.554 vacantes en la educación post-secundaria, de las cuales 40.265 correspondían a la educación superior. De las 72.554 vacantes ofrecidas en 1983, un 25% no tuvieron postulantes, cifra que aumentó el año siguiente y que se ha mantenido igualmente alta con posterioridad. Estas vacantes sin llenar se produjeron especialmente en los centros de formación técnica, que ofrecen carreras de dos años.

Frente a los datos, que nos muestran una posibilidad de transición estratificada pero bastante fluida entre la educación secundaria y terciaria —siete de cada nueve egresados podrían continuar estudiando—, debemos plantearnos dos condicionantes que atañen principalmente a los sectores populares: en primer lugar, el costo de la matrícula, que es bastante difícil de cubrir para las familias más pobres. En segundo término, por la situación que plantean los rezagados, que son jóvenes del estrato medio alto quienes, durante un año o más, se preparan a través de cursos propedéuticos para postular en mejores condiciones a la educación superior (ver cuadro 11).

Estos antecedentes muestran que la formación para el trabajo a nivel post-secundario no es un problema de capacidad del sistema, sino un problema de estratificación social dentro del modelo de desarrollo neoliberal, en el cual el Estado da atención preferencial a los sectores empresariales.

Ante la dificultad de ingresar a la educación superior, los jóvenes prove-

² Los costos pueden no parecer tan altos en términos internacionales, pero el problema estriba en que en Chile un obrero del Plan de Empleo Mínimo gana US\$ 20 mensuales y un maestro primario o un obrero especializado tiene un salario de US\$ 100.

nientes de sectores populares muestran una mayor preferencia por la educación media, con la modalidad técnico-profesional como una forma de prepararse para el trabajo³. De esta manera, con un menor costo-oportunidad por estar estudiando, los alumnos adquieren los elementos básicos para desempeñarse en un oficio. La modalidad técnico-profesional llegó a constituir en 1973 el 36,60/o de la matrícula total de la educación media (Echeverría). Sin embargo, para la actual estructura social chilena el mercado ocupacional ha comenzado a saturarse en diversos oficios (González y Magendro), lo que sumado al mayor costo de la educación media técnica, ha redundado en una decisión gubernamental de privatizar los establecimientos, disminuir la matrícula y reducir la duración de los estudios, limitándolos a los dos últimos grados de la educación secundaria.

Queda con ello en evidencia la percepción de un pueblo sobreeducado para los planificadores de una economía neoliberal.

El traspaso de las escuelas técnicas del Estado a grupos empresariales ha tenido repercusiones positivas, en el sentido de una mayor vinculación de lo educacional y lo productivo. Sin embargo, se crea un alto riesgo de servilismo al estar ausente la comunidad y los trabajadores.

La educación no formal para el trabajo

Dentro de la educación no formal también se han producido cambios importantes en el país, los cuales se han dado en los tres niveles que usualmente se consideran en la educación no formal para el trabajo: la capacitación y el perfeccionamiento profesional estructurado, los programas de aprendizaje y la educación popular.

La capacitación y el perfeccionamiento profesional estructurado, que constituyó uno de los ejes fundamentales de la promoción de los trabajadores en gobiernos anteriores, se encuentra hoy muy disminuida.

Los grandes organismos técnicos, de carácter estatal dedicado a la formación profesional, han sido cerrados —en especial en el agro: INDAP, CORA, ICIRA— o están principalmente centrados en la educación formal post-secundaria —INACAP, DUOC—. Dentro del modelo de economía neoliberal, esto se explica por la saturación del mercado ocupacional debido a la sobreoferta de mano de obra calificada. Por otra parte, el sector moderno de la economía requiere de personas con una sólida formación general que puedan adecuarse en

³ La educación formal en Chile está organizada en ocho grados de educación general básica, después de los cuales siguen cuatro años de educación media. Existen dos modalidades para la educación media: la científico-humanista y la técnico-profesional. La legislación vigente establece que los dos primeros años de la educación media son comunes.

Cuadro 11

Tasa histórica de rezagados que rinden la prueba de aptitud académica (PAA) y postulan a la universidad

Años	Inscritos PAA	Rinden PAA	Postulantes a la educ. superior*
1977	35,4	30,5	33,6
1978	35,7	34,5	38,5
1979	38,8	37,9	48,4
1981	36,1	s/dato	s/dato
Promedio	36,5	34,3	40,2

* Incluye sólo los postulantes a través de la PAA y el Sistema Nacional de Admisión a la Educación Superior. Los institutos y universidades privados están fuera de este sistema.

Fuente: Boletines Estadísticos del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.

corto tiempo a un puesto de trabajo altamente especializado; el que, muchas veces, es preparado por los propios vendedores de equipos.

La formación de mano de obra se ha canalizado entonces a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo —SENCE— que se organiza mediante dos tipos de actividades: el Programa Nacional de Becas y los cursos consignados a través del beneficio de disminución de impuestos.

El Programa Nacional de Becas, que llegó a tener más de cincuenta mil beneficiarios en 1979 (González y Latorre), pero que con posterioridad ha disminuido en aproximadamente un quinto de esa cifra, opera sobre la base de licitaciones públicas de cursos. Los cursos se dictan a sugerencias de los alcaldes, o de los mismos organismos que los imparten, sin que existan explícitamente políticas nacionales y claras y definidas al respecto. Los beneficiarios son, en general, miembros de las organizaciones de base vinculadas al gobierno —Centros de Madres, Secretaría Nacional de la Juventud, trabajadores de los programas de absorción de cesantía y menores en situación irregular—. En parte, estos cursos están orientados a reducir el gasto familiar —confección de ropa para niños, huertos caseros, etc.— más que a crear unidades productivas.

Las empresas que cancelan impuestos de primera categoría pueden deducir de sus pagos hasta un monto equivalente al 10% de la planilla de sueldos, para la formación y perfeccionamiento de su personal. Para ello pueden seguir cualquier curso que sea registrado en el SENCE. Esta legislación ha servido en gran medida sólo al personal de mayor rango de las empresas beneficiadas, quienes asisten a cursos de carácter gerencial, de muy alto costo, sólo en algunas empresas de gran tamaño; los organismos de capacitación participan en el diagnóstico de necesidades y posteriormente preparan cursos *ad hoc*.

La legislación chilena también contempla el sistema de aprendizaje, permitiendo al empleador contratar aprendices con un salario reducido durante el período de formación. La ley beneficiaba antes sólo a los jóvenes, pero ahora se ha ampliado a trabajadores de cualquier edad, lo cual se ha prestado para abusos del sector patronal, que ven en ello un resquicio para reducir costos de producción.

Paralelamente se ha generado en Chile un conjunto importante de experiencias en educación popular. La educación popular tiene una clara intencionalidad sociopolítica, que es la de organizar a las comunidades de sectores populares para enfrentar su situación desmejorada e iniciar, en conjunto, acciones reivindicativas. Por tanto, la autogestión local está en la base de toda actividad de formación y lo técnico, propiamente tal, viene a ser funcional a los requerimientos inmediatos. De ahí que, en las actuales condiciones económicas del país, parte importante de la capacitación esté orientada a la subsistencia.

A pesar de que en los programas de educación popular se forman varios miles de personas por año, éstos no podrán ser verdaderamente masivos hasta que no encuentren condiciones sociopolíticas favorables.

EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO JUVENIL: un obstáculo para la formación profesional

El desempleo⁴ en Chile es de diversos tipos y obedece a un conjunto de factores entre los cuales señalaremos dos: la desocupación de origen cíclico y la estructural.

La desocupación cíclica se genera por los ciclos de desaceleración y ajuste de la economía —ciclos de Kondratieff— lo que crea una insuficiencia de la demanda. En el caso de economías pequeñas y abiertas como la chilena, ésta se produce por una restricción del gasto interno como respuesta a los problemas de balanza de pago. En caso de que las condiciones del mercado externo

⁴ Para que una persona esté desempleada deben conjugarse cuatro elementos: la condición de estar sin trabajo y supuestamente estar en los límites de edad legal para trabajar; tener la necesidad de trabajar y mostrar una actitud de interés por incorporarse a la actividad laboral, lo cual se refleja en la búsqueda de trabajo.

Las cifras de desempleo incluyen a las personas con alguna experiencia laboral previa que buscan trabajo (cesantes) y a quienes buscan trabajo por primera vez. Es lo que se denomina desempleo abierto. Pero no se incluye a quienes desean aumentar su jornada de trabajo y no pueden hacerlo (desempleo invisible o subempleo horario). Tampoco se considera la baja utilización de las capacidades y potencialidades de los trabajadores que se produce por la falta de oportunidades laborales (subempleo técnico).

sean favorables y el producto geográfico bruto tenga una tendencia creciente, esta situación podría retrotraerse a niveles previos a la crisis hacia fines de la década de los ochenta.

La desocupación estructural, que es la más importante desde el punto de vista del largo plazo, se genera a partir de la estructura de la economía del país y sólo se modificaría con cambios sustanciales en las políticas económicas y de empleo. Entre las razones que se dan para explicar la desocupación estructural podemos identificar:

- Factores demográficos: tasa de crecimiento de la población mayor a la demanda de empleo de la economía, migración campesina a los centros urbanos, incorporación masiva de la mujer a la fuerza laboral.
- Cambio en la estructura de producción: automatización industrial, crecimiento de sectores de la economía que no requieren de un significativo incremento de mano de obra.
- Desarticulación inter e intrasectorial de la economía.
- Desajustes geográficos respecto al consumo y a la oferta y demanda de recursos humanos.
- Desajuste entre las capacidades de la fuerza laboral y los requerimientos del mercado, lo que en Chile puede ser válido especialmente para el sector informal de la economía —trabajadores por cuenta propia, pequeña empresa, artesanado, servicios domésticos—.
- En el caso chileno se agregaría la escasez de recursos materiales —capital— y los criterios de ahorro e inversión del capital privado. En gran parte, debido a las tasas de interés y, tal vez, por el cambio de divisas favorables, la inversión privada bajó de un 20^o/o en la década del sesenta a un 15,7^o/o en el período 1974-1982 (Müller, p. 29).

Junto con considerar el desempleo abierto de la juventud chilena, debemos tener en cuenta el desempleo voluntario que se genera por la postergación del ingreso a la fuerza laboral de los jóvenes (ver cuadro 12). Esta postergación ha sido sustituida, como ya dijimos, por un aumento de las tasas de escolarización de nivel secundario.

El desempleo de los jóvenes se distribuye en forma heterogénea dentro de la población, afectando en mayor grado a los sectores urbanos de nivel socio-económico bajo. En parte, esto se explica por la rotación laboral, ya que los jóvenes sólo encuentran trabajos inestables⁵.

La inestabilidad del empleo juvenil se puede corroborar con algunos datos específicos. Se estima, por ejemplo, que sólo el 12^o/o de los jóvenes ocupados

⁵ Para efectos de las estadísticas se consideran ocupados a los que han trabajado más de un cierto número de horas, que puede ser hasta 8 en la semana en que se realiza la encuesta de empleo.

Cuadro 12

Variación histórica del ingreso de los jóvenes a la fuerza de trabajo

Años	Población 15-19 años en fuerza de trabajo			Población 20-24 años en fuerza de trabajo		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
1960	61,7	23,5	42,2	91,6	32,4	60,9
1970	44,0	16,3	29,8	83,5	31,3	56,3
1980			26,6			59,6
2000			22,5			63,6

Fuentes: INE: Censo Población 1960; INE: Censo Población 1970; INE: Encuesta Nacional de Empleo mayo-julio de 1983; Kirsh Henry, "La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina". *Revista de la CEPAL*. Santiago, diciembre 1982, p. 119.

cuenta con alguna previsión. Según un estudio del Ministerio del Trabajo⁶, en un sector urbano marginal el 31,6^o/o de los jóvenes de 15 a 18 años tenía empleos ocasionales, el 11,8^o/o con ingresos fluctuantes, el 14,0^o/o estaba en el servicio doméstico y el 12^o/o en el PEM.

Los jóvenes que no trabajan horario completo y desean aumentar su jornada, no siempre pueden hacerlo. La razón principal que aducen para ello es la falta de oportunidades para encontrar trabajo. En el sector rural, la complejidad de la actividad se señala también como otra razón frecuente.

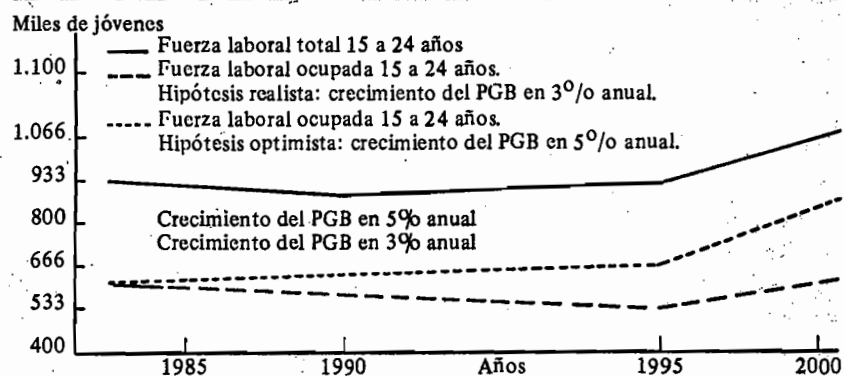
El tiempo de búsqueda de trabajo entre los jóvenes es bastante prolongado. Un estudio sobre desempleo juvenil indicaba que el período de cesantía oscilaba entre 45 y 50 semanas (Livacic). Por otra parte, las encuestas nacionales de empleo señalan que el promedio es de 23 a 25 semanas, con aproximadamente uno de cada cuatro jóvenes buscando trabajo por más de 45 semanas.

Entre los obreros jóvenes de sectores urbanos, a menor edad mayor es la dificultad para encontrar trabajo, lo cual estaría justificando el interés de los jóvenes de sectores populares por aumentar su escolaridad; lo cual no redundaría, necesariamente, en un mayor nivel de ingresos. Los obreros jóvenes se concentran principalmente en el sector de la industria manufacturera, mientras que a nivel nacional se da una mayor concentración de trabajadores en el sector servicios. Es probable que esto se deba a la saturación del Estado como empleador del sector servicios, subiendo así el promedio de edad de los empleados públicos. También puede estar ocurriendo que los empresarios del sector industrial estén privilegiando el ingreso de obreros jóvenes para disminuir costos, contratando aprendices y reduciendo los gastos de seguridad social.

⁶ Gili e Illanes., citado por Henry Kirsh: "La participación de la juventud en el desarrollo de América Latina", *Revista de la CEPAL*, diciembre de 1983, p. 119.

Gráfico 1

Proyecciones de la fuerza laboral juvenil para el período 1985-2000



Fuente: E. Errázuriz: "Educación e Ingreso al trabajo de jóvenes de sectores populares", PHE-UNESCO, Seminario Taller, Santiago de Chile, noviembre, 1984.

Los primeros empleos y el nivel en el cual un joven se inicia en el mercado ocupacional son determinantes para su futura historia laboral (González y Latorre). Los jóvenes de menores recursos, que abandonan más temprano sus estudios, compiten en condiciones desventajosas por los pocos trabajos disponibles, ocupándose en tareas que generan bajos ingresos como obreros o jornaleros, lo que marca su perspectiva futura. Para ellos está abierta la posibilidad de trabajo en el sector informal de la economía, en donde existe un 28% de los trabajadores por cuenta propia que alcanza niveles de ingresos superiores a los asalariados (idem). Sin embargo, la posibilidad de una trayectoria ocupacional ascendente en este campo está además sujeta a factores estructurales, ambientales, familiares, y personales. Para ello, además, se necesita una capacitación distinta a la del puesto de trabajo en una empresa.

Dadas las actuales condiciones del país, aun con cambios profundos en la economía, es poco probable que en el futuro cercano se puedan generar empleos productivos para toda la población económicamente activa y, en consecuencia, se mantendrán altas tasas de desempleo, en especial para los jóvenes, cuyas tasas de desempleo, duplican los promedios nacionales (CJEPLAN; PREALC).

Las proyecciones históricas de empleo juvenil, basado en antecedentes demográficos y en dos hipótesis alternativas de crecimiento del Producto Interno Bruto —al 3% o al 5% anual—, nos indican que el problema continuará siendo importante en lo que resta de este siglo, como podemos observar en el gráfico 1.

Las condiciones de alto desempleo y alto nivel de escolaridad de la población joven plantean requerimientos diferentes de formación. Surge entonces, la problemática del tiempo libre y del ocio como un problema de alto riesgo social.

CONCLUSION

La formación profesional integral con una base tripartita, es decir, con la participación del Estado, de los trabajadores y de los empresarios, parece ser una buena alternativa para la preparación de recursos humanos en un país. Sin embargo, para que pueda implementarse con éxito se requiere que existan algunas condiciones favorables.

En primer lugar, debe existir una voluntad de las partes involucradas, que estando conscientes de la importancia de la formación de recursos humanos se comprometan, efectivamente, en el funcionamiento del sistema.

En segundo término, debe existir un contexto social, económico y un estilo de desarrollo que faciliten la implementación de un sistema de formación tripartita. Ello implica, entre otros aspectos, una legislación favorable, un sistema de supervisión y control adecuado, y la existencia de una estructura burocrática simple, funcional y relativamente estable.

En el caso chileno estas condiciones son precarias. La concepción del rol del Estado cambia sustantivamente con cada nuevo gobierno. Los empresarios tienen un criterio inmediateista, lo que en parte se genera por los riesgos que implica cada cambio de gobierno, es decir, por el rol oscilante del Estado. A lo anterior, se suma la situación de carencia de capital, alta escolaridad y alta cesantía. En estas condiciones, los empresarios pierden interés por invertir en capacitación; pues se encuentran jóvenes con una preparación general que les permite desempeñarse en un breve plazo en diversas ocupaciones, enfrentados en una fuerte competencia por ocupar cualquier trabajo disponible.

En estas condiciones es posible prever, en caso que exista un cambio político y del modelo económico actual, que se pondrá énfasis en la dupla de dos agentes: el Estado y los trabajadores. Es previsible que el mayor esfuerzo se centrará en dar ocupación al tiempo libre de los jóvenes, a la generación del autoempleo y al desarrollo de la pequeña empresa, de tecnología simple y centrada en la producción de satisfactores de necesidades básicas.

BIBLIOGRAFIA

- CEPAL, 1983: "Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana", Santiago, Chile.
- CIEPLAN, 1984: "Desocupación Chilena. Diagnóstico, Impacto Social y Soluciones", Colección Estudios, No. 14, Santiago, Chile.
- ECHEVERRIA, R., 1982: "Estadísticas de Matrícula y Población, 1935-1982", PIIE, Santiago, Chile.
- GILI y M. ILLANES, s.f.: "El Ejemplo Juvenil", Ministerio del Trabajo, Santiago, Chile.
- GONZALEZ, L.E. y C.L. LATORRE, s.f.: "Posibilidades de la Capacitación y la Organización para los Trabajadores por Cuenta Propia", Mimeo, PIIE, Santiago, Chile.
- GONZALEZ, L.E. y A. MAGENDZO, 1982: "Análisis de la Educación Media Técnico-Profesional", PIIE Estudios, Santiago, Chile.
- LAVADOS, I. y María José Le MAITRE, 1985: "La Educación Superior en Chile, Riesgos y Oportunidades en los 80", CPV, Santiago, Chile.
- LIVACIC, E., 1983: "Ocupación, Desocupación de los Jóvenes de 14 a 19 años en el Gran Santiago 1965-1981", Tesis de Grado, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- MULLER, P., s.f.: "Análisis de la Desocupación Chilena" en Colección Estudios, CIEPLAN No. 14, Santiago, Chile.
- ODEPLAN, 1972: "Mapa de la Extrema Pobreza", Santiago, Chile.
- PREALC, 1984: "Después de la Crisis. Lecciones y Perspectivas", Santiago, Chile.