



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

19/05/2017

Política

Mujeres jóvenes en situación Ni-Ni en Chile: un problema de oferta pública. Parte I

12/05/2017

Política Sectorial

Informe Legislación Nacional sobre Seguridad Privada en Centroamérica, Cuba y México. Parte III

05/05/2017

Política Sectorial

Informe Legislación Nacional sobre Seguridad Privada en Centroamérica, Cuba y México. Parte II

28/04/2017

Política Sectorial

Informe Legislación Nacional sobre Seguridad Privada en Centroamérica, Cuba y México. Parte I

18/04/2017

Política

Sobre el Deber de Confidencialidad luego de Terminado el Empleo

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1291

Política

19/05/2017

Mujeres jóvenes en situación Ni-Ni en Chile: un problema de oferta pública. Parte I¹

Nicole Elizondo²

1. La importancia de las mujeres jóvenes en situación 'nini'³

La situación de los jóvenes que no trabajan ni estudian—popularizados como nini—no es una problemática ajena a nuestro país. Se ha podido apreciar cómo a nivel mundial la población de jóvenes en situación nini ha ido en aumento: en América Latina representan un 16,2%, en países de la OCDE 15%, y en nuestro país 17,2% (CASEN, 2013; OCDE, 2014).

En Chile los jóvenes nini entre 15 y 24 años han disminuido en la última década (OCDE, 2016) no obstante, el porcentaje de ellos aun continúa siendo elevado; de hecho, Chile es el sexto país con más jóvenes nini de la OCDE. Un caso particular son las mujeres jóvenes (entre 15 y 24 años), quienes poseen una probabilidad 2 veces mayor de ser ninis que sus pares hombres (OCDE, 2016). Según el informe 'Panorama de la sociedad 2016', esta brecha de género en Chile es una de las más altas de los países de la OCDE tras México y Turquía (OCDE, 2016).

En efecto, en nuestro país el fenómeno tiene mayor incidencia entre las mujeres, que representan un 62,4% de los casos en contraposición del 37,6% de hombres nini. En el caso de las mujeres, diversas explicaciones surgen para comprender el gran porcentaje; en general las causas se remiten a la maternidad, cuidado del hogar, familiares y/o a la desmotivación y desencanto respecto al estudio y trabajo.

Motivos que obedecen a fenómenos estructurales profundos que guardan relación con las desigualdades de género que frecuentemente se manifiestan a través de la división tradicional del trabajo, la discriminación hacia las mujeres, los estereotipos de género, así como las brechas de ingresos respecto a los hombres; aspectos que merman la conciliación entre estudio/trabajo, familia y vida personal.

¹ El presente artículo se remite al Estudio de Caso "Jóvenes mujeres que no se encuentran incorporadas al sistema educacional y laboral en Chile" para optar al grado de Magíster en Gestión y Política Pública, Departamento Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

² Cientista Político, Mención Gobierno y Gerencia Pública, Universidad Alberto Hurtado. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Investigadora CED.

³ El término sobre los llamados jóvenes en situación nini alude a una categorización controversial dado su carácter estereotipado y negativo. Por lo que, utilizaremos el acrónimo de nini exclusivamente para facilitar la lectura del presente artículo.

Ello ha ocasionado que las mujeres en situación nini destinen más tiempo y esfuerzo en las tareas que implican el cuidado del hogar y de familiares (hijos, hermanos y abuelos). De hecho, según los recientes datos de la primera Encuesta sobre Uso del Tiempo (2015) aplicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), las mujeres en situación nini destinan 5,84 horas al día al cuidado de integrantes del hogar en contraposición de los hombres nini que ocupan 1,74 horas en la misma labor.

Igualmente, a los antecedentes expuestos debemos agregar que las jóvenes mujeres en situación nini poseen más probabilidades de encontrarse en niveles socioeconómicos más vulnerables (Hoyos, Halsey y Székely, 2016), situación que promueve la precariedad en la calidad de vida de las mujeres pues, “las mujeres de hogares más pobres son las que, en términos comparativos, tienen más hijos, un número mayor de personas dependientes en el hogar y, como se ha visto, las que en promedio presentan los indicadores de mayor vulnerabilidad social, incluyendo menor escolaridad e informalidad en el empleo, factores que en su conjunto dificultan su incorporación al mercado del trabajo” (CEPAL et al., 2013: 18).

Bajo el contexto descrito, además, podemos agregar que dichas variables han llevado a que las mujeres renuncien a sus proyectos de vida, truncando posibilidades de desarrollo educativo y profesional a largo plazo. En ese sentido, la oferta pública educacional y de capacitaciones dirigida a las jóvenes mujeres resulta clave, toda vez que no integrarlas las sitúa en riesgo de exclusión social.

Y es que, el fenómeno de las mujeres en situación nini también plantea desafíos a la sociedad en su conjunto a corto plazo, potencialmente para aquellas jóvenes madres que desertaron del sistema educacional y que se encuentran sin trabajo. Tal como lo señala la Organización Internacional del Trabajo, ser mujer y joven significa un doble obstáculo para entrar al mercado laboral dado las mayores responsabilidades familiares que asumen las mujeres respecto a los hombres, ya sea por embarazo temprano, cuidado de la familia y/o matrimonio (OIT-OIJ, 2013). Además, dada la dificultad de la conciliación de vida familiar y laboral, las mujeres se enfrentan a condiciones de trabajo más precarias que los hombres jóvenes, lo que conlleva frecuentemente a salarios bajos y trabajos temporales-precarios (OIT, 2013; Abdala, 2002) por tanto, se encuentran afectas a menores oportunidades de progreso.

2. Institucionalidad para jóvenes en situación nini en Chile: la oferta pública

2.1. Las políticas de transición de escuela al trabajo

En Chile, la oferta de formación para el trabajo desde el Estado se realiza a través de políticas de capacitación que se dividen en dos categorías: la franquicia tributaria y los programas de formación de oficios. En el caso de formación para el empleo, éste se encuentra a cargo de diversos organismos tales como el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, Liceos, Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, entre otros—ver Cuadro No. 1—.

Cuadro No. 1: El mapa de la formación para el trabajo en Chile

Tipo de formación y población destinataria			Instituciones de formación
Formación Inicial	Educación formal	Nivel medio	- Liceos Técnicos
		Nivel superior	- Centros de Formación Técnica - Institutos Profesionales - Universidades
	Educación no formal	Formación Profesional	- OTEC - FOSIS
Formación Continua	Trabajadores activos	Grandes empresas	- Franquicia Tributaria - Inversión de las Empresas
		Empresas medianas y pequeñas	- Franquicia Tributaria - Programas Sociales del SENCE - Programas del Ministerio de Economía
		Sector informal	- Programas Sociales del SENCE - FOSIS - Organizaciones de la sociedad civil
	Trabajadores desempleados	- Jóvenes Bicentenario - Programa Especial de Jóvenes - FOSIS - Organizaciones de la sociedad civil	

Fuente: CIPPEC, 2009

En el caso particular del SENCE, este ofrece servicios de capacitación a la formación inicial para quienes poseen trabajo formal a través de programas de formación ofrecidos en conjunto con los organismos mencionados en el apartado anterior. Entre las funciones del SENCE destaca el coordinar el cumplimiento de los programas de capacitación entre organismos públicos e instituciones privadas; además de evaluar el diseño, ejecución e impacto de los programas. Dentro de los programas y ayudas sociales que realiza el SENCE a través de los OTEC, se destaca:

- Programa + Capaz
- Programa Aprendices
- Programa en Capacitación en Oficios
- Programa de Certificación de Competencias Laborales
- Capacitación en Oficios Sectoriales
- Becas Laborales
- Subsidio al Empleo Joven
- Bono al Trabajo de la Mujer

De aquellos programas del SENCE solo tomaremos en consideración aquellos que se encuentran dirigidos directamente a jóvenes mujeres, a saber:

Tabla No. 1: Evaluación oferta pública para mujeres jóvenes en situación nini en Chile

Nombre Programa	Requisitos postulación	Beneficiarios Mujeres jóvenes en situación nini	Criterios de género			
			Cuidado Infantil y sistemas de apoyo	Apoyo de movilización y alimentación	Nivelación y/o continuidad de estudios	Horarios flexibles
Más Capaz	1 - 2	✓ Jóvenes entre 18 y 29 años.	✓.	✓	✓	x
Programa Aprendices	6	✓ Jóvenes entre 15 y 25 años.	x	A criterio de cada OTEC.	x	✓
Programa Capacitación de Oficios	1 - 3	✓ Jóvenes entre 16 y 29 años.	✓	✓	✓	✓
Becas Laborales	1	✓ Jóvenes entre 18 y 29 años.	✓	✓	✓	✓
Subsidio al empleo joven	4 - 5	✓ Jóvenes entre 18 y 25 años.	✓	x	x	x
Bono al trabajo de la mujer	4 - 5	✓ Jóvenes entre 25 y 29 años.	x	x	x	x

Fuente: Elaboración propia

1: Encontrarse dentro del 60% más vulnerable de la población según Calificación Socio Económica. 2: Contar con nula o escasa participación laboral (cotizaciones igual o menor al 50% en los últimos 12 meses). 3: No poseer estudios de educación superior completos. 4: Integrar un grupo familiar perteneciente al 40% de menores ingresos o mayor vulnerabilidad socioeconómica según Registro Social de Hogares. 5: Trabajador vigente dependiente o independiente. 6: Tener un contrato de aprendizaje, regulado a través de los artículos 78 y siguientes del Código del Trabajo. El contrato deberá tener una duración mínima de 6 meses.

Mayoritariamente, la oferta pública actual de capacitación para jóvenes en situación nini es deficitaria (PNUD, 2011) pues no ha habido un impacto significativo en la mejora de ingresos laborales y la empleabilidad de los trabajadores que fueron capacitados a través de cursos. Por ejemplo, en el caso del Programa Jóvenes Bicentenario los resultados fueron adversos logrando graduar solo a 16% de los jóvenes seleccionados producto de la elevada deserción.

Esta situación da cuenta de la desprolijidad del SENCE respecto a la evaluación de los programas, además de no interiorizarse sobre el impacto a través de mecanismos de control y seguimiento respecto a la población objetivo. A ello podemos agregar la carencia de programas que permitan el uso eficiente de los recursos fiscales dirigidos a los jóvenes y, la coordinación entre las distintas instituciones públicas involucradas en temas de política sobre juventud.

Lo anterior da cuenta que el estado actual de las políticas en materia de capacitación de jóvenes a cargo del SENCE es deficitaria para las jóvenes en situación nini. Por consiguiente, las futuras políticas públicas en relación a empleo y trabajo deben considerar que la calidad de las capacitaciones es un elemento fundamental en lo relativo al bienestar y autonomía de los jóvenes, aspecto vital para que ellos participen plenamente en la sociedad y así evitar situaciones de exclusión social y pobreza especialmente en mujeres jóvenes.

Por lo tanto, se deben contemplar programas que tengan como objetivo la creación de empleo y la eliminación de obstáculos en la contratación de los jóvenes en situación nini, especialmente aquellas trabas institucionales que desalientan a los empleadores a contratar jóvenes con problemas de formación y/o vulnerabilidad así como mujeres jóvenes con hijos y discapacitados.

Asimismo, es necesario cerrar la brecha entre la formación que ofrecen las escuelas y la demanda del tipo de personal y mano de obra que requiere el mercado, desafío importante para que los alumnos egresados de secundaria se vinculen e inserten al mercado laboral de manera óptima, lejos de condiciones laborales y salariales precarias e inestables (CEPAL, 2015). Lo anterior se encuentra relacionado con la educación pues, la existencia de jóvenes desertores del sistema escolar, los pone en situación de alto riesgo social, por lo que dichas medidas deben ir acompañadas de una educación que reintegre a los jóvenes en la educación o formación (OCDE, 2014).

De igual modo, es necesario contar con un conjunto de políticas que realicen seguimiento a los jóvenes nini en situación de riesgo, a modo de evitar que abandonen con mayor frecuencia el sistema escolar, especialmente en mujeres jóvenes, pues, identificar las edades de jóvenes que se encuentren en peligro de abandonar la educación o quiénes no encuentran empleo es primordial para realizar un seguimiento que genere una red de apoyo para estos jóvenes en vulnerabilidad.

3. Resultados. Evaluación de la oferta pública actual para mujeres jóvenes en situación nini

Una primera aproximación a la evaluación de la oferta pública radica en tener claro el diagnóstico de las causas que convierten a los jóvenes en nini. En el caso de las jóvenes mujeres en situación nini, a diferencia de los hombres, las causas más frecuentes se remiten a la maternidad, cuidado del hogar y/o familiares como ancianos, minusválidos físicos y mentales, desmotivación y/o falta de estímulos, los cuales pueden incidir en su inserción laboral o permanencia en la escuela o liceo.

Ante dicho diagnóstico, la respuesta actual desde la oferta pública para mujeres jóvenes viene dada mayoritariamente por los programas de capacitación a cargo de SENCE—tal como lo vimos en el apartado anterior—, el cual tiene entre sus funciones mejorar la empleabilidad de las personas desocupadas e inactivas con énfasis en los más vulnerables además de estimular las acciones y programas de capacitación dirigidos a los jóvenes y mujeres. En esa línea destaca el programa de capacitación “Más Capaz” implementado por primera vez el año 2015—ver más en tabla No. 1—.

A pesar de masificar la oferta del programa “Más Capaz”, de parte de las jóvenes mujeres existe un desconocimiento de los soportes institucionales, ya sea por desinterés y/o desinformación. Ello queda en evidencia pues, por lo general, las mujeres ignoran soportes institucionales necesarios para el desarrollo, bienestar y complementariedad con estudio/trabajo. Por ejemplo, el uso de guarderías, salas cunas o jardines infantiles.

A dicha ausencia de beneficios para facilitar la complementariedad de la maternidad con lo laboral, podemos agregar la discriminación de género en el mercado del trabajo expresada principalmente en los procesos de selección y contratación de puestos laborales, o bien en la fijación e incrementos salariales (CEPAL et al., 2013: 90). Ello se ejemplifica cuando se seleccionan mujeres para determinados oficios y para otros no, o bien, se ofrecen trabajos que se piensan que son eminentemente de mujeres. Lo anterior ilustra la perpetuación de estereotipos tradicionales de género en el mundo laboral (CEPAL et al., 2013), los cuales acentúan la discriminación y brechas laborales de las mujeres respecto a los hombres.

También en el caso de las mujeres jóvenes debemos agregar que su inserción laboral enfrenta mayores dificultades pues deben lidiar con “la falta de experiencia laboral y un contexto económico que no genera suficientes puestos de trabajo decente” (CEPAL et al., 2013: 86). Ello aumenta las probabilidades de conseguir empleos de menor calidad y más precarios⁵. Por tanto, son jóvenes que, de no lograr una reinserción educacional o laboral, tienen mayores probabilidades de caer en marginalidad y exclusión social.

Ante ese contexto, los obstáculos ligados a los estereotipos de género que enfrentan las mujeres juegan un rol muy importante pues, “no se restringen a los individuos y sus decisiones personales, sino que permean múltiples niveles de acción social: las políticas públicas, las instituciones sociales y las prácticas de las personas” (CEPAL et al., 2013: 92). Por lo anterior, en su conjunto resulta relevante equiparar las oportunidades de género, así como obstáculos para generar mayores grados de igualdad e inclusión.

Por tanto, la creación de políticas públicas debe propender hacia una mirada de largo plazo, que en su conjunto realice un perfeccionamiento para evitar los sesgos de género y promover la inserción laboral de las mujeres a partir de un conjunto de herramientas de apoyo que contribuyan a aumentar la participación laboral femenina con igualdad. En el caso de las jóvenes nini, quienes en su mayoría se encuentran excluidas del sistema educacional y mercado laboral producto de la maternidad y/o cuidado doméstico, es fundamental el rol de la formación en la transición de la escuela al trabajo.

Lo anterior es clave para lograr exitosas intervenciones que reduzcan el abandono escolar, así como la deserción laboral. La formación en ese sentido, es muy eficaz puesto que aumenta la retención de los jóvenes y aumenta las posibilidades de continuidad de estudios y/o perfeccionamiento. En Chile, las políticas ligadas a la formación son aún incipientes, de hecho, en la actualidad no existe una política clara sobre la transición de la escuela al trabajo para las jóvenes.

Por tanto, se requiere una mayor articulación entre el mundo de la educación y el mundo de la formación y capacitación pues en la actualidad lo que se tiene es un problema de coordinación entre las distintas instituciones en juego—Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo (SENCE) e INJUV—. A ello, se debe sumar los nudos institucionales tales como la inexistencia de seguimiento en políticas, mayor énfasis en la educación pre escolar, la falta de redes de apoyo para realizar trayectorias laborales y la incapacidad para comprender que la formación de políticas para mujeres en situación nini es funcional a un proyecto de vida.

⁵ De hecho, según indicadores sobre empleo juvenil en América Latina, las mujeres presentan peores condiciones que los hombres en todos los indicadores de medición (CEPAL et al., 2013).

De cara a futuro, se propone la reformulación de la política pública de empleo a cargo del SENCE. En esa línea las políticas públicas deberían implementar nuevas herramientas y soportes de intervención laboral de acuerdo a lo que las personas necesitan según sus demandas e intereses. Lo anterior puesto que, en la actualidad SENCE solo se encarga de capacitar a los jóvenes, una vez cumplida dicha labor no existe un seguimiento a la reinserción laboral del joven

En ese sentido, el impacto de futuras intervenciones debe orientarse a mejorar las necesidades de los jóvenes en situación nini a través de los llamados sistemas de detección temprana, los cuales permiten focalizar las intervenciones de manera eficiente y eficaz. Por ejemplo, "el seguimiento de factores tales como la asistencia, el comportamiento y el rendimiento académico a lo largo del curso, puede ayudar a identificar a los alumnos en situación de riesgo y que necesitan más ayuda" (Hoyos, Halsey y Székely, 2016: 42).

Dicho plan de mejoramiento e intervención focalizada debe acompañarse con programas dirigidos a mujeres jóvenes que incorporen la orientación y acompañamiento socioemocional, así como formación adecuada y posterior seguimiento del programa. Es por ello que el foco de atención a futuro debe estar en crear un conjunto integral de soporte institucional que pueda complementar la etapa formativa con la capacitación de acuerdo a los intereses y limitantes de los propios actores. En el caso de las mujeres jóvenes, lo anterior resulta clave para ayudarles por medio del acompañamiento a superar las frustraciones emocionales además de dotarlas de herramientas para que puedan construir una mejor calidad de vida para su futuro.

Dado lo anterior, si bien en Chile no existe un programa específico para las mujeres jóvenes en situación nini, sí podemos encontrar indirectamente políticas y programas que actúan en beneficio de la población inactiva o desempleada, con responsabilidad parental o bien, con deserción escolar. En esa línea, destacan programas provenientes de organismos tales como MINEDUC, INJUV, JUNJI y FOSIS a saber:

- a. Programa de capacitación "Empleabilidad Juvenil" (INJUV y Tu Primera Pega). Iniciativa que a través de 5.000 cupos ofrece capacitaciones a los jóvenes entre 18 y 29 años en cuatro áreas: orientación laboral, construcción de un currículum vitae, cómo preparar y enfrentar una entrevista psicológica y conocimiento en detalle sobre los test laborales.
- b. El programa "Salas Cunas Para que Estudie Contigo PEC" (JUNJI). Promueve las salas cunas al interior o en las cercanías de liceos para atender a los hijos de madres y padres adolescentes con el fin de reducir la deserción escolar por causas de la maternidad y paternidad temprana.
- c. Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior PACE (MINEDUC). Busca restituir el derecho a la educación superior a estudiantes de sectores vulnerables, garantizándoles un cupo en la educación superior. Este programa trabaja con jóvenes provenientes de colegios municipalizados y que se encuentran en el 15% de mayor rendimiento.
- d. Programa de Educación Intercultural bilingüe PEIB (MINEDUC). Promueve la educación intercultural bilingüe en zonas con mayor ruralidad en donde también existe interés de que jóvenes puedan ingresar a la educación superior o continuidad de estudios. De este modo, se busca que los jóvenes posean mayores oportunidades y herramientas para la empleabilidad, alejándose de trabajos precarios como labores de tipo campesino, de temporeros o en labores esporádicas.

- e. Programa de Integración Escolar PIE (MINEDUC). Tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación para todos aquellos estudiantes con necesidades educativas especiales (dificultades específicas de aprendizaje, trastorno específico del lenguaje, trastorno déficit atencional, discapacidad intelectual o asociadas a discapacidades físicas-sensoriales). Su estrategia de apoyo se basa en tres medidas: la incorporación de profesores especialistas en las aulas de clases, el apoyo de los especialistas a los estudiantes tanto dentro como fuera de la sala de clases y la coordinación con la comunidad escolar para fomentar el respeto a la diversidad e inclusión.
- f. Programa “Yo Trabajo Jóvenes” (FOSIS e INJUV). Su objetivo es guiar a los jóvenes en situación de vulnerabilidad en la definición de metas laborales, descubrimiento de habilidades para acceder a un empleo dependiente o independiente. Para ello, su línea de acción se basa en la capacitación, acompañamiento, asesoría para buscar empleo y plan de inserción laboral. Actualmente se ejecuta en determinadas comunas del país.

En un próximo informe, se revisarán los principales obstáculos de esta oferta pública que impiden disuadir a las jóvenes mujeres en la continuación de estudio y empleo ya que, como se ha visto, si bien se han logrado progresos significativos respecto al acceso a la educación y capacitaciones, aún existen importantes barreras y problemas asociados a la desigualdad de género.

Asimismo, se plantearán algunos desafíos y recomendaciones para la participación educacional y laboral de las jóvenes en situación nini, con el propósito de promover una política integral basada en una institucionalidad articulada entre los organismos pertinentes, así como el fortalecimiento de ellos, de modo de focalizar la formación de las jóvenes tanto educacional como laboral.