



El Ministro del Trabajo y Previsión Social, Nicolás Monckeberg, lidera la mesa N° 11 que busca dar oportunidades de empleo a quienes no han podido encontrar un trabajo o no tienen contrato formal.

Personas mayores de 18 años desempleadas por 3 meses o más, o sin contrato laboral, pertenecientes al 40% más pobre de la población

Introducción

De acuerdo a la encuesta CASEN 2017, en Chile habitan más de 425 mil personas mayores de 18 años de edad que pertenecen al 40% más vulnerable de la población y que llevan más de 3 meses buscando trabajo, o que tienen un empleo pero no están protegidas por un contrato laboral. Este es un grupo heterogéneo de personas; esto es, las problemáticas específicas que impiden a cada una de ellas acceder a empleos formales son diversas.

Por ello, la mesa ha intentado identificar a grupos de personas que comparten una situación específica para proponer líneas de acción más acordes a sus necesidades. Así, en esta etapa hemos analizado la situación de dos grupos específicos –jóvenes de 18 a 24 años de edad y trabajadores de casa particular– para diseñar estrategias apropiadas para ellos. Estos dos grupos representan algo más del 30% del total de personas en el grupo objetivo de la mesa. Cabe destacar que el trabajo de la mesa también considera a jóvenes en el mismo grupo etario y de vulnerabilidad que están inactivos pero que indican estar interesados en trabajar, y a trabajadores de casa particular que tienen contrato pero cuyos ingresos estarían sub declarados para efectos previsionales.

En la sede central de la Fundación Cristo Vive, oportunidad en la que sus integrantes realizaron un recorrido por las instalaciones, donde conversaron con un grupo de aprendices del taller de mecánica a cargo de la Fundación, quienes explicaron cuál es situación actual de empleo y sus expectativas de la capacitación.



Este documento resume los avances en relación a la situación laboral de las personas pertenecientes a estas dos categorías. La mesa se encuentra al mismo tiempo, analizando el caso de las demás personas del grupo objetivo con el fin de determinar la forma más eficaz de abordar sus dificultades para emplearse formalmente.

I. Submesa: Grupo jóvenes entre 18 y 24 años

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

Existen 311.194 jóvenes entre 18 y 24 años desempleados o inactivos con deseos de trabajar, o empleados sin contrato, todos ellos pertenecientes al 40% más pobre de la población. De estos, 22.076 son desempleados y están buscando trabajo por más de 3 meses, 50.023 están ocupados sin contrato y 239.095 no se encuentran buscando trabajo por 3 meses o más, ni están trabajando sin contrato, pero responden de manera afirmativa a la pregunta CASEN 2017: si le ofrecieran un trabajo, ¿estaría disponible para comenzar a trabajar?

Además de la "sensación de soledad, un autoconcepto disminuido y autopercepción como trabajador desechable"¹ que generan los ambientes de empleos de baja duración, propios de este grupo, se abordan 3 causas del problema:

- **Desajuste entre la formación y la demanda laboral:** Existe una desconexión entre quienes diseñan el contenido formativo y el sector productivo, pues "Chile carece de un mecanismo institucional que permita integrar los requerimientos del sector productivo a la oferta formativa".²
- **Falta de orientación de los jóvenes respecto de las oportunidades laborales ante las decisiones educativas:** Estigmatización de la educación técnico profesional (TP), subestimación por parte de los jóvenes del beneficio de terminar la educación básica y sobrestimación de la remuneración que pueden obtener al alcanzar niveles mayores de educación.³
- **Falta de intermediación laboral en contextos de exclusión:** Ausencia de estrategias multicanal de atención a usuarios, carencia de procesos efectivos de trazabilidad de usuarios, entre otros.⁴

1 PNUD "Desiguales, Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile" (2017).

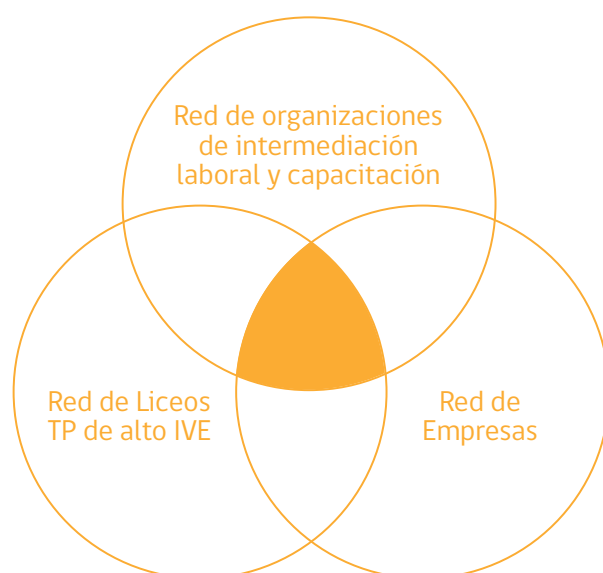
2 Comisión Nacional de Productividad (CNP), en base a los hallazgos del estudio "Formación de Competencias para el Trabajo en Chile" (2018).

3 "Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?" Novella, Repetto, Robino y Rucci, (2018).

4 "Reestructuración para el Sistema de Intermediación Laboral", Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, diciembre de 2018.

2. Principales formas de abordar el problema revisado

Las orientaciones para abordar el desafío contemplan la generación de rutas laborales alternativas para acceder a puestos de trabajo formales a partir de liceos técnicos profesionales, complementados con formación en oficios o capacitación, y experiencia laboral temprana en empresas e intermediación laboral. Para la implementación de estas rutas se propone la activación de tres redes interconectadas, con intervenciones directas o preventivas en la población objetivo.



- **Red de liceos técnicos profesionales:** Activación de redes de formación escolar en base a necesidades reales del mundo laboral, con interacción con las empresas (implementación de formación dual, visitas a empresas, pasantías, prácticas)
- **Red de organizaciones de intermediación laboral y capacitación:** Activación de una red de conexión entre demanda y oferta laboral, con un trabajo personalizado de intermediación laboral y/o formación en oficios.
- **Red de empresas:** Activación de un conjunto de empresas que ayuden a identificar necesidades laborales para orientar las cualificaciones que se implementarán en las mallas curriculares de liceos TP, así como abrir sus puertas para la formación dual y la demanda para los centros de intermediación laboral y formación en oficios.

Estas intervenciones se pilotearán en cuatro zonas del país que reúnen las condiciones mínimas para activar las tres redes: existencia de varios liceos técnicos profesionales con carreras afines a las empresas locales; operaciones industriales o actividades empresariales que puedan acoger laboralmente a los jóvenes objetivos; y organizaciones de capacitación e intermediación laboral con actividades en la zona. Estas macrozonas preliminarmente serían la Región Metropolitana, la Región de Valparaíso, la Región del Biobío y una zona rural por definir de la Región de Coquimbo. Se contempla a corto plazo (2019) la activación de las redes, partiendo por la red de empresas de las zonas piloto, donde se levantarán las necesidades de demanda laboral, así como las orientaciones para el diseño de cursos formativos para la educación media TP o cursos de formación en oficios.

A su vez, considerando las necesidades laborales de la zona, se activará la red de liceos en función de sus especialidades TP y perfil de los estudiantes, a quienes se les realizará una primera aproximación al mundo empresarial mediante la vinculación formal del liceo con un grupo de empresas. La activación de una nueva malla curricular se realizará el 2020, siendo el 2019 año de diseño, pero con intervenciones directas con los jóvenes de los liceos. Se contempla un alcance de 1.920 jóvenes para el 2019. Para el año 2020 se ampliaría a 2.940 beneficiarios y el 2021 a 5.280.

Finalmente, de manera paralela a la red de liceos, el 2019 se constituirá un centro de activación laboral, el cual diseñará proceso de intermediación laboral y articulación de cursos de formación para nivelar brechas de los jóvenes durante el 2020.

3. Forma de trabajo de la mesa

La mesa constituyó una sub-mesa para desarrollar con mayor precisión este proyecto. Esta sub-mesa es liderada por Bernardo Larraín, Presidente de SOFOFA y la componen también SENCE, la Corporación Educacional SOFOFA, la Fundación EMPLEA del Hogar de Cristo y la Red Forjar. La sub-mesa sesionó para validar el diseño de las redes propuestas y luego apoyó en la creación de los formularios.

Para el futuro, la sub-mesa actual será la encargada de liderar la ejecución en la Región Metropolitana y de supervisar la ejecución del modelo en las otras macrozonas. En estas últimas, el proyecto estará liderado por réplicas de la sub mesa, lideradas por representantes de empresas locales e incluyendo representantes de la academia, del gobierno y de las ONG relacionadas (intermediación y capacitación).

4. Comentarios finales

El empleo de calidad representa una de las variables de mayor incidencia para la superación de la pobreza, y representa un mínimo habilitante para la reducción de la pobreza multidimensional.

Ante este escenario, este grupo de jóvenes que se desea apoyar se encuentra en un espiral de desventajas, con una proyección de su trayectoria sociolaboral difícil de abandonar si no se realiza un esfuerzo puntual que revierta este espiral. La mejor oportunidad para realizar intervenciones costo-eficientes es en el tiempo que transcurre entre el final de su educación media y sus primeras aproximaciones con el mundo del trabajo.

El desempleo, la inactividad o los empleos inestables y de mala calidad, son desafíos que requieren de soluciones adaptativas (no existe una única solución correcta ni permanente), complejas (deben combinar cobertura y calidad) y que integren a una diversidad de actores (instituciones educacionales, de formación, sociedad civil organizada, empresas y Estado). Sin embargo, en términos generales se puede observar que la manera de enfrentar el problema ha adolecido de esta aproximación adaptativa, compleja e integral. Esto es especialmente preocupante en circunstancias que hoy enfrentamos un mercado laboral muy cambiante, producto de la irrupción de nuevas tecnologías y diversas modalidades de organizar el trabajo. Si los jóvenes no están preparados para estas nuevas dinámicas, pueden quedar fuera de los beneficios que traen estos avances.

Finalmente, se debe destacar que las tendencias asociadas a las trayectorias de desempleo no son simples de revertir.⁵ Por lo mismo, es necesario planificar intervenciones consistentes, que involucren diversos focos de acción y que consideren pilotos con evaluaciones sistemáticas, para poder revertir estas tendencias.

II. Submesa: Trabajadores de casa particular (TCP)

1. ¿Cuál es el problema que este grupo vulnerable presenta?

Los trabajadores de casa particular (TCP) que pertenecen al 40% más vulnerable de la población presentan una alta tasa de informalidad. También preocupa la posible subcotización de los ingresos laborales de este grupo. De acuerdo a la CASEN 2017, del total de personas empleadas como TCP en el 40% más vulnerable, 59% no tiene un contrato por escrito, lo que equivale a alrededor de 61 mil personas.

No existen estadísticas precisas respecto de la incidencia de la subdeclaración de ingresos para efectos previsionales de este grupo de trabajadores. Sin embargo, un estudio del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica sugiere que los programas sociales pueden generar un incentivo a esta subdeclaración de ingresos, incentivos que se han ampliado en el tiempo con la creación de nuevos subsidios focalizados como lo es la gratuidad de la educación superior.⁶ Conversaciones con distintos actores como el Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular, corroboran esta preocupación.

La mesa ha identificado diversas causas para esta problemática:

- **Empleadores que no se hacen cargo de sus deberes.** Ya sea por desconocimiento, por los costos financieros y/o monetarios que significa el cumplimiento de deberes, o por simple negligencia, algunos empleadores incumplen los deberes legales en relación a los TCP que emplean.
- **Incomprensión y/o desconocimiento de los trabajadores de sus derechos.** El desconocimiento de sus derechos por parte de los trabajadores reduce la probabilidad de su cumplimiento, pues los trabajadores no pueden exigir algo que no conocen.
- **Falta de incentivos a formalizarse y a cotizar por la totalidad de la remuneración.** La formalización significa en ocasiones perder beneficios sociales presentes a cambio de beneficios sociales que eventualmente se pueden recibir en el futuro. En efecto, en la medida en que algunas prestaciones entregadas por el Estado dependan de los ingresos

5 En un análisis para el periodo 1997-2002, expuesto en "Un Diagnóstico del Desempleo en Chile" y realizado por Kevin Cowan Alejandro Micco, Alejandra Mizala, Carmen Pagés y Pilar Romaguera (2015), los trabajadores más jóvenes (menores de 25 años), son los que mayor aumento de su tasa de desempleo experimentaron en este periodo de menor crecimiento económico, siendo especialmente relevante para el rango etario entre los 19 y los 24 años. Un estudio reciente del Banco Central ("Mercado Laboral: Hechos Estilizados e Implicancias Macroeconómicas", diciembre de 2018) también ilustra las mayores dificultades de inserción laboral que muestran los jóvenes en Chile.

6 Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile, "Análisis de los Incentivos que Generan los Actuales Programas Sociales y Políticas Públicas sobre Cobertura, Nivel y Densidad de las Cotizaciones Previsionales". Estudio Conjunto del Consejo Consultivo Previsional y Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, marzo de 2012.

en el hogar, los trabajadores pueden preferir perder ciertas coberturas ante riesgos eventuales (previsional o de accidentes laborales, por ejemplo) a cambio del acceso a esas otras prestaciones presentes (bonos y gratuidad de la educación superior de sus hijos, por ejemplo).

- **Fiscalización insuficiente.** La fiscalización de las condiciones en las que se da el empleo tiene desafíos particulares pues se trata de funciones que se cumplen dentro de los hogares. Tanto la atomización del empleo como el hecho de que se trate de espacio privado, dificultan la fiscalización. El registro creado recientemente es un paso, pues facilita el monitoreo de las condiciones laborales de los trabajadores de casa particular por medio de inspecciones sin ingresar a los hogares.

2. Principales formas de abordar el problema revisado

Las cuatro causas de la problemática identificadas, sugieren que las políticas hacia la formalidad del empleo TCP deben considerar intervenciones como las que siguen:

- **Campañas hacia empleadores y trabajadores.** Con el objetivo de reducir la carga que perciben los empleadores, es importante indagar en la posibilidad de instaurar mecanismos que faciliten los trámites asociados a la formalidad de quienes están empleados como TCP, junto con la provisión de información. Asimismo, las propuestas a diseñar deben considerar la posibilidad de que los TCP no conozcan y/o comprendan sus derechos, lo que puede abordarse con campañas de información y sensibilización.
- **Incentivos a la formalización y a cotizar por la totalidad de la remuneración.** Para aliviar la tensión entre cobertura previsional y beneficios sociales, se propone diseñar políticas que eleven la valoración de la formalidad tanto entre empleadores como trabajadores. Entre ellos puede considerarse beneficios especiales para este grupo. También se indagará la posibilidad de ofrecer capacitaciones en áreas de interés para los TCP y sus empleadores, que potencien sus habilidades, y que estén diseñados (en términos de horarios y de localización de la oferta) de modo de facilitar su asistencia. Para ello, se ha considerado crear alianzas con los municipios donde está más concentrado este empleo.
- **Más y mejor fiscalización.** Debe evaluarse los programas hoy implementados por la DT, para crear nuevos mecanismos y estrategias que logren una mayor y mejor cobertura de la fiscalización.

3. Forma de trabajo de la mesa

La mesa constituyó una sub-mesa para trabajar en este tema. Esta sub-mesa es liderada por Andrea Repetto; participan también María José Zaldívar, Carolina Hazbún y Francisco Szederkenyi. La sub-mesa revisó la literatura nacional e internacional respecto de este grupo de trabajadores, las estadísticas disponibles (registros de la Dirección del Trabajo y la encuesta CASEN, principalmente) y los programas sociales que promueven el empleo formal del que este grupo pudiese ser beneficiario. También conversó con la directiva del Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular con quienes se abordó la problemática de este grupo de trabajadores y sus posibles soluciones.

4. Comentarios finales

El grupo de TCP es un grupo complejo de abordar por las características propias del tipo de trabajo. Al tratarse de labores realizadas para las familias en sus hogares, la aplicación de la regulación y su fiscalización es más costosa.

Adicionalmente, este tipo de trabajo suele ser poco valorado, con remuneraciones menores al resto de los ocupados de menores calificaciones. Según la Encuesta CASEN 2017, el 86% de los trabajadores de servicio doméstico se encuentran en el Grupo de Ocupación “Trabajadores No Calificados⁷”, con un ingreso promedio de la ocupación principal de unos 230 mil pesos mensuales, mientras que el ingreso promedio del resto de los Trabajadores No Calificados es mayor en un 22%. Se trata, además, de personas que, al no tener contrato firmado, carecen de acceso a las protecciones esenciales que otorga la ley laboral y a los beneficios de la seguridad social.

Las acciones consideradas para la formulación de políticas considerarán estas particularidades de modo de avanzar con eficacia en una mejor inserción laboral y social de este grupo de trabajadores.

5. Integrantes de la mesa:

- **Nicolás Monckeberg** (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Estado)
- **Bernardo Larraín** (SOFOFA, sector privado)
- **Gustavo Donoso** (Red Forjar, organizaciones solidarias)
- **Andrea Repetto** (Universidad Adolfo Ibáñez, academia)

Nuevos participantes:

María José Zaldívar (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Estado) – Francisco Szederkenyi (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Estado) – Juan Eduardo Carmach (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Estado) – Pablo Kusnir (SOFOFA, sector privado) – Gonzalo Russi (SOFOFA, sector privado) – Ricardo Délano (Fundación Emplea, organizaciones solidarias)

Coordinación:

Jacqueline Plass (Ministerio de Desarrollo Social) – Carolina Hazbún (Ministerio de Desarrollo Social)

⁷ De acuerdo a la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (OIT), el grupo de Trabajadores No Calificados está compuesto por quienes realizan tareas sencillas y rutinarias que requieren principalmente la utilización de herramientas manuales y, a menudo, cierto esfuerzo físico. La mayoría de las ocupaciones de este grupo requieren de calificaciones de primer grado, tal como las define la CIUO. Las tareas realizadas por los trabajadores no calificados consisten normalmente en vender mercancías en la calle, lugares públicos o de puerta en puerta; prestar diversos servicios ambulantes; limpiar, lavar y planchar; brindar servicios de portería, vigilancia y guardia en hoteles, oficinas, fábricas y otros edificios, entre otros.