

# 8

## NEOLIBERALISMO, TRABAJO Y JUVENTUD: UNA CRÍTICA A LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN CHILE\* 12

*Ignacio Becker Bozo*  
*Paula Vidal Molina*

### INTRODUCCIÓN

En Chile, la cuestión de las políticas de empleo bajo gobiernos neoliberales ha sido objeto de amplios estudios (RIVERA-AGUILERA, 2016a, 2016b, 2018, 2020), sin embargo la preocupación del empleo juvenil desde el punto de vista de las políticas activas de empleo -sus lógicas, pilares, énfasis en un marco de un neoliberalismo de carácter dependiente y periférico no ha sido puesto como objeto central de las investigaciones. Como sabemos, en general, la población joven es uno de los grupos sociales que presenta mayores problemas de inserción en el mundo del trabajo (CEPAL/OIT, 2004; WELLER, 2007; CEPAL/OIT, 2017), aún con el aumento de las credenciales y acceso educativo (COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD, 2018; CASTRO, 2019), las y los<sup>1</sup> jóvenes se enfrentan a uno de los lados más adversos del mercado laboral, pues su tasa de desocupación triplica a la de los adultos, y más de la mitad de la población joven está empleada bajo condiciones de informalidad (OIT, 2019). En Chile, la tasa de desempleo juvenil supera en más de dos puntos a la población general, lo que equivale a cerca de 280 mil personas de entre 15 y 29 años (INE, 2019). Sobre esta

---

\*DOI – 10.29388/978-65-86678-37-6-0-f.167-200

<sup>1</sup> Neoliberalismo, trabalho e juventude: uma crítica às políticas de emprego no Chile

<sup>2</sup> Este artículo responde a algunos de los avances de la investigación del Proyecto Fondecyt 1190866 cuya investigadora responsable es la Dra. Paula Vidal Molina e Ignacio Becker es tesista de la investigación.

<sup>1</sup> En pos de mejorar la lectura del texto, cada vez que se mencione el genérico se referirá a hombres y mujeres, a excepción que se señale lo contrario.

tendencia, los estados plantean la necesidad de mejorar las condiciones de este grupo, promoviendo y desarrollando diversas políticas para integrar esta población al circuito productivo (OIT, 2013; CEPAL, 2019a). Un tipo de estas, son las políticas activas de empleo que “[...] se proponen lograr un efecto positivo sobre el nivel de empleo y reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas macroeconómicas estructurales y además promover la generación de nuevos empleos” (FREYSSINET, 2005 apud NEFFA, 2011, p. 12).

Algunos de los estudios realizados en el último tiempo sobre empleo y juventud, se han orientado a observar las redefiniciones de las trayectorias sociales de jóvenes, porque los otrora mecanismos de movilidad entraron en crisis debido a su pérdida de valor social, como es el caso de la educación y su institucionalidad (GHIARDO; DÁVILA, 2008; JACINTO, 2006, 2013). La propia autora, desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural de América Latina, señala que debido a la crisis de la sociedad lineal-credencialista que a lo menos primó en términos teóricos en la región, la población joven debe caminar por la incertidumbre e incerteza, en cuanto los riesgos sociales colectivos se asumen como individuales (JACINTO, 2013). Sin perjuicio de lo anterior, resultados recientes dan cuenta de que las transiciones para sectores con niveles educativos superiores (universitarios o no) siguen poseyendo mayores certezas y estabildades que para aquellos con niveles educativos inferiores (CEPAL/OIT, 2017), pese a que en general primen condiciones zigzagueantes entre el empleo, desempleo y la inactividad (OIT, 2019), lo cual refuerza nociones sobre la desigualdad en niveles de acceso, logros educativos y la propia expectativa entre los niveles educativos alcanzados (INJUV, 2019).

Según plantea Jacinto (2016), las políticas de inclusión laboral apuntan cada vez más a la subjetividad, apoyando el desarrollo de saberes y competencias transversales para ser funcional al empleo. Esto también lo considera Rivera-Aguilera (2016a) desde una perspectiva de la gubernamentalidad, dando cuenta de que las instituciones encargadas de la generación e implementación de las políticas de empleo construyen a este “joven trabajador” desde la idea del realce de la autoestima y autogobierno, para que sea funcional al orden managerial neoliberal: se

alfabetiza a la población joven, especialmente excluida y carenciada, para que actúe, piense y delibere de una forma disciplinar para asimilarse normativamente para su inserción laboral. Esto está directamente relacionado con la idea del “buscarse la vida”: la precariedad del empleo moderno supone que la población debe “hacerse” un espacio en éste y no al revés. Los riesgos de la inserción laboral se asumen como propios, con la idea de la empleabilidad y la necesidad de insertarse y capacitarse funcionalmente (SANTAMARIA, 2010, 2018).

A este respecto, estudios recientes apuntan a la necesidad de fortalecer los mecanismos de articulación entre las políticas educacionales y las laborales, en aras de contribuir a la productividad y desarrollo de los países latinos, sobre todo pensando en ocupar espacios de mayor calificación (NOVICK, 2018). En específico, Gontero y Weller (2015) señalan que los procesos de vinculación educacional/laboral deben considerar un sistema de capacitación que posea una pertinencia triple: pertinente con la estrategia de desarrollo del país, con las demandas de la producción, y con los propios sujetos. De hecho, particularmente para la población juvenil, autores también señalan de la importancia de que éstas estén territorializadas, como forma de dotar de mayor sentido sus objetivos y alcances.

Los estudios señalados, nos invitan a indagar de forma precisa un ámbito poco estudiado y que tiene que ver con las políticas activas de empleo juvenil impulsadas entre el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) y el primer año de Sebastián Piñera, considerando sus particularidades, definiciones, estrategias, como también las nociones ideológicas que hay detrás de sus discursos y percepciones (VIDAL et al., 2019). Así, la hipótesis que guía nuestro artículo es que las políticas de empleo juvenil promovidas en Chile, durante los gobiernos en el período 2014-2018, expresan el “modelo” neoliberal imperante en Chile (VIDAL et al., 2019), de carácter periférico y dependiente. Ello está articulado a políticas que se asocian, no solo a andamiajes institucionales, sino también a las necesidades políticas para la creación de subjetividades en un contexto neoliberal (JACINTO; CHITARRONI, 2010; RIVERA-AGUILERA, 2016b; VIDAL; VARGAS, 2019). Cuestión fundamental debido a que nuestra óptica asumirá que este modelo crea y desarrolla un

tipo de subjetividad funcional a estos intereses para reproducir y validar los modos de acumulación y racionalidad de la sociedad de mercado.

Para lo anterior, metodológicamente hemos procedido mediante una metodología cualitativa y documental a realizar un levantamiento e identificación de la totalidad de políticas activas de empleo implementadas durante el período de estudio, realizando - posteriormente- un análisis crítico de sus principales lineamientos en el periodo, develando las principales características y lineamientos ideológicos de éstos.

Con todo, el artículo se organiza con un primer apartado que da cuenta del carácter neoliberal chileno, las políticas de empleo y la situación de la población juvenil; un segundo que aborda la cuestión metodológica; un tercero que se adentra en los hallazgos realizados y un cuarto que avanza hacia algunas conclusiones y preguntas que se desprenden del estudio.

## **EL CASO CHILENO: NEOLIBERALISMO, POLÍTICAS DE EMPLEO Y JUVENTUD**

Es de consenso, nos dice Adrián Sotelo (2018), que el capitalismo en tanto modo de producción y reproducción de capital y de las relaciones sociales y humanas constituye un solo sistema eminentemente global. Sin embargo, este no es homogéneo a escala planetaria, sino que posee ciertas determinaciones, que en el caso de Latinoamérica se expresa como capitalismo dependiente, es decir, como

[...] economías neoliberales dependientes expuestas y subordinadas a los ciclos económicos de los países hegemónicos del capitalismo avanzado, independientemente de sus niveles de desarrollo, medidos tanto por su composición orgánica de capital, el nivel y desarrollo de sus fuerzas productivas, como por su participación en el reparto de la tasa media de ganancia a nivel mundial (SOTELO, 2018, p. 510).

Siguiendo a Osorio (2012), Latinoamérica sufrió una gran transformación económica debido a los cambios propiciados por la crisis

capitalista -de fines de los 60<sup>2</sup>- que obligó las transformaciones tecnológicas, la implementación de una nueva división internacional del trabajo y una rearticulación de la economía a escala mundial. Ello da inicio a lo que él llama un “nuevo patrón exportador de reproducción del capital”, caracterizado por la especialización productiva, pero manteniendo el importante peso de la exportación de bienes agromineros e incorporando -paradojalmente- el “[...] deterioro de las condiciones laborales y de vida de los asalariados y de la mayor parte de la población”<sup>2</sup> (OSORIO, 2012, p. 104). Este último aspecto, significa que los países de la región muestran una clara tendencia y reproducción de la precarización de salarios y las condiciones generales de trabajo y vida de la población, que no puede evitarse aún con la implementación de políticas sociales estatales<sup>3</sup>.

En la era del neoliberalismo, Latinoamérica aparece con nuevas formas de organización reproductiva, pero aún bajo nuevas condiciones, se reeditan los viejos signos de dependencia y de subdesarrollo porque van a primar procesos de desindustrialización o abandono de los proyectos de industrialización, por un claro sello exportador, donde las economías latinoamericanas son subsumidas “[...] a grandes cadenas productivas globales bajo la dirección de empresas transnacionales” (OSORIO, 2012, p. 106). Es de consenso en la literatura que desde la década de 1980 y especialmente a partir de los 90<sup>3</sup>, el crecimiento, en las exportaciones de la región aumentan, junto con la inversión del capital extranjero (Inversión Extranjera Directa) (CEPAL, 2019b). A ello, se suma que -bajo el nuevo patrón exportador- la especialización productiva se basa en el ámbito minero, agrícola y servicios, aprovechando las ventajas naturales de la región, situación que también

---

<sup>2</sup> Traducción propia del portugués al español.

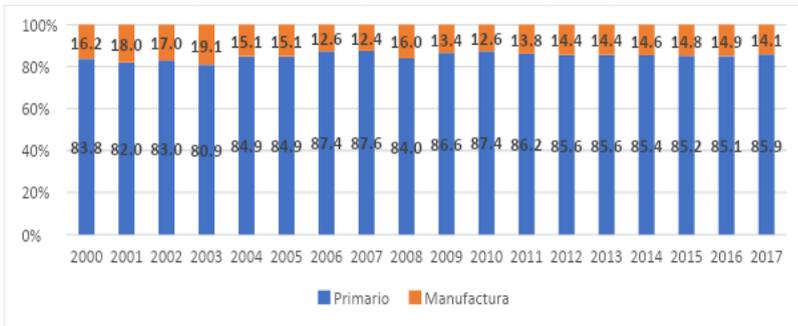
<sup>3</sup> Osorio señala -al menos- dos razones que explican esto en el nuevo patrón exportador. La primera es que el mercado de los asalariados locales no es relevante en la medida en que parte importante de la producción va destinada a los mercados externos y el salario medio no permite el acceso a los bienes manufacturados y agropecuarios exportables y porque la oferta de exportaciones contempla una gama de bienes de uso industrial, materias primas. Una segunda es que la “[...] capacidad de competencia de este patrón en los mercados internacionales reside en el deterioro de los salarios locales y en la depreciación de todo lo que implique elevar el costo del trabajo, como beneficios sociales diversos [...] Para ese capital, los trabajadores locales interesan más como productores que como consumidores” (OSORIO, 2012, p. 123-124).

comparte Chile y donde la dependencia de la exportación del cobre es mayor que la de productos agrícolas o servicios.

Osorio (2012) en su análisis, agrega que este patrón exportador, además de aumentar la riqueza social, al mismo tiempo -gracias a las políticas sociales- la pobreza absoluta se reduce y la desigualdad social aumenta. Dicho de otro modo, la dialéctica que opera en este patrón exportador es que en tanto aumenta la concentración de la riqueza, también aumenta la exclusión y empobrecimiento relativo.

Como sabemos, el desarrollo del neoliberalismo en Chile aparece como un experimento anticipado en la búsqueda de un nuevo enfoque frente a los inicios de la recesión económica en el mundo desarrollado (HARVEY, 2004). El nuevo patrón de reproducción del capital se instaló con la dictadura cívico-militar, en una alianza social dominante compuesta por los “Chicago Boys” y sectores conservadores vinculados a la Pontificia Universidad Católica de Chile (los “gremialistas”) (RUIZ SCHNEIDER, 2010). La transformación radical del modelo de desarrollo nacional abarca tanto la estructura estatal, la matriz productiva, como un esfuerzo de instauración de una nueva idea de sociedad. Se realizó una “contra-revolución militar” que en el mediano plazo fue pro-capitalismo internacional (PINTO; SALAZAR, 1999). Y es en ese marco que se inauguró, por un lado, el patrón primario exportador de reproducción de capital y el aumento de la inversión de capitales extranjeros, con un régimen de acumulación flexible, como una ofensiva generalizada de las clases dominantes sobre el trabajo para recomponer la tasa de ganancia, sello de la economía chilena, que por su apertura a los mercados internacionales, es muy vulnerable a los cambios en este. El patrón primario exportador se muestra claramente consolidado desde la década del 2000, como lo vemos en el siguiente gráfico:

**Gráfico 1 -** Proporción de exportaciones según tipo (2000-2017).



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Si nos adentramos en el tipo de productos exportados, vemos que el cobre compone al año 2017 el 50% de la exportación del país. Tal 50% se descompone a su vez en 2 productos, uno que requiere de mayor sofisticación como el cobre refinado y el concentrado de cobre. Pescados, pulpa de madera y uvas frescas se han mantenido prácticamente igual desde el 2000 en adelante. Así, las exportaciones son altamente dependientes de un único producto primario y muestran bajos niveles de diversificación. Lo anterior se observa en el siguiente gráfico:

**Gráfico 2 -** Porcentaje de productos principales de exportación en relación al total de exportaciones



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Por otro lado, en el ámbito del empleo, el neoliberalismo en Chile reestructuró el mercado laboral con el Plan Laboral del año 1979, quitando poder a la organización sindical y desregulando las formas de trabajo. Las medidas en dictadura fueron la supresión no solo de la sindicalización obligatoria, la negociación por rama, la intervención estatal en huelga, sino también se generaron mecanismos de reemplazo en el conflicto laboral que acrecentó las asimetrías de los empleadores sobre las y los asalariados (RUIZ; BOCCARDO, 2014).

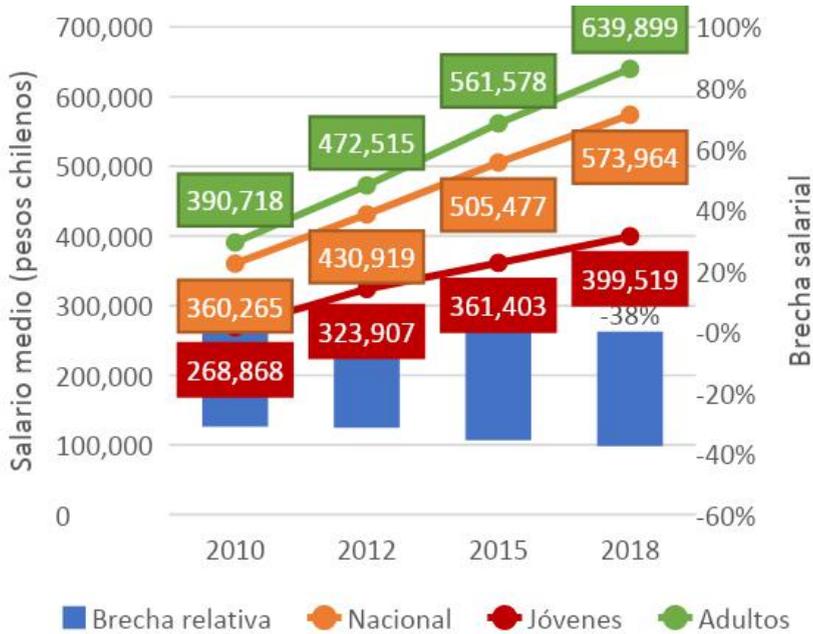
Con los gobiernos de la Concertación<sup>4</sup>, una de las principales políticas implementadas, entre discursos que apelaban a la modernización del mercado laboral chileno, fue la ley n° 20.123 de subcontratación (2006), la cual condenó a ciertos segmentos ocupacionales a condiciones de precariedad legal nunca antes vistas, asumiendo solo mínimos laborales para las empresas mandantes -el pago de remuneraciones e indemnizaciones, y la tenencia de espacios con estándares mínimos de higiene y seguridad- (RUIZ; BOCCARDO, 2014). Si a ello sumamos que el ingreso medio nacional de los ocupados, entre el 2010 y 2018, si bien ha tenido un incremento en el período, este no alcanza a dos salarios mínimos, situación que se agrava en el grupo de los y las jóvenes respecto de adultos<sup>5</sup>. Lo podemos observar en el siguiente gráfico:

---

<sup>4</sup> Nos referimos a la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición que gobernó Chile entre 1990 y 2010. Conformada por los partidos de centro izquierda: Partidos Demócrata Cristiano, Por la Democracia, Radical Socialdemócrata y Socialista.

<sup>5</sup> Estudios recientes de la Fundación SOL (2020) dan cuenta de que los salarios en Chile son estructuralmente bajos, con un grueso de asalariados privados que ganan el sueldo mínimo o menos, correspondientes a cerca de 900 mil ocupados.

**Gráfico 3** - Ingreso nominal medio entre ocupados privados, por año y grupos de edad (2010-2018) (pesos chilenos).



**Fuente:** Elaboración propia en base a procesamiento de microdatos de la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) (2010, 2012, 2015 y 2018), del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (INE). Nota: Brecha relativa es la relación entre salario medio de jóvenes y adultos.

También, dados los procesos en cómo se gestiona la mano de obra, respondiendo a las necesidades del mercado -frente a la pasividad del Estado-, se consolidan mecanismos de superexplotación, que van desde las propias condiciones laborales flexibilizadas, ingresos que no superan dos salarios mínimos, los puestos de trabajo inestables y de baja calidad, que en el caso latinoamericano sí han estado asociadas a precarización (VIDAL; VARGAS, 2019), como también en las propias subjetividades de las y los trabajadores: las exigencias son múltiples, con intensidades que interpelan constantemente a la mano de obra (responder de ciertas formas, comportarse en el trabajo, orientación al cliente/usuario, etc.) (STECHEER; SISTO, 2019).

A lo anterior se suma, la consolidación de un Estado pequeño en términos de garantías sociales (aun implementando pilares de protección

social y rentas condicionadas) vía focalización, con estabilidad macroeconómica, bajo la apuesta de corregir la exclusión de ciertos grupos y reducir la desigualdad y la pobreza. Estas políticas dejaron al arbitrio y buena voluntad del mercader las condiciones individuales de los ciudadanos, desplegando mecanismos precarizadores de vastos segmentos de la población; y en especial, de las y los jóvenes (ASSUSA; BRANDÁN, 2014). Ramírez (2018) indica que el caso chileno es particularmente ortodoxo en torno a su neoliberalización, en tanto se genera un proceso doble: el incremento de los dispositivos de control mediante la gubernamentalidad, como de la acumulación por desposesión. Se puede afirmar que los gobiernos postdictatoriales de Chile legitimaron el orden social neoliberal (VIDAL et al., 2019; GAUDICHAUD, 2015).

En definitiva, las políticas neoliberales estructuraron los mercados y economías a nivel global, como también generaron transformaciones en todo ámbito, donde se instala un proyecto ideológico-cultural que transformó el *ethos* de la sociedad, la ciudadanía y todas las esferas de la vida bajo la lógica del capital. Estos nuevos perfiles ciudadanos, en cuanto son despojados de derechos sociales, propagan una individuación como fenómeno social: los individuos son autorresponsables de sus logros y fracasos, siendo eximidos de responsabilidad tanto el mercado como el Estado (VIDAL; VARGAS, 2019).

Como veremos a continuación, esta visión estructurante de la sociedad chilena posee efectos específicos sobre la población juvenil y también sobre las políticas de empleo que intentarían integrar a estos productivamente a la economía.

Dados los cambios en la economía global y su efecto en el empleo, desde fines de siglo XX se desarrollan diversas políticas en pos de aumentar la empleabilidad y generar equilibrios macroeconómicos entre la oferta y demanda de trabajo (ABRAMO, 1997). En este sentido, toman fuerza las políticas de mercado del trabajo - que siguiendo a Neffa (2011) asumimos como políticas de empleo- las cuales se tornan estrategias para mejorar los rendimientos sociales del espacio laboral. En específico, según O'Higgins (2017), las políticas activas de empleo

pretenden: 1. asistir a las personas en la búsqueda de empleo a través de las oficinas de intermediación laboral (OMIL, para el caso municipal chileno); 2. desarrollar proyectos públicos para la generación de empleo, como aquellas iniciativas que subsidian el salario del trabajador; y, 3. entregar capacitación y entrenamiento, directamente relacionado con el trabajo para proporcionar habilidades funcionales.

Se pretende que las políticas activas tengan un rol en el logro del equilibrio de la oferta y demanda del mercado laboral, sobre todo considerando las problemáticas constantes asociadas al desarrollo capitalista en su fase neoliberal, como es el desempleo estructural (PÉREZ SÁINZ, 2016), la exclusión y expulsión de sectores sociales del empleo (PINTO, 2011), o el desarrollo de nuevas tecnologías en coherencia con la oferta laboral (TOKMAN, 1989; CEPAL, 2019a).

Esto último es de vital importancia, debido a que la población joven se enfrenta a uno de los lados más adversos del mercado laboral. Ya vimos que los ingresos monetarios de los jóvenes son menores a los de los adultos, lo cual se suma a que los jóvenes ingresan a empleos precarios, concentrándose en espacios de baja productividad como el sector terciario (WELLER, 2007), con contratos temporales y jornadas parciales (O'REILLY; GROTTI; RUSSELL, 2019), además de estar segregados a nivel de género con patrones claros de diferenciación (O'REILLY ET AL., 2019; GÓMEZ et al., 2019). Esta polarización de los empleos, en tanto aumentan ambos extremos de calidad de los trabajos, ha cerrado espacios de movilidad entre éstos, bajo el concepto de "atrapamiento" (MIQUEL; LÓPEZ-ANDREU, 2016).

En el caso chileno, las políticas de empleo juvenil han tenido un cariz diverso, discontinuo y sectorial en los gobiernos desde 1990 a la actualidad. Tal como señala Dávila (2001), la década de los 90' demostró que no existió una mirada global de política pública juvenil a mediano y largo plazo, reduciendo los esfuerzos estatales a "reparar" a una "juventud dañada" por el período dictatorial (1973-1990). De hecho, las temáticas de empleo son relegadas al sector privado, con nulas injerencias estatales en éste, focalizando esfuerzos en programas de apresto laboral a jóvenes desertores del sistema escolar (DÁVILA, 2001),

reflejando el andamiaje subsidiario del Estado neoliberal heredado de la dictadura (DÁVILA, 1999).

En la primera década del 2000, según Rivera-Aguilera (2016b), el foco de los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet fue enfrentar la desigualdad socioeconómica del país con un plan integral en pos de la empleabilidad y productividad desde el paradigma de la equidad y crecimiento, promoviendo que la juventud “vulnerable/excluida” se insertara de manera productiva en el mercado del trabajo con las “políticas sociales para un nuevo siglo”<sup>6</sup>. Sin embargo, con el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) y el segundo de Bachelet (2014-2018), abandonaron la deuda con la juventud y se buscó apelar al autogobierno desde las lógicas del *management*<sup>7</sup>, centrándose en la autoestima y autogobierno de la población joven vulnerable. La razón se basaba en que esta población ya había cubierto sus necesidades básicas de existencia, dados los índices macroeconómicos del país, por lo que se necesitaba que los jóvenes fueran productivos, empleables y funcionales a las lógicas de acumulación flexibles y neoliberales (RIVERA-AGUILERA, 2016a, 2018).

En los hallazgos revisaremos en específico el carácter de las políticas o programas para la juventud impulsados bajo los segundos gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera en los últimos años.

## **APROXIMACIÓN METODOLÓGICA**

Para dar cuenta del carácter neoliberal de las políticas de empleo juvenil en Chile, especialmente respecto de la creación y mantención de una subjetividad neoliberal promovida por estas, durante los gobiernos en el período 2014-2018, se realizó una investigación de carácter cualitativo (CANALES, 2006), en el cual buscamos descifrar las nociones presentes en estas políticas.

---

<sup>6</sup> Según el informe final del Consejo, éste tiene como propósito central “[...] inducir e incentivar a las personas a capacitarse, buscar empleo y trabajar” (CAPTE, 2008, p. XVI), desde una perspectiva de “pro-empleabilidad”, “pro-capacitación”, “pro-productividad” y “pro-meritocracia”.

<sup>7</sup> Concepto relativo a la gestión científica del trabajo, propuesto por Frederick Taylor en 1911, el cual da cuenta de formas de gestión de la fuerza de trabajo en pos de la eficiencia productiva, pero también del control gerencial de los mismos.

Previamente, sistematizamos toda la información relativa a programas activos de empleo del Estado, identificando en ellos: 1. Año de inicio del programa; 2. Diagnóstico mediante el cual se generó y planteó cada programa, junto al propósito que se buscó conseguir; 3. Perfil juvenil que plantean como población potencial; 4. Metodologías y estrategias de trabajo, describiendo los componentes de los mismos; 5. Instituciones comprometidas en su diseño e implementación a nivel nacional; y, 6. Marco ético y político desde donde se posiciona el programa, como desde las perspectivas ideológicas que los sustentan.

Posteriormente, analizamos de manera pormenorizada cada uno de los programas y políticas activas de empleo dedicadas exclusivamente a jóvenes en el periodo descrito, mediante un análisis del Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) para cada año de referencia, complementado con información de evaluación de los programas desde la Dirección de Presupuestos (DIPRES), además de estudios y evaluaciones particulares de ciertos programas, realizados por consultoras especializadas<sup>1</sup> y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>2</sup>. Con todo este material, junto a las fichas de seguimiento, descripción y evaluación de cada programa, presentamos el análisis y algunos de los hallazgos, en función de dar cuenta de los principales lineamientos de las políticas activas de empleo juvenil en Chile.

## **ANÁLISIS DE HALLAZGOS: POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO JUVENIL EN CHILE (PAE) (2014-2018)**

En Chile se destacan 5 PAE exclusivamente dedicadas a la población juvenil (sin considerar aquellas que son para población mayor a 15 o 18 años -o económicamente activas-, porque no son de la misma naturaleza de aquellas exclusivas a jóvenes; como también excluyendo a

---

<sup>1</sup> También está disponible en la página de cada programa en el BIPS.

<sup>2</sup> Información disponible desde la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina, en específico, del acápite de “Programas de inclusión laboral y productiva”. Para mayor información: <<https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>>. Acceso: setiembre de 2020.

aquellas de carácter educativo<sup>3</sup>). En específico, nos interesó sistematizar y conocer sus principales áreas, con la idea de determinar cuál es su objeto, qué sujetos construyen, y cuál es el marco que está detrás de ellos, con miras a reflexionar sobre sus características ideológicas. A nivel agregado, se da cuenta que tres de los cinco programas pertenecen al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)<sup>4</sup>, uno pertenece a Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)<sup>5</sup> y otro al Servicio Nacional de Menores (SENAME)<sup>6</sup>. Los programas identificados son: a) Programa Aprendices, b) Programa Justicia Juvenil - Intermediación Laboral para Jóvenes Sancionados (ASR<sup>7</sup>-PIL<sup>8</sup> y ALA<sup>9</sup>), c) Programa Más Capaz, d) Subsidio al Empleo Joven, e) Programa Yo Trabajo Jóvenes. A continuación, se presenta una tabla resumen que los sistematiza:

**Tabla 1 - Comparativo políticas activas de empleo juvenil 2014-2018**

Programa (Año inicio) e Institución de dependencia	Diagnóstico y Propósito del programa	Metodología de trabajo	Comentarios programa
<b>Programa: Aprendices (2007)</b> Servicio Nacional de	El programa busca atender el desempleo de trabajadores de baja calificación laboral, en específico de jóvenes entre 15 y 24 años	Entrega una bonificación al empleador bajo dos componentes: entrega a <b>la empresa</b> un 50% de <b>un ingreso mínimo</b> mensual por un periodo	La entrega de bonificación al empleador funcionaría desde la idea de reducir la incertidumbre y riesgo de la contratación de jóvenes, pero también como una

<sup>3</sup> Así, por su naturaleza, se excluyen del presente análisis los programas “Justicia Juvenil - Apoyo Socioeducativo para Jóvenes Infractores de Ley (ASE)”, “Educación de Personas Jóvenes y Adultas” y el programa “Educación técnico profesional”.

<sup>4</sup> Instancia estatal dependiente del Ministerio del Trabajo que orienta las políticas de empleo a nivel nacional y municipal.

<sup>5</sup> Entidad estatal relacionada con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia encargada del financiamiento de planes, iniciativas y actividades en la búsqueda del desarrollo social y superación de la pobreza.

<sup>6</sup> Institución dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, encargada de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, y de jóvenes (14-17 años) que han infringido la ley.

<sup>7</sup> Programa de apoyo sicosocial para la Reinserción Educativa (ASR).

<sup>8</sup> Programa de intermediación laboral (PIL).

<sup>9</sup> Atención presteo laboral para adolescentes privados de libertad (ALA).

<p>Capacitación y Empleo (SENCE)</p>	<p>desempleados o que buscan trabajo por primera vez (que vivan preferentemente en regiones o comunas que presenten tasas de desocupación superior al promedio del desempleo nacional). El propósito es desarrollar competencias que le permitan a la persona llevar a cabo una ocupación.</p>	<p>máximo de 12 meses por aprendiz contratado. b) entrega de un monto de 400.000 pesos destinada a la formación que el aprendiz debe recibir por medio de un OTEC o relator interno.</p>	<p>subvención a la oferta de la fuerza de trabajo, en tanto no se hace cargo de las condiciones de inserción, sino que más bien trata de mejorar los indicadores de empleabilidad desde la perspectiva empresarial. Se desprende que en este programa prima el valor de la responsabilidad individual del joven, en tanto este se inserta como aprendiz en la empresa -con las malas condiciones salariales, flexibilizadas como punto de partida-, para que así vaya adquiriendo formación en oficios que permita que sea más empleable en un futuro. Siguiendo la línea de Olmos (2011), este programa potencia la idea de que el joven es un sujeto incompleto y riesgoso a nivel de contratación para las empresas, lo que justificaría emplearlo con contratos de aprendices para que luego pueda continuar un camino laboral “normal” en base al desarrollo de oficios.</p>
<p><b>Programa: Intermediación Laboral para Jóvenes Sancionados (2015)</b>  Servicio Nacional de Menores (SENAME)</p>	<p>El programa busca resolver la dificultad para los jóvenes sancionados por ley, de incorporarse y mantenerse en un puesto de trabajo, evitando el riesgo de volver delinquir. El propósito es mejorar la inserción laboral de jóvenes infractores de ley condenados a sanciones de medio libre y privativo de libertad por Ley N° 20.084, a través de un programa que los apoye</p>	<p>Posee dos componentes: a) Competencias para la empleabilidad a través de la selección de candidatos(as) que se ajusten de mejor forma al perfil de cargo que la empresa ha levantado para cada cupo laboral, más allá de su motivación personal, antecedentes o incluso el riesgo de reincidencia que perciba el/la encargado(a) de selección. Debe ser una evaluación integral y orientada al éxito de la inserción laboral, además de generarse la menor frustración posible en el/la joven.</p>	<p>Se busca solventar el proceso de exclusión social que supone la privación de libertad, con las cargas simbólicas asociadas. Pretende ser una plataforma que entregue confianzas para que empleadores contraten jóvenes que hayan sido sancionados, desde la perspectiva de la sobre vulnerabilidad de este segmento; pero también desde la autosuficiencia de la persona joven, utilizando los preceptos del <i>management</i> (RIVERA-AGUILERA, 2016b). En las</p>

	<p>con estrategias de intermediación laboral que asegure tanto su colocación como mantención laboral en empleos del área formal</p>	<p>b) Favorecer procesos de <b>intermediación laboral y asesoría con las empresas.</b> Es decir, generar el cupo para el joven a través de un convenio con la empresa y luego preparar a los actores al interior de la empresa, a través de un proceso de asesoría que trabaje sobre sus expectativas y se desarrollen estrategias para ir acompañando al joven en el proceso de inserción y mantención en este espacio con una comunicación fluida.</p>	<p>orientaciones técnicas (SENAME, 2017a), el programa posee un enfoque de la reinserción centrado en la ocupación humana, el cual reconoce las diversas actividades que desempeñan las personas, como el autocuidado, escolaridad, trabajo, entre otras. Considera que la ocupación, al poseer un carácter social, es un vehículo y fin en sí mismo del proceso de inclusión social. Sin embargo, según los modelos de reinserción presentados por Fundación Paz Ciudadana (2015), también se vislumbra un modelo basado en la generación de habilidades blandas e interaccionales, favoreciendo los vínculos y redes sociales, para evitar la reincidencia. En definitiva, esto considera un enfoque de intervención basado en el empleo, como principal vehículo de reintegración social, pero además un enfoque de derechos en tanto busca restituir este derecho de jóvenes privados (MARTÍNEZ ET AL., 2010).</p>
<p><b>Programa: Más Capaz (2014)</b>  Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)</p>	<p>El diagnóstico es la baja participación laboral de jóvenes, mujeres y personas con discapacidad, perteneciente a los tres primeros quintiles de ingreso. El propósito es apoyar el acceso y permanencia en el mercado laboral de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad que se encuentren en situación</p>	<p>Implementa seis componentes: Brindar capacitación en oficios, Realizar nivelación de estudios, Brindar la posibilidad de continuar <b>con estudios superiores</b>, Intermediación laboral, Certificación de competencias f) Brindar asistencia técnica y acompañamiento para el emprendimiento.</p>	<p>Entrega de herramientas e incentivos para el aumento de la participación laboral de ciertos grupos específicos; también se ha generado un componente para el emprendimiento. Este Programa ha sido calificado como aquel que representa con mayor propiedad la propuesta del segundo gobierno de Michelle Bachelet, porque comprende que la inserción laboral requiere de una</p>

	de vulnerabilidad social, mediante la capacitación técnica, habilidades transversales e intermediación laboral, que favorezcan su empleabilidad en puestos de trabajo formal.		articulación de diversas áreas para generar un piso que realmente promueva la inserción laboral. Su presupuesto es mayor si se mira en relación a los otros programas, pero no está destinado exclusivamente a la población juvenil.
<p><b>Programa: Subsidio al Empleo Joven (SEJ) (2009)</b></p> <p>Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)</p>	<p>El diagnóstico es el problema del desempleo de los jóvenes, el que ha sido tres veces superior al desempleo del resto de la población económicamente activa. El propósito es aumentar la participación de jóvenes en el trabajo asalariado, mediante la entrega de un subsidio a los jóvenes y a sus empleadores, incentivando así la participación en el trabajo formal dependiente de personas entre 18 y 25 años pertenecientes al 40% más vulnerable.</p>	<p>Cuenta con dos componentes:</p> <p>a) El subsidio al empleo de los trabajadores es un beneficio pecuniario anual, pudiendo el trabajador dependiente optar por pagos mensuales, quedando sujeto a reliquidación.</p> <p>b) Traspaso de subsidio o beneficio pecuniario a empresas. En el caso del empleador, el traspaso directo de recursos será siempre mensual.</p>	<p>Tal como se señalaba en el diagnóstico, las y los jóvenes poseen estructuralmente problemas de inserción al mundo del trabajo: alto desempleo e informalidad de ocupados, junto a una baja participación y ocupación, sobre todo de los sectores de bajos ingresos. En este sentido, el programa es un subsidio/transferencia monetaria directa entregado al empleador y al joven, en pos de mejorar su inserción laboral (condición de salario mínimo, específicamente). Como valor, funciona como una subvención a la oferta en el mercado laboral, tratando de solventar la precariedad de las condiciones de acceso juvenil a este propio mercado, donde el Estado busca recuperar el equilibrio macroeconómico en aras de mejorar la integración productiva de la población joven.</p>
<p><b>Programa: Yo Trabajo Jóvenes (2007)</b></p> <p>Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)</p>	<p>El diagnóstico es que los jóvenes que viven en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social presentan dificultades para desarrollar sus capacidades productivas (tanto desempleados como inactivos) debido a</p>	<p>El programa posee tres componentes:</p> <p>a) <b>Apoyo en formación y fortalecimiento de competencias de empleabilidad</b>, por medio del desarrollo de un "Plan Individual de Inserción Laboral" (PIL).</p> <p>b) Traspaso de <b>fondos para comprar los requerimientos</b></p>	<p>Desarrollo de competencias para el empleo, en base a talleres de habilidades para el trabajo. Idea de dotar de conocimientos y saberes a jóvenes precarizados e "incompletos" debido a condiciones estructurales desfavorables. Se supone el ejercicio individual de apoyo al joven que busca</p>

	<p>factores como deserción escolar, educación de baja calidad, precariedad de hábitos laborales, falta de especialización y de redes. Dichos jóvenes ven limitadas sus posibilidades de insertarse en el mercado laboral. El propósito es que los y las Jóvenes vulnerables mejoran sus condiciones de empleabilidad a través de la elaboración de un Plan de Inserción Laboral Individual o de programas de capacitación laboral o de emprendimiento, cuando la inserción laboral no sea posible.</p>	<p><b>básicos</b> para la inserción (indumentaria, costos de dossier de antecedentes del postulante, movilización, adquisición de maquinarias, insumos o herramientas, entre otros) y el respectivo acompañamiento en función del tipo de desenlace determinado en el PIL.  <b>c) Derivación laboral ya sea por una vía dependiente o independiente.</b> Corresponde a la inserción en el mercado laboral o en programas de la oferta FOSIS o públicos en general, con preferencia a un puesto de trabajo dependiente y cuando no sea posible, a un empleo independiente.</p>	<p>insertarse productivamente, y en caso de fracasar en este intento, se le suman capacitaciones o generan articulaciones para que genere un emprendimiento o se considere como trabajador por cuenta propia. De hecho, el diagnóstico plantea muchas cuestiones relacionadas al desgobierno juvenil (hábitos, actitudes), lo que refuerza la necesidad de dotarlo y “gobernarlo” con dispositivos para que sea empleable y funcional al modelo productivo.</p>
--	--	---	---

A partir de la sistematización y análisis de las políticas activas de empleo para jóvenes en el periodo 2014-2018, se puede apreciar que -coincidentalmente- con lo que ya habíamos planteado en la primera parte de este artículo, respecto de las consecuencias del neoliberalismo en el ámbito laboral, el diagnóstico del que parten estas políticas muestran lineamientos comunes en torno a la condición problemática de inserción laboral que sufre la población juvenil -principalmente aquella desventajada socioeconómicamente- en relación a las altas tasas de desempleo e informalidad, principales indicadores que se consideran a la hora de diseñar estas políticas o programas (RIVERA-AGUILERA, 2018, 2020). Respecto de ambos gobiernos, vemos que solo el segundo gobierno de Bachelet propuso, diseñó y ejecutó políticas activas de empleo juvenil, mientras que el de Piñera ha pretendido administrar esas políticas, de manera continuista, para enfocar sus esfuerzos en aspectos más generales del mercado laboral, sobre todo en términos de flexibilizar y “formalizar” los modos de inserción de las juventudes a éste (como es la obligatoriedad de cotización a trabajadores a honorarios, sin

compatibilizar derechos laborales; o la política de contrato especial a jóvenes trabajadores-estudiantes).

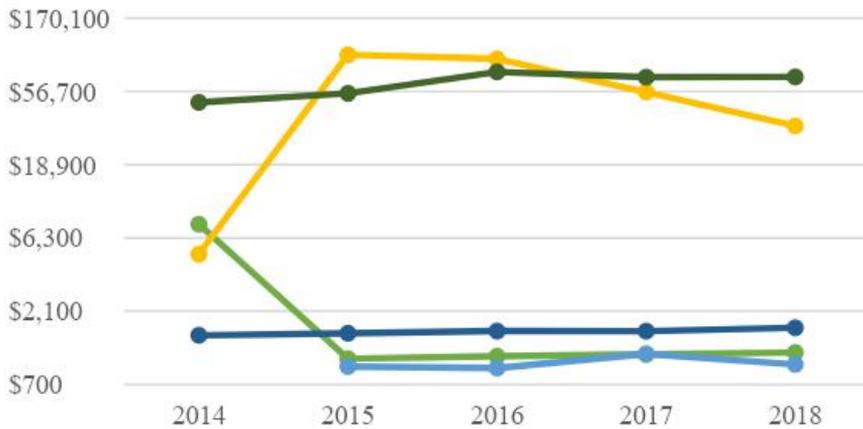
En término agregados, todos presentan bajas coberturas, no superando en muchos casos al 10% de la población potencial de cada programa, cuestión que se condice con los bajos presupuestos destinados a los mismos. El único programa que presenta una excepción a esto es el Subsidio al Empleo Joven, con altas tasas de cobertura, lo que se condice con su presupuesto asignado -que se ha mantenido entre 2016 y 2018 cercano a los \$70 mil millones de pesos chilenos anuales-, lo cual no deja de ser coherente con un Estado neoliberal que genera condiciones para que las empresas -con presupuesto fiscal- incorporen mano de obra juvenil a bajo costo, mostrando con ello, que el mercado por sí solo no resuelve la inserción y calificación de jóvenes trabajadores<sup>10</sup>. De todas formas, informes de evaluación del programa reportan que más que mejorar las condiciones de acceso y calidad del empleo juvenil, funcionan como un verdadero premio a jóvenes que ya estaban integrados en este, debido al desajuste entre los objetivos y la población potencial del programa (MINTRAB, 2018). Otro programa con alto presupuesto inicial, que fue promocionado como símbolo de fomento al empleo del segundo gobierno de Michelle Bachelet, como Más Capaz, se orienta a una población potencial más amplia y no solo juvenil (posee líneas de apoyo a mujeres -jóvenes y adultas- y a personas en situación de discapacidad), lo cual impacta en que la cobertura a este sector de la población, viéndose reducida. De hecho, este programa está devengando sus últimos presupuestos para su cierre<sup>11</sup>. Esto se puede apreciar en el siguiente gráfico:

---

<sup>10</sup> De todas formas, cabe destacar que este programa ha visto mermado su presupuesto, debido a las políticas de austeridad que ha promovido el gobierno de Sebastián Piñera, afectando principalmente al grupo de jóvenes y mujeres. Más información en: <<https://clipper.e-clip.cl/clipper/clip/csjminero/211379/211246>>. Acceso: setiembre de 2020.

<sup>11</sup> Más información: <<https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/actualidad/zoom-al-presupuesto-suben-platas-para-capacitacion-pero-bajan-para/2018-10-04/171209.html>>. Acceso em: setiembre de 2020.

**Gráfico 4** - Presupuesto anual PAE (en miles de millones de pesos chilenos) (2014-2018).



**Fuente:** Elaboración propia en base a presupuesto de cierre anual desde el BIPS.

Otro tema relevante dice relación con la integralidad de las medidas. El análisis desarrollado da cuenta de que el programa Más Capaz y Yo trabajo jóvenes, presentan mayor integralidad debido a que plantean niveles de vinculación y desarrollo de la población juvenil, a través de acciones orientadas a la capacitación de estos, intermediación y seguimiento, mejorando -potencialmente-, los mecanismos de inserción juvenil (mas con las mermas presupuestarias que han sufrido en los últimos años). En un punto intermedio, estarían los programas Justicia Juvenil y Aprendices, debido a que si bien generan un desarrollo laboral y vocacional en oficios de manera considerable, presentan limitaciones sobre todo en torno al seguimiento (Aprendices solo duraría un año, con ese tipo de contrato), mientras que el de Justicia Juvenil posee modalidades acotadas en vistas de su naturaleza de trabajo con jóvenes privados de libertad. En último lugar se encontraría el SEJ, debido a que solo representa una transferencia a empresas en pos de mejorar la posición salarial del joven trabajador. En definitiva, a pesar de existir esfuerzos que intentan posicionarse con una alternativa de políticas que pueden ser entendidas más integralmente, su presupuesto reducido y baja cobertura, hacen que no sea significativo su impacto en la población juvenil. De hecho, se podría aseverar que siga primando una sectorialidad

de las medidas, cuestión que ya avizoraban autores a inicios de siglo (DÁVILA, 2001).

Un sello claramente neoliberal de las políticas bajo este tipo de Estado, tal como veíamos en análisis previos, se aprecia al rol focalizador (o extremadamente focalizador) y subsidiario de las políticas para esta población, con énfasis en la empleabilidad y pro-productividad (CAPTE, 2008), bajo los preceptos del management (RIVERA-AGUILERA, 2016a). Sobre el primero, sabemos que todas las políticas sociales en Chile se definen bajo criterios de focalización y dentro de estas se encuentran las de juventud. A pesar de que ciertas políticas consideren en su totalidad al rango legal juvenil -entre 15 y 29 años-, el modo en que se elige a la población objetivo está en su mayoría condicionado por el nivel socioeconómico de la persona (asociado a su puntaje de la Ficha de Protección Social, como otras medidas de pobreza) y, por ende, con su precariedad estructural. Por su parte, sobre la subsidiariedad, cabe destacar que muchas de ellas consideran las transferencias de financiamiento a privados-empresas o a los propios jóvenes como la forma en generar mejores condiciones para estos últimos. Sin más, no se hacen cargo de la posición estructuralmente desfavorable de las y los jóvenes, ni del patrón de acumulación imperante que promueve y reproduce dependencia y superexplotación, suprimiendo al Estado de un rol activo no solo respecto de garantizar derechos sociales sino también planificador, cuestión que no se condice con el rol activo que sí posee bajo el neoliberalismo, respecto de bajar los costos de las empresas y la generación de mayor rentabilidad para los privados. Complementando lo anterior, podemos decir que el punto sobre la entrega de “bonos” en dinero a los jóvenes, tiene gran relevancia ideológica junto al traspaso de dineros a las empresas para emplear éstos, porque en el primer caso, siguiendo a Jacinto (2008), puede considerarse como una responsabilización individual del problema de la empleabilidad, lo que se relaciona con literatura más reciente sobre el tema (PÉREZ-SÁINZ, 2016; CARBAJO; SANTAMARÍA, 2019) y que se vincula a los señalado anteriormente acerca de la ciudadanía neoliberal que se promueve. Asimismo, exceptuando el programa de Educación Técnico Profesional –no dispuesto en este artículo por no considerarse como una PAE-, no

se considera la devaluación sostenida de las credenciales educativas de estudios superiores, cuestión que ha generado un desajuste de expectativas y de credenciales con la oferta de trabajos del propio mercado del trabajo (SEVILLA; FARÍAS, 2019; DIDIER et al., 2013) señalan que una de las razones de lo anterior es por la desarticulación entre el sistema educacional y el de formación para el trabajo en Chile, ya que esta distancia genera distorsiones de sus efectos, terminando como programas cortoplacistas que no se articulan con modelos de desarrollo nacionales, viéndose mermada la absorción de fuerza de trabajo semicalificada en el mercado del trabajo. Además, para el caso de los empleadores, diversa evidencia destaca que las empresas asumen de forma deficiente y diferenciada el beneficio (O'HIGGINS, 2017; ARSCHILE, 2017).

Por último, y complementando la perspectiva juvenil, se aprecia que los programas se basan en dotar a jóvenes, como grupo específico de vulnerabilidad, de herramientas para ser empleables -desde la autodisciplina y la autonomía, a la formación en oficios-, dando facilidades a empresas para que éstos no sean un problema. Según el propio Rivera-Aguilera (2016a), en base a otros estudios, esto responde a la idea managerial de la empleabilidad del trabajador joven como tecnologías de control: se implementa un discurso propio del management en áreas cada vez más informales de la vida; y, en segundo término, entendiendo al management como una disciplina capaz de responder a las demandas del mercado (PARKER, 2002 apud RIVERA-AGUILERA, 2016a). De hecho, en base al origen de estos programas bajo los lineamientos del CAPTE, no existen perspectivas críticas a su desarrollo, y menos relacionados con otras formas de organización y producción económica, como el cooperativismo o la economía social solidaria (RIVERA-AGUILERA, 2020), existiendo un continuum ideológico entre ambos gobiernos.

Sumada a esta idea, la propia concepción de la empleabilidad que responde a la relación estrecha entre competencias y productividad de las teorías del capital humano (HERRERA, 2017), desconoce los fuertes efectos de desajuste que se han producido en el mercado laboral, asumiendo que la funcionalidad del trabajador solo responde a la

posesión o no de ciertas habilidades entregadas. Esto último es fundamental debido al creciente y sostenido proceso de subempleo a nivel de competencias e insuficiencia horaria de las y los jóvenes en Chile, sumada a la poca integralidad de programas de estudios que respondan a las necesidades económicas y productivas del país (SEVILLA; FARIÁS, 2019).

Así, las políticas analizadas responderían más a una idea de matizar los efectos de la incertidumbre e inseguridad propia del mercado laboral al cual se enfrentan las juventudes, generando programas que busquen menguar el déficit salarial, por ejemplo, más que apelar a las condiciones estructurales del mercado del trabajo. Por tanto, esto asume que el Estado debe solo actuar cuando se genera el desajuste entre la oferta de mano de obra de incierta calidad, apelando a un paradigma basado en la individualización del riesgo social (O'REILLY et al., 2015), como también a una colonización activa en torno a los preceptos del modelo de acumulación neoliberal (RIVERA-AGUILERA, 2020).

## **REFLEXIONES FINALES**

El presente capítulo se propuso identificar los principales lineamientos de las políticas activas de empleo juvenil en relación al segundo periodo del gobierno de Michelle Bachelet, y al primer año del segundo mandato de Sebastián Piñera 2018 (2014-2018).

Tal como pudimos apreciar en las páginas precedentes, las políticas activas de empleo para la juventud muestran claramente un sello ideológico neoliberal, sin mayores diferencias entre ambos gobiernos. El sello neoliberal dice relación con la lógica que sostiene estas políticas, donde la subsidiaridad, la focalización, la promoción de la gestión privada de lo público y del riesgo social, el bajo presupuesto, la baja integralidad o mayor sectorialidad de las políticas, son solo algunos aspectos que refuerzan el patrón de acumulación neoliberal, que reproduce la economía chilena como periférica y dependiente, con claros rasgos que reproducen la precarización de la vida de la población juvenil más empobrecida.

Las políticas para jóvenes que se gestaron, si bien poseen una perspectiva más integral que nociones previas –sobre todo en relación al acompañamiento de programas como Más Capaz o Yo Trabajo-, reproducen las lógicas estructurales que segmentan previamente las posibilidades de inserción juvenil al mercado del trabajo. Esto se traduce en que no existen nociones contrahegemónicas a estos procesos, sino que más bien se dan como hechos consumados. Desde ahí el rol del Estado se ve más tutelar que protagonista, en la medida en que las lógicas del capital siguen subsumiendo a la gestión de la fuerza de trabajo. No se democratizan las relaciones sociales, y menos las de producción, fomentando la reproducción de las condiciones en base a los vehículos del capital humano y del mérito (como los propios ejes estructuradores del CAPTE, en 2008).

Además, y como pudimos apreciar, las políticas y programas también se complementaron con nuevas normativas que discuten sobre la organización del proceso de trabajo. Vimos que, más allá de los preceptos liberales frente a aquello, las lógicas de flexibilización gestarían nuevas condiciones de superexplotación de la fuerza de trabajo, y, sobre todo, de las y los jóvenes. Estas medidas, sumado a la gestión managerial de sus capitales y capacidades, podrían socavar aún más los fragmentados e inciertos procesos de inserción de las juventudes a la sociedad, cuestión que interpela a generar reales mecanismos de integración de los jóvenes, conociendo de mejor forma sus condicionamientos estructurales, posicionando su bienestar y derechos en detrimento de las cifras y estabilidad macroeconómica, cuestión –que desde nuestro punto de vista es imposible de realizar bajo la sociedad neoliberal imperante.

Con todo, el análisis permite reflexionar que dado el tipo de formación (niveles educativos de pocas horas y bajos en especialización) que se pone a disposición de los jóvenes más empobrecidos y excluidos de la sociedad -a través de las políticas activas de empleo- sus trayectorias laborales no mostrarán fuerte estabilidad, también debido a la propia dinámica del mundo laboral en Chile. El patrón de reproducción del capital que existe permite que la inserción de estos jóvenes no se realice en los sectores de punta y más desarrollados de la economía, sino en

aquellos que -lo más probable- haga que los y las jóvenes transiten entre el empleo, desempleo y la inactividad, como ya lo ha señalado -aún desde otros análisis- la OIT (2019).

En ese sentido, si bien los hallazgos no se adentraron en evaluar el resultado de las políticas activas de empleo, si es que avanzamos el análisis siguiendo el hilo de reflexión arriba señalado, podemos suponer que las y los jóvenes -cada vez más- viven condiciones de precariedad, marcando sus trayectorias futuras, porque las barreras con las que se encuentran son de orden estructural y no de mera voluntad, cuya resolución no pasa por la disposición individual. Dicho de otro modo, uno de los sellos de las políticas activas de empleo estaría en que apelan construir y dotar a los jóvenes -más empobrecidos de la sociedad- de la idea de que son ellos quienes deben resolver individualmente su exclusión del mercado laboral, con “sus capacidades” y adecuación y funcionalidad a las lógicas y necesidades de la empresa (que le otorga la oportunidad de unirse a ellos). En ningún caso existe un cuestionamiento acerca del mercado laboral, tanto del patrón que impera ni del rol del Estado frente a este, todo lo cual permite producir y reproducir la condición de precariedad laboral en una economía dependiente y periférica, como señala Osorio. Mirado desde otra matriz de análisis, como es la perspectiva de la gubernamentalidad en la que se basa Rivera-Aguilera (2016a), coincidimos con él al considerar que las instituciones encargadas de la generación e implementación de las políticas de empleo construyen a este “joven trabajador” desde la idea del realce de la autoestima y autogobierno, para que sea funcional al orden managerial neoliberal, ya que se alfabetiza a la población joven, especialmente excluida y carenciada, para que actúe, piense y delibere de una forma disciplinar para asimilarse normativamente para su inserción laboral.

Por último, consideramos que los gobiernos de Michelle Bachelet y de Sebastián Piñera en el período de estudio, ofrecen políticas activas de empleo que podríamos calificar de precarias e insuficientes políticas para individuos jóvenes empobrecidos, que les ofrece la posibilidad de constituirse en trabajadores y trabajadoras funcionales a los intereses del mercado -neoliberal- y la lógica del capital. A partir de esto, se abre toda una línea de preguntas que sustenten nuevos estudios sobre la relación

entre políticas de emprego, jóvenes y modelos de desarrollo o proyectos societarios postneoliberales.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, L. **Mercados laborales, encadenamientos productivos y políticas de empleo en América Latina (ILPES)**. CEPAL, 1997.

ARSCHILE, S. **Evaluación de Implementación de Programas Subsidio al Empleo Joven y Bono al Trabajo de la Mujer**. Santiago de Chile: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), 2017.

ASENJO, A. **Subsidio al Empleo Joven en Chile: Hacia una Evaluación de Impacto**. Seminario de Título Ingeniero Comercial, Mención Economía. Santiago: Universidad de Chile, 2010.

ASSUSA, G.; BRANDÁN, M. "Salvar a la generación perdida": gubernamentalidad, empleabilidad y cultura del trabajo. El caso de un programa de empleo para jóvenes en Argentina. **Revista de Sociología e Política**, V. 22 N° 49, março, p.157-174, 2014.

BACHELET, M. **Chile de todos**. Programa de Gobierno Michelle Bachelet Outubro de 2013. (2014-2018) Disponible em: <[http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb\\_1\\_0.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2020.

CANALES, M. **Metodologías de la investigación social**. Santiago: LOM ediciones, 2006.

CASTRO, D. Sobreeducación en el mercado laboral chileno. **Revista de Análisis Económico**, v. 34, n. 1, abril, p. 51-83, 2019.

CARBAJO, D.; SANTAMARÍA, E. Subjective effects of entrepreneurship policies among Spanish young people. **Psicoperspectivas**, V. 18 n°3, p. 16-28, novembro, 2019.

CEPAL. **Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral**: aprendizajes desde América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL, 2019a.

\_\_\_\_\_. **La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe**. Naciones Unidas. Santiago: CEPAL, 2019b. Disponible em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44697/8/S1900448\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44697/8/S1900448_es.pdf)>. Acesso em: 03 out 2020.

CEPAL/OIJ. **La juventud en Iberoamérica**. Tendencias y urgencias. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

CEPAL/OIT. Employment Situation. In: **Latin America and the Caribbean**. The transition of young people from school to the labour market. Naciones Unidas: OIT, p. 15-7. 2017.

COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD (CNP). **Mercado laboral y educación en Chile**: Principales tendencias y resultados. Santiago, 2018.

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL TRABAJO Y EQUIDAD (CAPTE). **Hacia un Chile más justo**: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social. Informe final Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. 2008. Disponible en: <<http://www.consejoconsultivoemt.cl/wp-content/uploads/2014/09/Informe-Final-del-Consejo-Asesor-Presidencial-Trabajo-y-Equidad.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2020.

DÁVILA, O. Políticas sociales, jóvenes y Estado: o el síndrome del padre ausente. **Última Década**, 11, 1999.

DÁVILA, O. ¿La década perdida en política de juventud en Chile; o la década del aprendizaje doloroso? hacia una política pública de juventud. **Última década**, V. 9 n°14, p. 9-47, 2001.

DIDIER, N.; PÉREZ, C.; VALDENEGRO, D. Capacitación y capital humano: análisis de las últimas dos décadas. **Revista de Psicología**, V. 22 n° 2, p. 87-99, 2013.

FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA. **Reinserción social y laboral de infractores de ley**. Estudio comparado de la evidencia. Santiago, 2015.

FUNDACIÓN SOL. **¿Quiénes ganan el Salario Mínimo en Chile?** Evidencia desde la última encuesta CASEN. Santiago de Chile: Fundación Sol, 2020.

GAUDICHAUD, F. **Las fisuras del neoliberalismo maduro chileno**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2015. Disponible em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20151203023022/fisuras.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2020.

GHIARDO, F.; DÁVILA, Ó. **Trayectorias sociales juveniles: Ambivalencias y discursos sobre el trabajo**. Santiago: INJUV, 2008.

GÓMEZ, V.; ROYO, P.; JIMÉNEZ, A.; CRUZ, M. Trabajo y familia: expectativas en jóvenes chilenos. **Sociologías**, V. 21 n°52, p. 270-297, 2019.

GONTERO, S.; WELLER, J. ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina. **Serie Macroeconomía del Desarrollo**, n. 169, 2015.

HARVEY, D. **El “Nuevo” Imperialismo: Acumulación por Desposesión**. Buenos Aires: Socialist Register - CLACSO, 2004.

HERRERA, D. Empleabilidad versus sobrecualificación. Desajuste entre formación y empleo en las trayectorias laborales de los jóvenes titulados en España. **Sociología del trabajo**, n° 89, p. 29-52, 2017.

INE. **Encuesta Nacional de Empleo, trimestre julio-agosto-septiembre**. Chile: Instituto Nacional de Estadísticas, 2019.

INJUV. **Novena Encuesta Nacional de Juventud**. Santiago: Instituto Nacional de la Juventud, 2019. Disponible en: <[http://www.injuv.gob.cl/storage/docs/9%C2%B0\\_Encuesta\\_Nacional\\_de\\_Juventud\\_2018.pdf](http://www.injuv.gob.cl/storage/docs/9%C2%B0_Encuesta_Nacional_de_Juventud_2018.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2020.

JACINTO, C. Estrategias sistémicas y subjetivas de transición laboral de los jóvenes en Argentina. El papel de los dispositivos de formación para el empleo. **Revista de Educación**, n° 34, p. 57-80.2006.

\_\_\_\_\_. Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral. **Revista de Trabajo**, V. 4 n° 6, p. 123-142; 2008.

\_\_\_\_\_. La formación para el trabajo en la escuela secundaria como reflexión crítica y como recurso. **Propuesta Educativa**, año 22, n. 40, p. 48-63, noviembre, buenos Aires,2013.

\_\_\_\_\_. Presentación: Educación y trabajo en tiempos de transiciones inciertas. **Páginas de Educación**, V. 9 n.2, p. 1-13, Montevideo, 2016.

JACINTO, C.; CHITARRONI, H. Precariedades, rotación y movilidades en las trayectorias laborales juveniles. **Estudios del Trabajo**, Buenos Aires, n. 39/40, p. 5-36, 2010.

MARTÍNEZ, M.; SILVA, C.; MORANDÉ, M.; CANALES, L. Los jóvenes ciudadanos: reflexiones para una política de formación ciudadana juvenil. **Última década**, V.18 n.32, p. 105-118, 2010.

MIQUEL, J.; LÓPEZ-ANDREU, M. Crisis del empleo y polarización de las trayectorias laborales. El caso de los adultos jóvenes en Cataluña. **Papers**, V. 101 n.1, p. 5-30, 2016.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (MINTRAB). **Informe final de evaluación programa Más Capaz**. MINTRAB. 2015.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (MINTRAB). **Resumen ejecutivo evaluación programas gubernamentales (EPG): programa Subsidio al Empleo Joven**. MINTRAB. 2018.

NEFFA, J. **De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011)**. Argentina: CEIL/CONICET, 2011.

NOVICK, M. El mundo del trabajo: Cambios y desafíos en materia de inclusión. **Serie Políticas Sociales**, n. 228, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43221>>. Acesso em: 23 set. 2020.

O'HIGGINS, N. **Rising to the youth employment challenge: New evidence on key policy issues**. Geneva: ILO, 2017.

OIT. **Trabajo Decente y Juventud en América Latina**. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe , 2013.

\_\_\_\_\_. **Panorama Laboral 2019**. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2019.

OLMOS, A. Jóvenes Bicentenario: Reflexiones a partir de las políticas públicas en vulnerabilidad, empleabilidad y juventud. **Actual Marx/ Intervenciones**, n. 10, 2011.

O'REILLY, J.; EICHHORST, W.; GÁBOS, A.; HADJIVASSILIOU, K.; LAIN, D.; LESCHKE, J.; VILLA, P. **Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe: Flexibility, Education, Migration, Family Legacies, and EU Policy**. SAGE Open, 2015.

O'REILLY, J.; GROTTI, R.; RUSSELL, H. Are some sectors more "youth friendly" than others? Employment regimes, sectors, and gender disparities. **Wiley Human Resource Management Journal**, v. 29, julho, p. 490-508. 2019.

OSÓRIO, J. América Latina o novo padrão exportador de especialização produtiva. Estudo de cinco economias da região. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. **Padrão de reprodução do capital**. p. 37-86. São Paulo: Boitempo, 2012.

PARKER, M. **Against management: Organization in the age of managerialism**, 2002.

PÉREZ SÁINZ, J. Globalización y relaciones asalariadas en América Latina. Entre la generalización de la precariedad y la utopía de la empleabilidad. In: **Trabajo global y desigualdades en el mercado laboral**. Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p.19-38. CLACSO. 2016.

PIÑERA, S. **Programa de gobierno 2018-2022**. 11/06/2018.

UNESCO. Disponible em:

<[https://www.siteal.iiop.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_chile\\_6013.pdf](https://www.siteal.iiop.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_chile_6013.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2020.

PINTO, A. **Políticas de Intermediación Laboral en Chile**. 2011. . Tesis (Magister Gobierno y Sociedad) - Universidad Alberto Hurtado, 89.p. 2011.

PINTO, J.; SALAZAR, G. **Historia Contemporánea de Chile**. v. 1. Estado, legitimidad y ciudadanía. Santiago: LOM, 1999.

RAMÍREZ, S. **Sociogénesis del neoliberalismo en Chile: acumulación por desposesión y gubernamentalidad**. 2018. . Tesis (Magister en Ciencias Sociales) - Universidad de Chile, Santiago, 2018.

RIVERA-AGUILERA, G. Gubernamentalidad y políticas de empleo: la construcción discursiva del joven trabajador en Chile. **Última Década**, n. 45, p. 34-54, dezembro. 2016a.

\_\_\_\_\_. Governar a la juventud vulnerable: un análisis discursivo de las políticas de empleo juvenil en Chile. **Revista Pueblos y Fronteras digitales**, v. 11, n. 21, p. 192-213, México. 2016b.

\_\_\_\_\_. La construcción discursiva del joven trabajador: Un análisis crítico a los informes Tendencias Mundiales de Empleo. **Universitas Psychologica**, V. 17 n.1, p. 1-14, Colombia, 2018.

\_\_\_\_\_. **El joven analfabeto del management:** (Des)empleo juvenil y la producción de sujetos laborales. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Chile, 2020.

RUIZ, C.; BOCCARDO, G. **Los chilenos bajo el neoliberalismo.** Clases y conflicto social. Santiago de Chile: Nodo XXI/El Desconcierto, 2014.

RUIZ SCHNEIDER, C. **De la república al mercado.** Ideas educacionales y política en Chile. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2010.

SANTAMARÍA, E. «Buscarse la vida»: Trayectorias y experiencias de precariedad en el acceso al empleo de las personas jóvenes. **Revista de Estudios de Juventud**, 89, p. 101-123, 2010.

SANTAMARÍA, E. Jóvenes, crisis y precariedad laboral: Una relación demasiado larga y estrecha | Encrucijadas. **Revista Crítica de Ciencias Sociales**, n.15, 2018.

SERVICIO NACIONAL DE MENORES (SENAME). **Resolución exenta N° 0436 que aprueba orientaciones técnicas para el funcionamiento del programa de apoyo psicosocial para**

**adolescentes privados de libertad, modalidad programas de intermediación laboral**, SEMANE. 2017. Disponible en: <[https://www.sename.cl/wsename/ot-justicia-juvenil/Orientacion-Tecnica-Programa-de-intermediacion-Laboral-\(PIL\).pdf](https://www.sename.cl/wsename/ot-justicia-juvenil/Orientacion-Tecnica-Programa-de-intermediacion-Laboral-(PIL).pdf)>. Acesso em: 01 out. 2020.

SEVILLA, M-P.; FARÍAS, M. **Labour market mismatch in emerging countries**: the case of Chile. P. 276-293. 2019.

STECHER, A.; SISTO, V. Trabajo y precarización laboral en el Chile neoliberal. In: ARAUJO, K. **“Hilos tensados”** Para leer el octubre chileno. Santiago: Colección IDEA, p.37-82. 2019.

SOTELO, A. Subimperialismo y dependencia en la era neoliberal. **Caderno C R H**, Salvador, v. 31, n. 84, p. 501-517, set./dez. 2018.

TOKMAN, V. Economic development and labor markets segmentation. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, V. 31 n.1-2, p. 23-48, 1989.

VIDAL, P.; VARGAS, R. Ciudadanía en tiempos del Capital. Una crítica desde la tradición marxiana. **Convergencia Revista de Ciencias Sociales**, n. 80, 2019. Disponible em: <<https://convergencia.uaemex.mx/article/view/10418>>. Acesso em: 29 set. 2020.

VIDAL, P.; GONZÁLEZ, C. SILVA, R.; SELAMÉ, N. Neoliberalismo y Neodesarrollismo en Latinoamérica: encuentros y desencuentros ideológicos entre los gobiernos de Bachelet-Piñera y Lula-Dilma (2005-2013). In: VIDAL, P. **Neoliberalismo, Neodesarrollismo y Socialismo bolivariano**. Modelos de desarrollo y Políticas públicas en América Latina. Santiago: CLACSO, p. 162-189. 2019. Disponible em: <<https://libros.uchile.cl/842>>. Acesso em: 26 set. 2020.

WELLER, J. **Los jóvenes y el empleo en América Latina.** Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral. Colombia, Mayol ediciones, 2007.