

La importancia de la capacitación laboral para reducir la desocupación estructural en Chile¹

Raúl Díaz Espinoza

Magíster en Políticas Públicas y Gobernanza Territorial, Sociólogo, INACAP,
Observatorio Laboral de la Región de Atacama, Chile. ✉

<https://dx.doi.org/10.5209/stra.100901>

ES Resumen: El artículo tiene como objetivo examinar la importancia de las políticas de capacitación laboral como un elemento imprescindible para mejorar las posibilidades de empleabilidad de las personas trabajadoras, especialmente en aquellas que se encuentran en situación de desocupación. Desde un punto de vista sociológico, la desocupación estructural refiere cuando determinados grupos de personas carecen de las competencias laborales requeridas para ocupar los puestos de trabajo que demanda la industria, generando en la sociedad una desigualdad estructural en el acceso a las oportunidades laborales y la aparición del desempleo de larga duración. En un mercado laboral en constante transformación debido al fenómeno de la globalización y los avances tecnológicos, las políticas de capacitación laboral resultan fundamentales para contribuir al cierre de brechas y desajustes entre la oferta y la demanda, sobre todo en aquellas personas más vulnerables en un mercado del trabajo cada vez más segmentado. En esta investigación se utilizó el método cuantitativo mediante la aplicación de encuestas a una muestra de personas en situación de desocupación que asistieron a las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) de la región de Atacama, Chile.

Palabras claves: mercado laboral, políticas de capacitación laboral, desocupación, competencias laborales

ENG The importance of job training to reduce structural unemployment in Chile

ENG Abstract: The article aims to examine the importance of job training policies as an essential element to improve the employability possibilities of workers, especially those who are unemployed. From a sociological point of view, structural unemployment refers to when certain groups of people lack the job skills required to fill the jobs demanded by industry, generating in society a structural inequality in access to job opportunities and the emergence of long-term unemployment. In a labor market in constant transformation due to the phenomenon of globalization and technological advances, job training policies are essential to contribute to closing gaps and mismatches between supply and demand, especially in those people who are most vulnerable in an increasingly segmented labor market. In this research, the quantitative method was used by applying surveys to a sample of unemployed people who attended the Municipal Labor Information Offices (OMIL) in the Atacama region, Chile.

Keywords: labor market, labor training policies, unemployment, labor skills

1. Introducción

Esta ampliamente documentado que el mercado laboral ha sufrido aceleradas transformaciones durante el siglo XXI, dando origen a lo que se ha denominado la Cuarta Revolución Industrial. El impacto es significativo y se manifiesta a través de distintos fenómenos, tales como: la automatización y el reemplazo de trabajos; la creación de nuevos empleos asociados a la digitalización; cambios en las habilidades y competencias requeridas para los puestos de trabajo; obsolescencia de competencias laborales; entre otros. En este escenario, la relación entre oferta y demanda laboral se ha vuelto cada vez más dinámica,

¹ Esta investigación contó con el apoyo y financiamiento del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile, la cual se desarrolló en el marco del programa Observatorio Laboral de la Región de Atacama y que también fue parte de la tesis de Magíster en Políticas Públicas y Gobernanza Territorial de la Universidad Católica del Norte de Chile, presentada el 18 de diciembre 2023 por el autor y obteniendo el grado el 15 de enero de 2024

exigente, heterogénea y competitiva, en donde el desarrollo y actualización de las habilidades juegan un rol fundamental para la empleabilidad de las personas y la productividad de las empresas.

En este contexto, cada vez son más evidentes los desajustes entre las necesidades del mercado laboral y la oferta disponible de personas trabajadoras. Generalmente, estos desajustes afectan en mayor medida a los grupos más vulnerables, es decir, aquellos segmentos de la población que tienen mayor riesgo de experimentar discriminación, marginación, exclusión o padecer múltiples dificultades en el acceso a las oportunidades de empleo. La edad, el género, la etnia, la situación migratoria y la condición socioeconómica son algunas de las variables que históricamente han incidido en la posibilidad de empleabilidad de las personas. En efecto, de acuerdo con diversas recomendaciones de organismos internacionales, los jóvenes, los adultos mayores, las mujeres, las personas en situación de discapacidad, los pueblos indígenas y los migrantes, vendrían a ser los grupos prioritarios que más necesitarían de las políticas activas del mercado de trabajo, con el objetivo de impulsar programas públicos que busquen corregir estos desajustes entre la demanda y la oferta disponible. La falta de cualificación de la mano de obra, producto de la innovación tecnológica y el impacto de esta en determinados perfiles laborales, se puede considerar como un germen de lo que se ha denominado brechas de competencias laborales. En estos casos, resulta imprescindible la generación de políticas públicas que contribuyan al cierre de estas brechas y con ello apoyar a las personas en riesgo de experimentar el desempleo estructural y de larga duración.

La capacitación laboral, entendida como un sistema de formación para el trabajo que busca dotar a las personas de competencias durante el ciclo de vida laboral, tiene un rol central dentro de las políticas activas del mercado de trabajo que debe fortalecer el Estado. La Organización Internacional del Trabajo afirma que “una de las formas de incidir en el tamaño y disminución de las brechas de competencias es incorporando mecanismos de anticipación que permitan modificar los programas de formación profesional de acuerdo con los cambios que surjan en la configuración empresarial, tecnológica y ocupacional” (OIT, 2017:29). De ahí la importancia que el Estado incentive la producción de información que permita comprender las dinámicas que se engendran en el mercado de trabajo, entendiendo que este se divide en diferentes segmentos con características y condiciones laborales particulares.

Desde este argumento, este análisis tiene por objetivo caracterizar a las personas en situación de desocupación que asistieron a las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) de la región de Atacama, Chile. Además, identificar las brechas y dificultades que tienen estas personas para encontrar empleo y con ello detectar las necesidades de capacitación laboral entre esta población. En esta línea, este estudio busca ser un avance en la comprensión del mercado laboral desde la experiencia y percepción de las personas trabajadoras, sosteniendo que la información que se produce desde la demanda laboral, es decir, desde las necesidades de la industria, se encuentra relativamente cubierta por distintos instrumentos en los países de América Latina.

2. Mercados de trabajo: entre la segmentación y la desigualdad

La teoría clásica de la economía sostiene que el mercado del trabajo, como cualquier otro mercado en la economía, se rige por las fuerzas de la oferta y la demanda, y que de alguna manera existen mecanismos automáticos que conducen a un equilibrio de pleno empleo (Mankiw, 2012). Sin embargo, desde la década de 1970 comenzó a consolidarse una nueva perspectiva teórica para el análisis de los mercados de trabajo, en contraste a las tradicionales de la disciplina económica. Se trata de la Sociología de los mercados de trabajo (Kallaberg y Sorensen, 1979) o la Teoría Sociológica de los mercados de trabajo (Pries, 1997), las cuales van a proponer el estudio de los mercados laborales considerando los factores no económicos, es decir, sociales y políticos presentes en su estructura y funcionamiento interno (Rau, 2006). Desde esta línea de argumentación, se afirma que “las formas y normas de capacitación, de reclutamiento, de asignación y de remuneración no se rigen por la simple lógica de la competencia y de mercado. Más bien, hay grupos de trabajadores que compiten entre ellos, pero no todos compiten por los mismos puestos” (Pries, 1997:75). Así, el análisis parte de la base de que el mercado laboral no es homogéneo, sino que está dividido en diferentes segmentos con características y condiciones de trabajo particulares. En determinadas circunstancias, estos segmentos pueden estructurar desigualdades basadas en el género, la edad, la raza, la educación o la experiencia laboral, provocando brechas en el acceso a las oportunidades de trabajo.

Reconociendo la imperfección del mercado laboral y la proliferación de desajustes entre demanda y oferta en los distintos países de América Latina y el Caribe, la OIT señala en su informe lo siguiente:

“Muchas empresas de la región manifiestan dificultades para llenar vacantes y para ubicar personal con la dotación adecuada de competencias técnicas y socioemocionales, lo cual es evidencia de serios desajustes entre demanda y oferta, dado los niveles de desempleo y subempleo, en particular de los jóvenes” (OIT, 2017:16). De hecho, las brechas de competencias laborales entre las personas que conforman el mercado laboral es una de las razones por la cual podría aparecer el fenómeno del desempleo estructural.

Este tipo de desempleo se debe a desajustes entre la oferta y demanda de trabajo. Más concretamente, se produce cuando el número de puestos de trabajo existentes en algunos mercados de trabajo es insuficiente para dar empleo a todo el que quiere trabajar. Las razones de esta falta de adecuación son muy distintas: factores de carácter demográfico o sociológico (envejecimiento, incorporación de la mujer al mercado de trabajo), falta de cualificación en mano de obra por efecto de la innovación tecnológica, agotamiento del ciclo de vida de ciertos productos, etc. (Ramos, 2015:29).

En esta misma línea de argumentación, se afirma que este es un tipo de desempleo que “aparece cuando las estructuras de la oferta y la demanda no coinciden, bien sea porque la oferta no cumple con las características requeridas por la demanda, o porque la demanda no puede absorber las características que ofrece la mano de obra [...] Lo anterior ha hecho, por ejemplo, que los trabajadores menos calificados tengan tasa de desempleo superiores a las de los trabajadores más calificados (Yarce, 2010:91). Por ende, se “afirma que los perfiles ocupacionales de los puestos de trabajo varían continuamente y, por lo tanto, los desempleados carecen de los perfiles requeridos para las vacantes existentes” (Yarce, 2010:92). Para el caso de Chile, un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sostiene que “un núcleo duro de la desigualdad apunta a la existencia de circuitos de empresas de alta productividad, con trabajadores calificados que reciben mejores salarios y tienen empleos más estables, y su contracara, empresas de baja productividad, bajos salarios, trabajadores menos calificados y alta rotación” (PNUD, 2017:35). Con el objetivo de reducir estas desigualdades y los desajustes entre la oferta y la demanda laboral, es que cobran importancia las políticas activas del mercado del trabajo, entendiendo estas como aquellas “intervenciones en el mercado laboral destinadas a combatir el desempleo y a mejorar los ingresos de los trabajadores” (Weller, 2009:33). En este contexto, “la información sobre el mercado laboral es una herramienta de política clave para reducir las imperfecciones de los mercados laborales que impactan en las brechas de habilidades, es un instrumento esencial para la toma de decisiones de mediano y largo plazo para jóvenes estudiantes, los trabajadores, los centros educativos y de formación, las empresas y los hacedores de políticas” (Gontero y Albornoz, 2019:10).

Por ende, para abordar los desajustes del mercado laboral resulta esencial generar datos que tengan por objetivo identificar y anticipar las brechas de competencias laborales entre las personas trabajadoras. Esto permitiría reducir los problemas de desempleo estructural y de larga duración, en donde este último se produce cuando las personas llevan doce meses o más buscando empleo activamente y no lo logran encontrar. Un estudio del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP, 2012), tuvo como resultado que los trabajadores menos cualificados son los más propensos a desarrollar obsolescencia de competencias para desempeñar sus funciones laborales de manera efectiva, aumentando la sensación de quedarse rezagado en el mercado laboral. En este sentido, la devaluación de competencias afectaría más a los trabajadores menos cualificados y más vulnerables, amenazando con mayor fuerza la posibilidad de generar una situación de desocupación estructural y de larga duración. El problema es aún más crítico, dado que la situación de desempleo por un periodo extenso puede también afectar la reinserción laboral de las personas, quienes a menudo terminan desenvolviéndose en trabajos menos complejos y con menos oportunidades para desarrollar su potencial en una determinada ocupación. Son varias las instituciones que señalan la importancia de que los países dispongan de programas públicos concretos para reducir los problemas de empleabilidad. Entre estas, se destaca la propuesta de “disponer de un procedimiento de reconocimiento de las calificaciones y las competencias adquiridas por la experiencia, sin que haya dado lugar a la obtención de un diploma en el sistema de formación. La obtención de la validación podrá condicionarse al seguimiento de módulos de formación complementarios que ayudarán al desempleado en el acceso al empleo” (Freyssinet, 2007:94). En Chile también existen programas de capacitación y certificación laboral que tienen por objetivo la formación para el trabajo, sin embargo, de acuerdo con distintos análisis, estos no estarían bien evaluados en términos de eficacia y efectividad, principalmente debido a que habría un escaso monitoreo de los procesos y a que no se lograrían cumplir los indicadores de impacto entre los grupos más vulnerables que conforman el mercado laboral.

3. Políticas activas del mercado de trabajo: la capacitación y certificación laboral

Los principales instrumentos de las políticas activas del mercado del trabajo son: “programas para la creación directa o indirecta de empleo, la formación para el trabajo, los servicios de empleo, cuyo principal contenido es la intermediación, y el fomento del autoempleo y de las microempresas” (Weller, 2009:33). En una línea de argumentación similar y más amplia, la OIT comprende las políticas activas del mercado del trabajo como aquellas intervenciones que ayudan a la gente a encontrar empleos de calidad de manera sostenible, promoviendo en forma directa o indirecta la creación de empleos productivos, mejorando las calificaciones y la productividad de las personas, y garantizando un vínculo entre los solicitantes de empleo y los empleadores. Para efectos de este estudio, solamente nos avocaremos a las políticas de formación para el trabajo, entendiendo estas como instrumentos claves que permitirían reducir las desigualdades en el mercado laboral.

La formación para el trabajo y, específicamente, las políticas de capacitación laboral son comprendidas como “un elemento fundamental para la movilidad social y la capacidad de adaptación de la fuerza de trabajo” (Weller, 2009:168). De esta manera, “la capacitación sirve no solamente para incrementar el conocimiento personal aplicado al trabajo, sino que también para re-orientar el curso de la vida laboral, mantenerse vigente y reinventarse” (Gray, Basualto y Sisto, 2017:85). Estos procesos adquieren particular importancia en un contexto de aceleradas transformaciones producto de la incorporación de las tecnologías a los perfiles de trabajo, donde prácticamente no existen profesiones u oficios en los que no estén cambiando la forma de hacer las cosas. La automatización, el uso de la inteligencia artificial y la digitalización están provocando cambios importantes en el mercado laboral, generando el reemplazo de algunos puestos de trabajo y la creación de otros. Pero el impacto no es solamente a nivel de ocupaciones, sino que también en el mundo de las habilidades y competencias. Mientras en algunos perfiles de trabajo se comenzaron a valorar nuevas habilidades y competencias, en otros casos las personas trabajadoras fueron impactadas por carecer de

las competencias y conocimientos actualizados para mantener un rendimiento efectivo en sus funciones laborales. En este contexto, “la capacitación tiene por objetivo dotar a las personas de competencias para el trabajo durante el ciclo de vida laboral, incluyéndose la formación de base en personas que no han participado regularmente en el mercado laboral o que no completaron su educación formal obligatoria, así como la actualización y renovación de competencias en los trabajadores habituales” (Larrañaga, et al. 2014:2). Desde esta perspectiva, “el mercado de capacitación laboral es un mercado derivado del de trabajo, cuyo objetivo es contribuir al cierre de brechas actuales o potenciales entre la productividad requerida y la productividad real del trabajador” (Rucci, 2010:1). Sin embargo, a partir de la experiencia de algunos países más avanzados en esta materia, se sugiere que la capacitación laboral se piense como un proceso de carácter permanente que permita a las personas identificar sus habilidades iniciales y, a partir de ellas, continuar con un proceso de aprendizaje que permita adquirir o actualizar sus conocimientos para mantener un rendimiento efectivo en sus tareas laborales presente y futuras. En este sentido, un sistema de formación continua de competencias laborales “ofrecería a los trabajadores la posibilidad de proyectar su vida laboral a lo largo de trayectorias que le permitan la movilidad social – vertical – al interior de su empresa o a otro empleo en el mismo sector económico – y horizontal o cambio de trabajo hacia otro rubro económico (Larrañaga, et al. 2014:3). De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el sistema de formación continua basado en competencias laborales abarcaría tres etapas:

(1) *Evaluación*, es decir, el diagnóstico de las competencias y aprendizajes, independientes de su origen, lo cual involucra la formación de un itinerario de cierre de brechas; (2) *cierre de brechas*, que incluye la capacitación específica o la experiencia laboral como complemento; (3) *certificación*, que representa el reconocimiento formal de las competencias y por lo tanto debe tener la aceptación del mercado laboral como del sistema de educación técnica superior y profesional (Cit. Rucci, 2010:2).

Este tipo de diseño de política pública permitiría entender la capacitación laboral como un proceso continuo y no como un componente aislado, en donde actualmente las personas desarrollan cursos de formación para el trabajo que no tributan necesariamente a una trayectoria laboral coherente. El primer paso para este cambio de paradigma es avanzar en la generación de diagnósticos iniciales entre las personas trabajadoras. Para ello es necesaria una inversión presupuestaria significativa, donde el énfasis estaría en el impacto de la capacitación y no necesariamente en la cobertura. Una vez realizado el diagnóstico inicial, se propondría un plan de cierre de brechas a partir del desarrollo y aprobación de cursos específicos de capacitación laboral, en donde los aprendizajes y conocimientos adquiridos serían posteriormente evaluados y certificados para ser reconocidos en el mundo laboral y en el sistema de educación técnica profesional.

Sin embargo, para todo ello, es necesario avanzar en un sistema integrado de formación para el trabajo que incluya, por un lado, los programas de capacitación y certificación laboral y, por otro lado, la educación técnica profesional de nivel medio y superior. En Chile, actualmente no existe un sistema integrado que pueda articular los distintos subsistemas de formación para el trabajo, sino que más bien hay unidades independientes que tienen un escaso diálogo entre sí. Aunque existen algunas iniciativas valorables en esta línea, aún siguen siendo débiles y carecen de orientación y articulación con políticas públicas de mediano y largo plazo. Tal es el caso de la conformación de los Consejos Asesores Empresariales (CAE), instancia en la que el Ministerio de Educación busca fortalecer la educación técnico profesional de nivel medio mediante la vinculación y colaboración del sector privado en materias de actualización curricular, apoyo pedagógico, prácticas profesionales, capacitación, inserción laboral, entre otras materias. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se generan en estas instancias, todavía sigue siendo un componente aislado y no logra cumplir cabalmente con los objetivos propuestos.

Por otro lado, en Chile es el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) el organismo público encargado de fomentar el empleo y la capacitación. El SENCE es un organismo técnico del Estado, funcionalmente descentralizado, con personalidad de derecho público, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Se creó en 1976, y su misión es mejorar la empleabilidad y potenciar las trayectorias laborales de todas las personas, con especial atención en aquellas que tienen dificultad en el acceso y continuidad en el mercado del trabajo, incorporando la transversalización de perspectiva de género y la de derechos fundamentales, a través de una oferta integrada de políticas, programas e instrumentos de habilitación laboral e incentivos a la contratación. Sin embargo, de acuerdo con distintas evaluaciones realizadas (PNUD, 2014; BID, 2020), las políticas de capacitación laboral en Chile no han logrado sus propósitos, tanto en términos de eficiencia como en su efectividad:

La mayor parte de los recursos se asigna a quienes ya poseen un nivel de competencias laborales relativamente desarrolladas y en recursos asociados a competencias específicas de las empresas para las que trabajan. En cambio, los programas de capacitación dirigidos a los grupos vulnerables han tenido un lugar secundario en la agenda de política pública, aun cuando debieran ser prioritarios si se consideran los positivos efectos que una inserción laboral de calidad de estos grupos tendría para el desarrollo económico y social del país (Larrañaga, et al. 2014:9).

De acuerdo con este diagnóstico, surge la hipótesis de que el diseño de la actual política de formación para el trabajo tendría una imperfección estructural y que esta vendría a reproducir relaciones de desigualdad en la esfera económica, en la que existirían empresas de alta productividad y de trabajadores calificados y, por otro lado, empresas de baja productividad conformadas por trabajadores menos cualificados para desempeñar funciones de alta complejidad.

Expertos en la materia sostienen que, para poder avanzar en un proceso efectivo de formación continua de competencias laborales, lo primero que hay que implementar es:

Un sistema continuo y apropiado de información, monitoreo y evaluación que permita conocer el funcionamiento de los procesos, instrumentos y programas para ajustarlos y mejorarlo. Actualmente, esta es una de las grandes debilidades del SENCE y justamente es el punto de partida para dimensionar la magnitud de los cambios que se requieren para adaptarse a un sistema de formación continua de competencias laborales (Rucci, 2010).

Un avance importante en esta materia fue la creación de la red de Observatorios Laborales del SENCE², iniciativa apoyada por el BID y que nace el año 2015, al alero del Programa Apoyo a la Efectividad del SENCE. La misión de la red de Observatorios Laborales es producir conocimiento sobre las brechas de oferta y demanda de ocupaciones y competencias laborales, y poner este conocimiento a disposición de todas las personas, empresas e instituciones de formación en Chile. Esto con el objetivo de contribuir a mejorar la empleabilidad de las personas trabajadoras y la productividad del país, anticipando cambios en las necesidades y características del mercado laboral, y apoyando la pertinencia de las políticas de formación y empleo. En este contexto, desde el año 2019 se aplica en Chile la Encuesta Nacional de Demanda Laboral (ENADEL), la cual tiene como objetivo generar información sobre la demanda actual y futura de ocupaciones por parte de las empresas, a nivel nacional y regional, detectando requisitos y problemas de contratación que sean pertinentes y relevantes para la toma de decisiones de políticas de capacitación e intermediación laboral por parte del SENCE.

Otro punto relevante que destacar es la constitución de los Consejos Regionales de Capacitación, mediante la ley N°19.518 y Decreto Supremo N°60 del año 2023. De acuerdo con la ley, deberá constituirse y funcionar en cada región del país un Consejo Regional de Capacitación, que tendrá como función asesorar al Gobierno Regional en el desarrollo y aplicación de la política nacional de capacitación en el ámbito regional³. La presidencia del Consejo Regional de Capacitación es ejercida por el gobernador regional, con participación tripartita (sector gobierno, sector empresarial y sector laboral) y en el cual el SENCE actúa como secretario técnico, con apoyo de los Observatorios Laborales. En base a un diagnóstico regional entregado por este último organismo, el Consejo tiene como objetivo generar un plan regional de capacitación, el cual se ejecutará vía becas laborales de SENCE. De esta manera, mediante la transferencia de esta competencia desde el Gobierno Central al Gobierno Regional, lo que se busca es descentralizar y promover la formación para el trabajo de acuerdo con las necesidades del territorio.

Por otro lado, en el ámbito de la certificación laboral, también es importante destacar la creación de ChileValora en el año 2008, una entidad pública con representación de ministerios, empleadores y trabajadores. Su objetivo principal es la certificación de competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que las hayan adquirido y de si tienen o no un título académico. De esta manera, la certificación de competencias laborales busca reconocer formalmente los conocimientos, habilidades y destrezas de las personas en un determinado oficio. La evaluación se realiza en base a un perfil ocupacional, el cual es el estándar que indica cuáles son las competencias que una persona debe tener para ejercer adecuadamente un oficio u ocupación. Este perfil es definido y validado de forma tripartita mediante un acuerdo entre empleadores, trabajadores y el Estado, en los Organismos Sectoriales representativos de una industria o sector productivo. Al año 2023, ChileValora cuenta con más de 1.015 perfiles laborales acreditados y más de 167.000 personas certificadas⁴. Una de las innovaciones a destacar de este subsistema es la incipiente articulación entre la formación para el trabajo y la educación técnica nivel superior, a través de convenios con distintos Centros de Formación Técnica (CFT) del país⁵. A través de estos convenios, lo que se busca es vincular los distintos niveles de formación, reconociendo aprendizajes que las personas han logrado mediante estudios formales, capacitación, experiencia laboral y/o personal, y que les permite avanzar en su camino profesional a través de la convalidación de asignaturas en entidades que así lo han definido. De esta manera, esta articulación tiene como principal objetivo generar rutas formativas laborales en el mercado de trabajo, fortaleciendo así las trayectorias laborales de las personas trabajadoras.

Sin embargo, a pesar de estos encomiables esfuerzos y avances en materia de políticas activas de mercado de trabajo, es necesario seguir avanzando en la implementación de un sistema de formación continua de competencias laborales, el cual pueda articular de manera sostenible y permanente los subsistemas de capacitación laboral, el de certificación de competencias laborales y el correspondiente a la formación técnica profesional. En esta línea de argumentación, se ha recomendado avanzar en el desarrollo

² El programa Observatorio Laboral fue traspasado desde el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) a la Subsecretaría del Trabajo el año 2024, el cual es ejecutado por distintas instituciones de educación superior en las distintas regiones de Chile.

³ Los Consejos Regionales de Capacitación es el primer hito de descentralización del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. Enmarcado en la Ley 19.518, su función es asesorar a los Gobiernos Regionales en el desarrollo y aplicación de la política nacional de capacitación. Sin embargo, hay regiones de Chile en que la transferencia de competencias todavía no se produce, por lo cual son los Secretarios Regionales Ministeriales del Trabajo y Previsión Social (Seremi) los que presiden este Consejo en las siguientes regiones: Atacama, Coquimbo, O'Higgins, Biobío, La Araucanía.

⁴ Para más información sobre ChileValora, visitar página <https://certificacion.chilevalora.cl/ChileValora-publica/candidatosList.html>

⁵ ChileValora mantiene convenios con distintas instituciones de educación superior técnico profesional, las cuales reconocen el certificado de competencias de ChileValora en su admisión. Ver más: <https://www.chilevalora.cl/articulacion-con-la-formacion-tp/>

de un marco nacional de cualificaciones, el cual permitiría visualizar una articulación horizontal entre el mundo laboral y el mundo de la formación (Rucci, 2010), con el objetivo de orientar la capacitación laboral a la consecución de la certificación de competencias.

La certificación o reconocimiento formal del nivel de competencias que tienen las personas es un componente necesario de un sistema de formación de competencias. La certificación puede reducir las asimetrías de información en el mercado laboral y facilitar el desarrollo de trayectorias laborales. En el sistema educativo la certificación se realiza a través de títulos y grados que confieren las instituciones de enseñanza. En los países desarrollados la certificación de las actividades de capacitación se realiza las más de las veces con diplomas y certificados acordes a un Marco de Cualificaciones (Larrañaga, et al. 2014:7).

Desde esta óptica, se afirma que un sistema de formación continua basado en competencias laborales posibilitaría el cierre de brechas mediante el reconocimiento formal de los conocimientos, aprendizajes y experiencia laboral de las personas trabajadoras. En esta línea de argumentación, se señala que este reconocimiento fortalecería las trayectorias laborales de los trabajadores, en donde la especialización en determinados puestos de trabajo u ocupaciones se colocaría en el centro de este sistema basado en competencias. El objetivo principal de esta propuesta es disminuir la desigualdad que genera un mercado de trabajo altamente segmentado, esto a partir de la construcción de trayectorias laborales coherentes de acuerdo con un determinado marco nacional de cualificaciones que oriente el desarrollo de habilidades y competencias, permitiendo de esta manera una movilidad ascendente de las personas trabajadoras en la estructura social.

Sin embargo, para poder avanzar en el diseño de políticas públicas eficientes y efectivas es primero necesario generar información empírica para tener un diagnóstico confiable sobre el problema que queremos aminorar o solucionar desde la esfera pública. En este sentido, para orientar la oferta de capacitación y certificación laboral de las personas trabajadoras, es preciso producir datos que permitan caracterizar el mercado de trabajo y entender las dinámicas que se producen en su interior. En base a ello, este estudio tiene por objetivo avanzar en la necesidad y recomendación de registrar información acerca del fenómeno de la desocupación, generando una caracterización social de estas personas, y detectando sus habilidades, competencias y experiencia laboral. Esto, teniendo en cuenta que “los ejercicios de identificación o evaluación de habilidades son herramientas que generan información sobre las necesidades actuales de habilidades en el mercado laboral – demanda laboral⁶ – así como también sobre las características de la oferta disponible. Son instrumentos que se basan en la recopilación de información existente que es analizada para evaluar las tendencias del mercado laboral” (Gontero y Albornoz, 2019:16). Por el lado de la oferta laboral, que es la que se busca analizar aquí, puede utilizarse “información proveniente de encuestas a graduados, así como encuestas a personas que ya se encuentran participando del mercado laboral [...] Con dicha información se facilitaría el reconocimiento de las brechas existentes, e incluso se pueden desarrollar análisis más profundos respecto a las causales de estos desajustes” (Gontero y Albornoz, 2019:16).

4. Aspectos metodológicos de la investigación

El problema de investigación se abordó desde un enfoque metodológico cuantitativo, entendiendo este como aquel que “usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base a la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías” (Hernández, Fernández y Baptista, 2006:5). Sin embargo, desde una reflexión crítica al interior de las ciencias sociales, se ha cuestionado que la medición corresponde a un proceso mediante el cual se representan cualidades únicamente mediante números, sino que se plantea que medir es “lograr una confiable y válida correspondencia entre las propiedades de los objetos y el sistema de categorías teóricamente construido, sean estas cuantitativas o cualitativas. De no ser así, resultaría incomprensible referirse a los niveles de medición nominal y ordinal como habitualmente lo hacemos” (Cohen y Gómez, 2019:24).

Los objetivos específicos de la investigación son: caracterizar socialmente a las personas en situación de desocupación que asistieron a las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) de la región de Atacama durante el trimestre junio-agosto 2023; identificar brechas de competencias y dificultades para encontrar empleo por parte de las personas en situación de desocupación; detectar necesidades de capacitación laboral por parte esta población, y por último, proponer ajustes al diseño de políticas de capacitación laboral. Para lograr estos objetivos se utilizó la encuesta como técnica de investigación y el cuestionario estructurado como instrumento de producción de datos. El diseño del instrumento estuvo a cargo del equipo del Observatorio Laboral de Atacama, siendo validado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile.

La investigación contempló un estudio de carácter descriptivo, en el cual se planteó la búsqueda de información para conocer cómo se comporta el fenómeno de la desocupación en la región de Atacama, cuáles son sus características, quiénes lo integran y cómo se relacionan las variables entre sí. Desde esta óptica, se señala que “los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los

⁶ Desde el año 2019 el programa Observatorio Laboral aplica en Chile la Encuesta Nacional de Demanda Laboral (ENADEL), la cual tiene como objetivo generar información sobre la demanda actual de ocupaciones de las empresas, a nivel nacional y regional, detectando requisitos y problemas de contratación, que sean pertinentes para la toma de decisiones de políticas de capacitación e intermediación laboral de los distintos servicios públicos del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile.

perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta al análisis" (Hernández, Fernández y Baptista, 2006). Una limitación a considerar es que no todas las personas desocupadas de la región asisten a las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) al momento de ingresar a una situación de desocupación. Por ende, la población estudiada podría presentar algunos sesgos en las características y perfiles, sobre todo entre aquellas personas de mayor cualificación que utilizan otros canales de información e intermediación laboral.

La selección de la muestra se realizó en base a una técnica de muestreo por cuotas, considerando una asignación proporcional a cada comuna de la región de Atacama en base a los usuarios atendidos por cada una de las OMIL durante el año 2022⁷. La recolección de información cuantitativa contempló la aplicación telefónica de cuestionarios a los usuarios en situación de desocupación que asistieron a las OMIL entre los meses de junio – agosto 2023. Mientras que el análisis de los datos se realizó mediante un tipo de análisis univariado, el cual contribuyó a la descripción de las variables mediante el aporte de la estadística descriptiva.

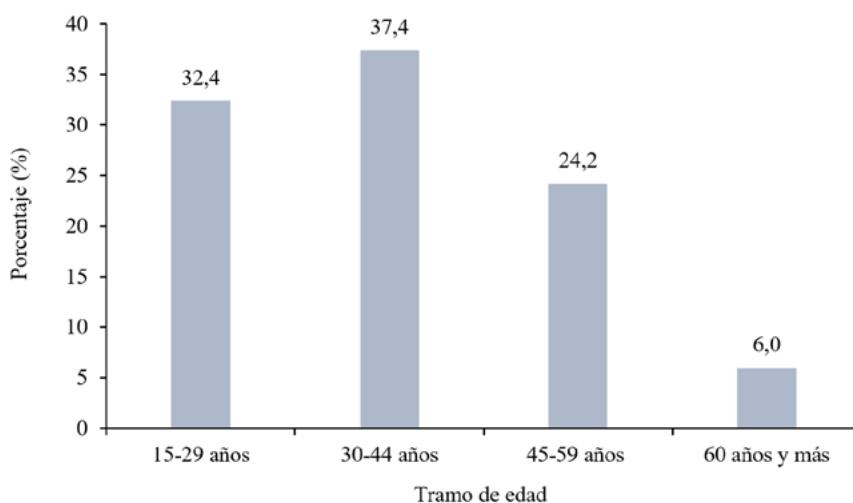
5. Resultados estadísticos

Gráfico 1: Sexo de las personas en situación de desocupación



Fuente: elaboración propia, en base a datos del Observatorio Laboral de Atacama, 2023.

Gráfico 2: Tramo de edad de las personas en situación de desocupación

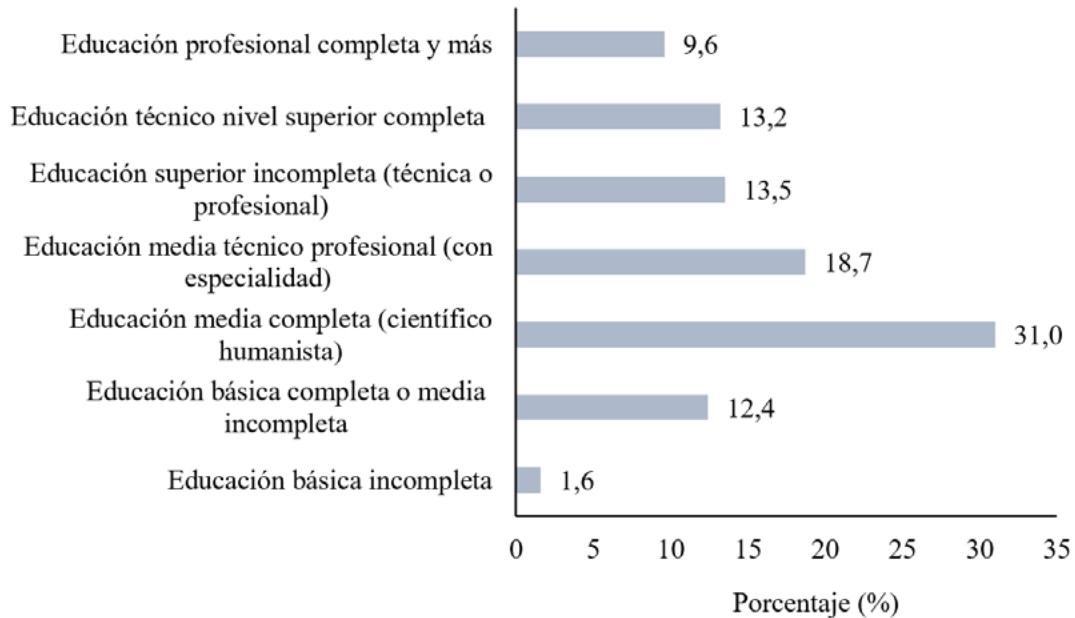


Fuente: elaboración propia, en base a datos del Observatorio Laboral de Atacama, 2023.

⁷ La muestra consideró a 363 personas en situación de desocupación que asistieron a las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL) de la región de Atacama durante los meses de junio, julio y agosto del año 2023. La técnica de muestreo por cuotas consideró una distribución proporcional de personas a encuestar por comuna en base a la cantidad de personas atendidas durante el año 2022 por las respectivas OMIL, teniendo como antecedente que en la región de Atacama se atendieron en total 6.678 usuarios durante el año 2022. En base a esta población, se utilizó la fórmula estadística con 95% de confiabilidad, dando como resultado 363 personas para encuestar. Participaron personas en situación de desocupación de ocho comunas de la región, exceptuando Tierra Amarilla. Comuna que a la fecha no tenía convenio con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile.

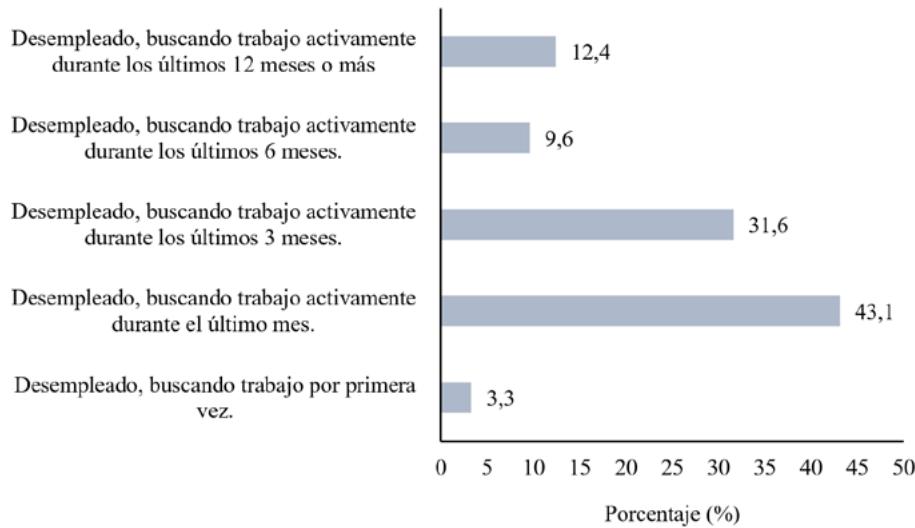
En el gráfico (1), se puede observar que el 53,3% de las personas encuestadas en situación de desocupación fueron hombres y el 46,7% mujeres. En relación con el tramo de edad (gráfico 2), el 37,4% de las personas en situación de desocupación declaró tener entre 30-44 años de edad, mientras que el 32,4% de las personas señaló tener entre 15-29 años. De acuerdo con estos primeros datos, llama la atención el alto porcentaje de mujeres y jóvenes en situación de desocupación, dado que la composición de la fuerza de trabajo de la región de Atacama es mayoritariamente conformada por hombres y por personas entre los 30 y 59 años de edad.

Gráfico 3: Nivel de educación de las personas en situación de desocupación



Fuente: elaboración propia, en base a datos del Observatorio Laboral de Atacama, 2023.

Gráfico 4: Temporalidad de la situación de desocupación



Fuente: elaboración propia, en base a datos del Observatorio Laboral de Atacama, 2023.

De acuerdo con el último nivel de educación alcanzado por las personas en situación de desocupación encuestadas (gráfico 3), se evidencia que el 31,0% mencionó contar con Educación Media Completa Científico-Humanista y el 18,7% Educación Media Técnico Profesional. Haciendo un análisis por agrupación, se puede observar que el 63,7% de las personas encuestadas señaló que su último nivel de educación alcanzado fue Educación Media o menos. Esto demuestra que las personas con menor nivel de educación tienen mayor probabilidad de experimentar una situación de desocupación, lo cual aumenta en las personas que solo tienen Educación Básica o menos.

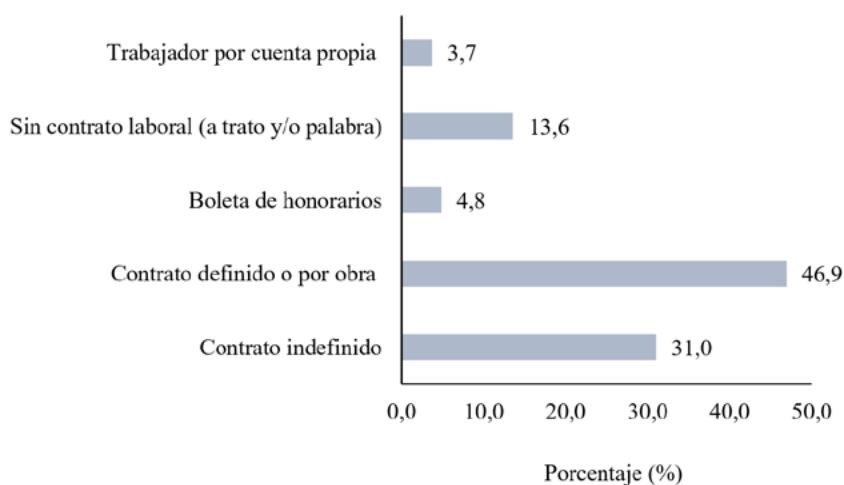
En relación con la temporalidad de la situación de desocupación al momento de asistir a la OMIL (gráfico 4), el 43,1% de las personas encuestadas indicó que estaba desempleada hace 1 mes, es decir, que habían finalizado un trabajo recientemente y que se encontraban buscando empleo activamente para no generar un vacío laboral. En tanto, el 31,6% de las personas señaló estar desempleada y buscando trabajo

activamente durante los últimos 3 meses. Por otro lado, hay un grupo de personas que se encontrarían en una situación de desocupación más compleja, como lo es el 9,6% que respondió estar desempleada y buscando trabajo activamente durante los últimos 6 meses y, por último, aquellas personas que manifestaron estar desempleadas y buscando trabajo activamente durante los últimos 12 meses, siendo el 12,4% de las personas encuestadas. A este último segmento de personas se les ha categorizado estar en una situación de desocupación de larga duración, lo cual podría provocar graves consecuencias de tipo psicológico, además de la pérdida de ingresos y la obsolescencia de las calificaciones y competencias laborales (Freyssinet, 1998).

Cuando el desempleo es de tipo estructural, el desempleo de exclusión es sin dudas el más grave de todos pues se debe a una débil empleabilidad, en un contexto de selección severa por parte de los empleadores, que puede convertirlos en desocupados de larga duración, cambiando sus actitudes frente al trabajo, deteriorando sus calificaciones profesionales, desalentándolos y perdiendo finalmente los derechos al seguro de desempleo. La mayor parte de ellos son jóvenes en situación de fracaso escolar, con dificultades de aprendizaje o sin las capacidades para formarse profesionalmente, y adultos poco calificados, cuya edad está próxima al tiempo de jubilación (Freyssinet, 2008. Cit. en Neffa, 2014:34).

El aumento de las personas en situación de desocupación que llevan buscando trabajo activamente durante 12 meses o más es sin duda un aspecto preocupante, tanto por el impacto psicosocial que genera la situación, como también por el menoscabo económico en el individuo y la familia que experimenta el desempleo. Por ello, resulta esencial que las políticas activas del mercado del trabajo sitúen sus esfuerzos en diseñar mecanismos adecuados para monitorear la evolución del desempleo de larga duración y sus características, esto con el propósito de reinsertar a estas personas en el mercado laboral, entendiendo que “todas las personas son potencialmente vulnerables frente a la desocupación, pero que ese riesgo afecta de manera desigual a las diversas categorías que constituyen la población económicamente activa” (Neffa, 2014:30).

Gráfico 5: Modalidad contractual de la última relación laboral



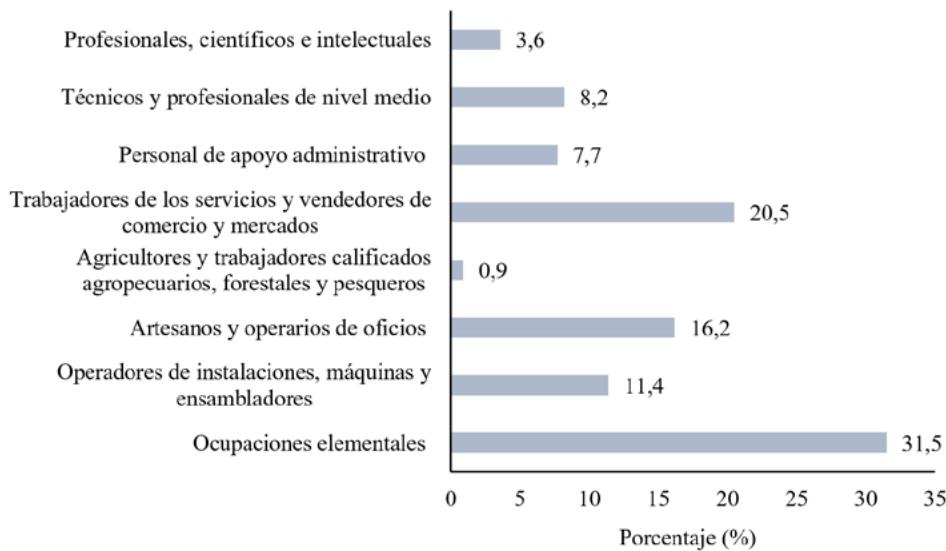
Fuente: elaboración propia, en base a datos del Observatorio Laboral de Atacama, 2023.

En relación con la modalidad contractual de la última relación laboral de las personas en situación de desocupación que asistieron a las OMIL (gráfico 5), el 46,9% de las personas encuestadas señaló haber tenido contrato definido o por obra, mientras que el 31,0% mencionó que su último contrato fue de carácter indefinido. Por otro lado, un dato importante para el presente análisis son las personas que señalaron no haber tenido contrato de trabajo durante su última relación laboral, con un 13,6% de los encuestados. Este tipo de trato corresponde a aquellas personas que mantuvieron una relación laboral de carácter informal con su empleador, sea esta de común acuerdo o de manera impositiva por parte del empleador. El Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, define de la siguiente manera la ocupación informal: “corresponde a todos los trabajadores dependientes que carecen de acceso al sistema de seguridad laboral -pensión y salud- por concepto de su vínculo laboral. Para el caso de los trabajadores independientes, se consideran que poseen una ocupación informal si la empresa, negocio o actividad que desarrollan pertenece al sector informal. Familiar no reenumerado son todos clasificados como informales” (INE, 2019). Los trabajadores informales la mayoría de las veces cuentan con salarios bajos y desarrollan trayectorias laborales fragmentadas, alternando períodos en que son asalariados formales y períodos con empleos informales, desempleo o inactividad. Para estas personas la informalidad laboral constituye un riesgo permanente de desencadenar situaciones de desocupación y, con ello, experimentar momentos de vulnerabilidad y pobreza, tanto por los ingresos económicos precarios e intermitentes, como así también por un menor acceso a la seguridad social.

“Lo que caracteriza entonces esencialmente al empleo precario no es que tenga un carácter ilegal, su falta de registro o su ejercicio clandestino, sino la debilidad en cuanto a la permanencia de la relación

salarial de dependencia, con sus implicancias jurídicas y económicas en materia de estabilidad, así como de protección legal y de seguridad social" (Neffa, 2014:14).

Gráfico 6: Gran Grupo Ocupacional asociado al último puesto de trabajo ejercido



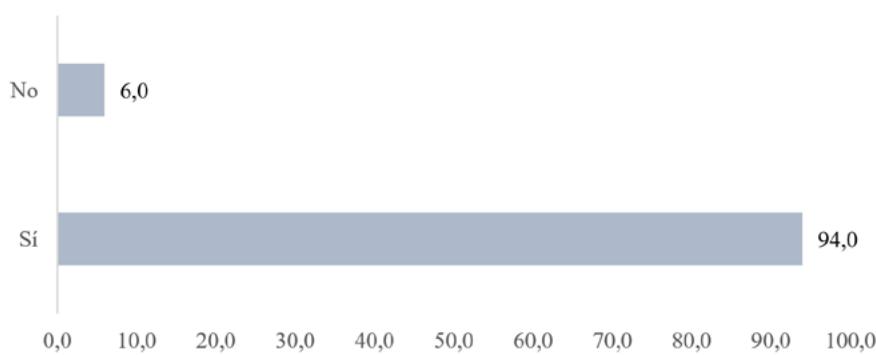
Fuente: elaboración propia, en base a datos del Observatorio Laboral de Atacama, 2023.

De acuerdo con el último puesto de trabajo ejercido por las personas en situación de desocupación que asistieron a las OMIL (gráfico 6), se procedió a categorizar estos en relación con el Gran Grupo Ocupacional a partir del Clasificador Chileno de Ocupaciones. Respecto a los datos obtenidos, se puede observar que el 31,5% de las personas encuestadas señalaron haber ejercido algún puesto de trabajo correspondiente al gran grupo ocupacional de Ocupaciones elementales, es decir, puestos de trabajo que requieren un nivel uno de competencias:

Incluye el desempeño de tareas simples y rutinarias de carácter físico o manual, por ejemplo, tareas de limpieza, traslado manual de materiales, excavar, almacenar o ensamblar productos manualmente (algunas veces en contexto de operaciones mecanizadas), operar vehículos de tracción humana o animal, y cosechar frutas y verduras. Algunas ocupaciones pueden requerir el uso de herramientas manuales, así como también de fuerza física [...] Para un desempeño eficaz de las ocupaciones asociadas al nivel uno, se puede requerir educación básica completa o tener el primer ciclo de la educación básica aprobado [...] Algunas ocupaciones incluidas en este nivel son: auxiliares de aseo, ayudantes de cocina y cargadores manuales (INE, 2018:6).

Respecto a ello, un tercio de las personas encuestadas ejercieron un puesto de trabajo que requiere un bajo nivel de cualificación, pero que a la vez son consideradas esenciales para el funcionamiento básico de la economía. Sin embargo, a pesar de esta importancia, existe una baja valoración salarial, laboral y social de este tipo de ocupaciones, impidiendo la movilidad social de estas personas en un mercado del trabajo altamente segmentado. Para avanzar en políticas que promuevan el trabajo decente, es necesario que las políticas de formación focalicen sus esfuerzos en entregar conocimientos y capacidades técnicas a los grupos más vulnerables, quienes son al final los que tienen mayor riesgo de experimentar situaciones de desocupación estructural y de larga duración. En alguna medida, estas acciones podrían ayudar a generar mayor movilidad social y a desarrollar trayectorias laborales estables, continuas y ascendentes entre las personas que ejercen este tipo de ocupaciones.

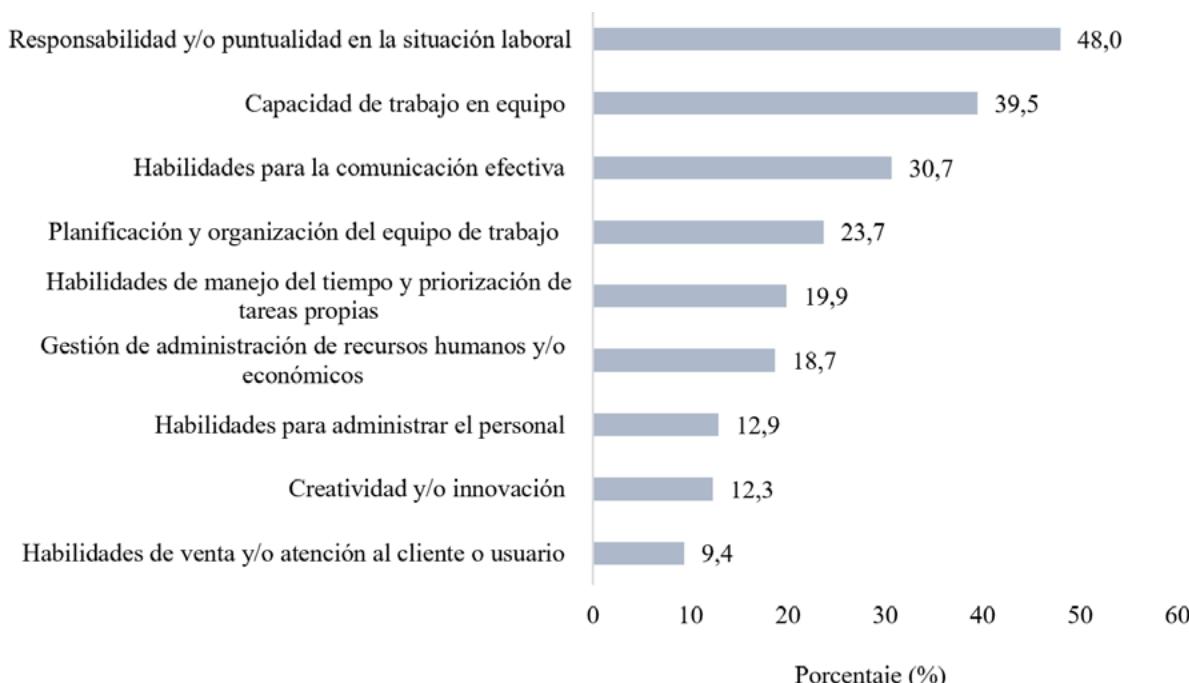
El concepto de trayectoria laboral tiene un amplio desarrollo en las ciencias sociales y, particularmente, en la sociología del trabajo. "Se entiende por trayectoria laboral los itinerarios visibles, los cursos de acción y las orientaciones que toma la vida de los individuos en el campo del trabajo, y que son el resultado de acciones y prácticas desplegadas por las personas en situaciones específicas a través del tiempo. Estas acciones y prácticas se desarrollan en condiciones materiales y sociales y en contextos institucionales definidos" (Guzmán, Mauro y Araujo, 1999:13). Por un lado, la trayectoria laboral tiene una dimensión subjetiva, orientada en decisiones individuales en torno a las oportunidades y estrategias de empleo que una persona puede generar para desenvolverse en el mercado del trabajo. Por otro lado, también tiene una dimensión objetiva o estructural, que son las barreras que condicionan el desenvolvimiento de las personas en el mercado laboral. En otras palabras, son factores que asignan a los individuos a un lugar determinado en la estructura social, como lo es el género, la edad, la experiencia laboral, la formación profesional, el capital social y económico, el origen étnico, entre otros. De esta manera, las políticas de formación tienen el desafío de generar trayectorias laborales que logren fragmentar las barreras que se generan en el mercado del trabajo, entregando conocimientos y nuevas habilidades a aquellas ocupaciones elementales, en un contexto de creciente digitalización y automatización de puestos de trabajo en el que se ejercen tareas simples y rutinarias.

Gráfico 7: Percepción de la importancia de las competencia técnicas y socioemocionales para encontrar empleo

Fuente: elaboración propia, en base a datos del Observatorio Laboral de Atacama, 2023.

Gráfico 8: Principales brechas en habilidades o conocimientos técnicos

Fuente: elaboración propia, en base a datos del Observatorio Laboral de Atacama, 2023.

Gráfico 9: Principales brechas en habilidades socioemocionales

Fuente: elaboración propia, en base a datos del Observatorio Laboral de Atacama, 2023.

De acuerdo con el gráfico (7), el 94,0% de las personas encuestadas en situación de desocupación señalaron que el desarrollo de las competencias técnicas y socioemocionales son importantes para encontrar empleo. A partir de lo anterior, se les consultó por habilidades o conocimientos técnicos que estarían debilitados y que deberían fortalecerse a través de un proceso de formación para el trabajo (gráfico 8), dando como resultado que el 43,3% de las menciones refieren a la falta de habilidades o conocimientos para el manejo de maquinarias o equipos especializados. Esto, teniendo en cuenta que en la región de Atacama los sectores económicos que tienen mayor preponderancia son la minería, construcción, industria manufacturera y el transporte de carga. Por otro lado, las siguientes categorías que tienen una mayor mención son la falta de habilidades o conocimientos técnicos para el manejo básico de computadores, con un 38,3%, y la falta de habilidades o conocimientos técnicos en el manejo de técnicas especializadas del puesto de trabajo, con un 37,1% de las menciones. Como se señaló anteriormente, la obsolescencia de competencias producto de la incorporación de tecnologías en el puesto de trabajo es un problema que debe ser abordado a través de políticas públicas eficientes, dado que estas brechas o desajustes tienen mayor riesgo de generar desocupación estructural y de larga duración entre los grupos más vulnerables de la sociedad.

Por otro lado, es importante también mencionar el papel que juega la evaluación y certificación de competencias, además de la capacitación laboral. El reconocimiento formal de los conocimientos y destrezas de las personas en un determinado oficio no solo favorece la inserción laboral, sino también la movilidad social a partir de la especialización continua en un determinado conjunto de competencias laborales. En este sentido, el objetivo principal de los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales es reconocer los espacios informales de formación y favorecer las oportunidades de aprendizaje para mejorar las trayectorias laborales formativas de las personas trabajadoras. Para que este proceso sea fructífero, la experiencia internacional indica que la formación para el trabajo debe articularse con la educación técnica profesional, constituyendo un único sistema de formación continua basado en competencias laborales. Desde esta óptica, es fundamental entonces avanzar en la alineación de los distintos subsistemas en un marco de cualificaciones que permita identificar y clasificar las competencias de acuerdo con un conjunto de criterios que permitan evaluar los niveles de aprendizaje logrados por las personas.

Respecto a las habilidades socioemocionales (gráfico 9), las personas en situación de desocupación indicaron que la principal brecha es la falta de responsabilidad y/o puntualidad en la situación laboral, con un 48,0% de las menciones. La falta de capacidad de trabajo en equipo y la falta de habilidades para la comunicación efectiva fueron las otras opciones con mayor concentración de respuestas, con un 39,5% y un 30,7% respectivamente. El desarrollo de este tipo de habilidades es cada vez más valorado por las empresas, entendiendo que estas refieren a aquellos comportamientos, actitudes, valores y destrezas relacionadas con la interacción con otros, en un contexto laboral determinado. Sin embargo, el desarrollo de estas habilidades requiere de un proceso más complejo, dado que muchas de éstas se desarrollan a lo largo de la vida y posteriormente solo se reproducen en el trabajo.

En relación con la percepción de dificultad para encontrar trabajo por parte de las personas en situación de desocupación, un 85,2% señaló presentar dificultades para encontrar empleo y un 14,8% indicó no tener dificultades para insertarse en el mercado laboral. La principal dificultad para encontrar empleo (gráfico 10) fue la escasez de oferta laboral para el oficio o puesto de trabajo, con un 45,5% de las respuestas. Seguida de la falta de contacto y redes, con un 28,4%; la falta de experiencia laboral, con un 23,9%; y la discriminación por edad, género, étnica, nacionalidad, apariencia, orientación sexual, etc., con un 21,0% de las menciones.

La percepción de escasez de oferta laboral para el oficio o puesto de trabajo se puede deber a una multiplicidad de factores, algunos de carácter estructural, y otros más bien asociados a la falta de información para la búsqueda efectiva de empleo por parte de las personas. La desocupación cíclica, es decir, aquella que depende de las fluctuaciones del ciclo económico, puede ser una explicación a este fenómeno. El periodo de inflación y recesión que ha vivido el mundo postpandemia puede ser un factor objetivo para considerar, periodo en el que la demanda laboral tuvo una contracción, y con ello, aumentó la desvinculación de trabajadores. En Chile, el periodo de pandemia dejó un saldo de 2.000.000 de empleos destruidos en su momento más crítico, los cuales se han ido recuperando gradualmente desde el año 2022 y con más fuerza desde el año 2023 en adelante, llegando a tasas de ocupación y desocupación similares a las que tenía el país antes de la pandemia.

Gráfico 10: Principales dificultades para encontrar trabajo



Fuente: elaboración propia, en base a datos del Observatorio Laboral de Atacama, 2023.

La falta de contacto y redes es la segunda opción más mencionada por las personas en situación de desocupación. Se establece que el capital social juega un papel fundamental para la inserción y permanencia en el mercado del trabajo, tanto porque facilita el flujo de información, como también por la posibilidad de generar influencia sobre terceros individuos. De hecho, las recomendaciones de conocidos, amigos o familiares, sigue siendo uno de los métodos más utilizados por las personas a la hora de buscar o postular a un empleo.

La falta de experiencia laboral es también una de las principales dificultades mencionadas por las personas encuestadas. De acuerdo con distintos estudios, esta es una de las principales barreras con las que se encuentran los jóvenes al momento de acceder al mercado laboral. Se señala que la atención de las políticas de empleo juvenil “deberían concentrarse en facilitar las primeras experiencias laborales y en los problemas de inserción laboral que tienen grupos específicos de jóvenes, sobre todo aquellos con bajo nivel educativo, sobre todo mujeres, y provenientes de hogares pobres” (Weller, 2003:8).

Por otro lado, también se les consultó si habían realizado algún curso de capacitación durante los últimos 12 meses, ante lo cual el 72,0% de las personas respondió de manera negativa, mientras que el 28,0% respondió que sí habían realizado cursos de capacitación durante el último año. Ahora, en relación con la percepción de si un curso de capacitación podría ayudar a mejorar las posibilidades de encontrar un empleo, un 95,9% señaló de manera afirmativa, mientras que solo un 4,1% dijo que no, dado que no lo necesitaba o interesaba. En relación con las principales características que debiera tener una propuesta de capacitación laboral (gráfico 11), un 83,1% de las menciones se inclinó por la opción de que la capacitación debe tener una certificación, sugiriendo que ya no basta con un diploma de acreditación del curso aprobado, sino que se debe avanzar en el reconocimiento formal mediante la evaluación y certificación de competencias laborales. En este sentido, se sugiere que la formación para el trabajo debe centrar sus esfuerzos en proveer habilidades y competencias laborales efectivas y que éstas se puedan certificar a partir de un marco de cualificaciones que facilite las trayectorias formativas y laborales de las personas, sobre todo con foco en aquellas que tienen mayor riesgo de experimentar situaciones de desocupación y vulnerabilidad social. Para avanzar en esta dirección, es necesario que los programas de capacitación estén alineados con la demanda laboral que requiere la industria, considerando también las necesidades de capacitación que tienen las personas trabajadoras. Aquí entonces reside la importancia de tener un buen diagnóstico laboral para la toma de decisiones, las cuales deben ser sustentadas en base a evidencia empírica y confiable, con el objetivo de obtener indicadores de mayor logro de eficacia y efectividad en la implementación de programas y subsidios.

Gráfico 11: Principales características que debiera tener una propuesta de capacitación laboral



Fuente: elaboración propia, en base a datos del Observatorio Laboral de Atacama, 2023.

Gráfico 12: Principales razones por las que tomarían la opción iniciar una propuesta de capacitación laboral



Fuente: elaboración propia, en base a datos del Observatorio Laboral de Atacama, 2023.

Respecto a las principales razones por las que las personas en situación de desocupación iniciarían un proceso de capacitación (gráfico 12), se señala que la adquisición de nuevas competencias laborales sería la principal razón de realizar una capacitación laboral, con un 42,7% de las menciones. Seguida de las opciones crecimiento y desarrollo personal, y encontrar un mejor empleo, con un 30,9% y 15,2% respectivamente. De acuerdo con los datos obtenidos, nuevamente se confirma la relevancia que tiene para las personas en situación de desocupación desarrollar nuevas competencias laborales, tanto por el desarrollo y crecimiento personal, como por la posibilidad de encontrar un mejor empleo. Desde esta óptica, las políticas de capacitación laboral tienen como principal desafío generar mecanismos de cierre de brechas mediante la formación, evaluación y certificación de competencias laborales, con foco en los grupos que tienen mayores dificultades en el acceso y permanencia en el mercado del trabajo.

6. Conclusión

Si bien todas las personas en algún momento del ciclo laboral pueden experimentar alguna situación de desocupación, son los grupos más vulnerables y menos cualificados los que tienen mayor riesgo de padecer una desocupación de tipo estructural y de larga duración, provocando consecuencias de tipo psicosocial, además de la pérdida de ingresos económicos para la satisfacción de las necesidades básicas del hogar. En términos generales, los datos nos señalan que corresponden a personas que tienen un bajo nivel de educación y que han ejercido empleos precarios y de baja cualificación, lo que ha incidido en la construcción de trayectorias laborales difusas e intermitentes. Son las mujeres y las personas jóvenes las que tienen mayores dificultades para ingresar o permanecer activo en el mercado laboral, sin desconocer que también las personas mayores de 60 años cada vez presentan mayores brechas de competencias para desenvolverse en sus funciones laborales, sobre todo por el impacto de las tecnologías en las habilidades y puestos de trabajo que demanda la nueva industria. Entre estos grupos, el desempleo de larga duración es un riesgo latente, el cual puede producir obsolescencia de conocimientos y habilidades para reincorporarse y mantenerse activo en el mercado del trabajo.

A partir de este diagnóstico, se sostiene que uno de los principales desafíos que tiene la política de formación para el trabajo en Chile tiene relación con focalizar los programas de capacitación laboral a los grupos más vulnerables, quienes son los que presentan mayores brechas de competencias y tienen mayores dificultades para acceder y permanecer activo en un mercado del trabajo altamente estructurado. En alguna medida, estos ajustes podrían ayudar a mejorar el nivel de cualificación entre las personas que tienen mayor riesgo de experimentar desocupación estructural y de larga duración, aumentando la posibilidad de participación laboral, los ingresos económicos y las condiciones de empleabilidad entre estas personas. Para ello es fundamental el aumento de recursos económicos a programas de capacitación e intermediación laboral dirigidos a esta población, como así también el incentivo a la contratación de mujeres, jóvenes y adultos mayores en situación de vulnerabilidad social.

En segundo lugar, se sugiere trabajar en una articulación real y efectiva entre el subsistema de capacitación laboral y el subsistema de formación técnico profesional. Esto, a partir del desarrollo y fortalecimiento de un único Marco Nacional de Cualificaciones que permita identificar y clasificar las cualificaciones de acuerdo con los niveles de aprendizaje logrados, incentivando a que estos últimos sean reconocidos y valorados por los empleadores. Esto permitiría que las personas busquen reconocer formalmente sus conocimientos, habilidades y destrezas en una determinada ocupación, aumentando la apreciación y la demanda de capacitación laboral, como así también la evaluación y certificación de competencias laborales. Por otro lado, esto también impulsaría la generación de trayectorias laborales formativas sólidas, a partir de la construcción de un camino guiado que evalúe de manera continua los aprendizajes y cualificaciones de las personas trabajadoras. Si bien esta propuesta emerge ante una necesidad de política pública a nivel nacional, no es menos importante que el diseño y ejecución también debe contemplar las particularidades territoriales que existen en cada región del país. En el caso de la región de Atacama, este sistema debe estar orientado al fortalecimiento de ocupaciones claves en sectores económicos estratégicos para el desarrollo territorial, como la minería, la construcción, el transporte de carga, las energías renovables y el turismo. En esta línea, si bien es importante desarrollar y fortalecer un Marco Nacional de Cualificaciones, también urge la necesidad de avanzar hacia políticas de formación para el trabajo que tengan un enfoque territorial, articulando las necesidades productivas locales y las capacidades instaladas en la región.

Por último, es necesario consolidar un sistema de información que permita monitorear y evaluar los procesos, instrumentos y programas asociados a la política de formación para el trabajo en Chile. La instauración de un sistema continuo y apropiado de información permitiría mejorar la efectividad de los procesos, instrumentos y programas de capacitación laboral. Para ello, es imperativo la construcción de indicadores de impacto a partir del seguimiento temporal de las personas que egresan de un proceso de formación, evaluación y certificación de competencias laborales. El objetivo es medir el logro de los objetivos propuestos por un determinado programa, teniendo en cuenta que el propósito central de la gestión es mejorar las trayectorias laborales entre los grupos más vulnerables de la sociedad. De esta manera, se podrían proponer ajustes permanentes a la política pública, en un contexto de profundos y precipitados cambios, con miras a mejorar los indicadores de eficacia y efectividad en lo que concierne a esta parte de las políticas activas del mercado de trabajo.

En una época en la que la incorporación de nuevas tecnologías ha transformado de manera acelerada los procesos de trabajo, resulta cada vez más necesaria la producción de información para monitorear estos cambios y ajustar las políticas de empleo de acuerdo con las necesidades que se están requiriendo

en el mercado laboral. La automatización y el reemplazo de trabajos, el uso de la inteligencia artificial, la creación de nuevos empleos asociados a la digitalización, y cambios en las habilidades y competencias requeridas, son algunos fenómenos que deben ser estudiados rigurosamente para poder diseñar políticas públicas adecuadas al contexto particular en el que se van a implementar. Esto, teniendo en cuenta que los puestos de trabajo que tienen mayor riesgo de experimentar transformaciones tecnológicas corresponden a ocupaciones elementales, es decir, aquellos empleos que requieren de tareas rutinarias y simples y, por ende, de baja cualificación. Para abordar estos cambios, es importante fortalecer la generación de datos con el objetivo de detectar los desajustes que se producen en el mercado del trabajo, tanto desde la perspectiva de la demanda laboral que requiere la industria, como también desde las necesidades de las personas trabajadoras.

7. Bibliografía

- CEDEFOP. "Nota informativa: Prevenir la obsolescencia de competencias", https://www.cedefop.europa.eu/files/9070_es.pdf, Julio 2012. [consulta 11 de febrero de 2025].
- Cohen, N. y Gómez, G. (2019). *Metodología de la investigación, ¿para qué? La producción de los datos y los diseños*. Ed. Teseo, Buenos Aires.
- Freyssinet, J. (2007). *El desafío de las políticas del empleo en el siglo XXI: la experiencia reciente de los países de Europa occidental*. Ed. CEIL - PIETTE - CONICET, Buenos Aires.
- Gontero, S. y Albornoz, S. (2019). *La identificación y anticipación de brechas y habilidades laborales en América Latina: experiencias y lecciones*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Gray, N., Basualto, C. y Sisto, V. (2017). "Política pública sobre la capacitación y el empleo en Chile: inclusión/exclusión de una fuerza laboral que envejece". *Revista Latinoamericana*, N°48. Pp. 81-106.
- Guzmán, V.; Mauro, A., y Araujo K. (1999). *Trayectorias laborales de mujeres. Cambios generacionales en el mercado de trabajo*. CEM, Santiago de Chile.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. 4º edición, Ed. McGraw-Hill Interamericana, México D.F.
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. "Clasificador Chileno de Ocupaciones", <https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/buenas-practicas/clasificaciones/ciuo/clasificador/ciuo-08-cl.pdf>, 2018. [consulta 11 de febrero 2025].
- Larrañaga, et.al. (2014). "Documento de trabajo: Presente y futuro de la política de capacitación en Chile".https://www.estudiospnud.cl/wp-content/uploads/2020/04/undp_cl_pobreza_politica_capacitacion_2014.pdf. Marzo 2014. [consulta 11 de febrero 2025].
- Mankiw, G. (2012). *Principios de economía*. 6ºEdición, Cengage Learning Editores, México D.F.
- Neffa, J. (2014). *Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones*. Centro de Estudios e Investigaciones Laborales – CEIL – CONICET, CLACSO, Buenos Aires.
- OIT / CINTERFOR. "El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento". https://www.oitcinterfor.org/publicaciones/futuro_fp. Julio 2017. [consulta 11 de febrero 2025].
- Pries, L. (1997). "Teoría sociológica del mercado del trabajo". *Revista Iztapalapa*, N°42. Pp. 77-98.
- PNUD. "Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile". <https://www.unpd.org/es/chile/publicaciones/desiguales-origenes-cambios-y-desafios-de-la-brecha-social-en-chile>. Junio 2017. [consulta 11 de febrero 2025].
- Ramos, S. (2015). *Introducción a la macroeconomía*. Ed. Universidad del País Vasco.
- Rucci, G. "Chile: Capacitación en el sistema de formación continua basado en competencias laborales: Avances, desafíos y recomendaciones de política". <https://publications.iadb.org/es/chile-capacitacion-en-el-sistema-de-formacion-continua-basado-en-competencias-laborales-avances>. Julio 2010. [consulta 11 de febrero 2025].
- Weller, J. (2003). *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*. División de Desarrollo Económico CEPAL, Santiago de Chile.
- Weller, J. (2009). *El nuevo escenario laboral latinoamericano: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Yarce, W. (2010). "El desempleo estructural y la tasa natural de desempleo: algunas consideraciones teóricas y su estado actual en Colombia". *Revista Lecturas de Economía*, N°52. Pp. 87-112.