

Documento de Trabajo N° 40

Análisis de la situación del desempleo juvenil en Chile: causas y recomendaciones de política

Resumen

Este estudio analiza la situación del desempleo juvenil en Chile. Se constata, como ocurre también a nivel internacional, que el desempleo de los más jóvenes es muy superior al desempleo general de la economía. De acuerdo a la información proporcionada por el INE, mientras que la tasa de desempleo general se ubica en 6,1% (trimestre móvil noviembre-enero de 2007), para la población de entre 15 y 24 años de edad es de 14,8%.

Las razones que estarían detrás del elevado desempleo juvenil serían las siguientes: la falta de capital humano, de experiencia laboral, y la carencia de una legislación laboral que incentive de manera directa su contratación. Todo lo anterior hace que su costo relativo de contratación sea muy elevado.

Como principales recomendaciones de política se sugieren: modificaciones a la legislación vigente que aumenten la flexibilidad de este mercado laboral, la implementación de salarios mínimos diferenciados con mayores niveles de escalonamiento, una activa política de capacitación laboral que incremente el capital humano de este subgrupo de la población, y finalmente, el perfeccionamiento de los sistemas de protección contra el desempleo.

JEL Classification: J18, J23, J24, J64

Keywords: Desempleo juvenil, deserción escolar, capacitación laboral

La publicación de los Documentos de Trabajo no está sujeta a la aprobación previa de la Mesa Directiva de la Cámara Chilena de la Construcción. Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también el análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión de la Cámara Chilena de la Construcción o sus directivos.

CONTENIDOS

Resumen Ejecutivo y principales conclusiones

- I. Introducción**
- II. El problema del desempleo en los jóvenes**
- III. Consecuencias del desempleo**
- IV. Origen del problema**
- V. Recomendaciones de política**
 - V.1 Legislación laboral
 - V.2 Salario mínimo
 - V.3 Capacitación y educación
 - V.4 Perfeccionamiento de los sistemas de protección contra el desempleo

Referencias

Análisis de la situación del desempleo juvenil en Chile: causas y recomendaciones de política

Resumen Ejecutivo y principales conclusiones

En este estudio se constata que, tal como ocurre también a nivel internacional, el desempleo de los más jóvenes es muy superior al desempleo general de la economía. De hecho, de acuerdo a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), mientras que la tasa de desempleo general se ubica en 6,1% (trimestre móvil noviembre-enero de 2007), para la población de entre 15 y 24 años de edad es de 14,8%.

Adicionalmente, con información proveniente de las encuestas CASEN para el período 1990-2003 se analiza la evolución de la brecha existente entre el desempleo de la población juvenil (entre 15 y 24 años) y el desempleo general de la economía. Es posible apreciar que la brecha del desempleo juvenil respecto del desempleo general creció fuertemente a comienzos de la década recién pasada. Luego de alcanzar un punto máximo en 1994 se produce una caída hasta el año 2000. Sin embargo, las cifras disponibles para 2003 dan cuenta de un leve repunte en la brecha. De esta manera, hay un aspecto importante que llama la atención: la brecha de desempleo reacciona al ciclo económico, aumentando en los períodos de bajo dinamismo, y cayendo en la parte alta del ciclo.

El desempleo juvenil no afecta por igual a toda la población, sino que se concentra particularmente en los primeros quintiles de ingreso, lo que hace más preocupante este fenómeno. En efecto, para el primer quintil de ingresos la tasa de desempleo es de 44%, mientras que para el segundo es de sólo 24,7%, es decir, un poco más de la mitad. En cambio, la tasa de desempleo del quinto quintil es prácticamente equivalente al desempleo general de la economía.

Por otro lado, las estimaciones muestran que el desempleo que experimentan los más jóvenes tiende también a ser más breve. En otras palabras, la duración del desempleo aumenta con la edad de la persona.

¿Debiera ser un objetivo de política pública una reducción significativa de la tasa de desempleo juvenil? En otras palabras, ¿es deseable que la población que se encuentra entre los 15 y 24 años de edad esté trabajando, o al menos, buscando un trabajo? La respuesta es, como muchas veces ocurre en economía, depende. Por ejemplo, si la persona está en edad de estudiar, y tiene estudios inconclusos, entonces, no sería para nada conveniente que ésta estuviera buscando un empleo, sino más bien el objetivo de política debiera ser su reincorporación al sistema educativo formal. Las estimaciones muestran que el retorno salarial por cada año adicional de escolaridad que acumula la persona es de 14%. La inversión en capital humano es muy rentable. Por lo tanto, reducir el desempleo juvenil es importante, pero las políticas deben reconocer la jerarquía de los objetivos existentes, y establecer adecuadamente los incentivos.

El desempleo juvenil tiene también importantes efectos indirectos, como por ejemplo, en términos de drogadicción y delincuencia. Esto, por supuesto, podría generar daños irreversibles en el proceso de formación de capital humano, y por lo tanto, en la capacidad futura de incorporarse al mercado del trabajo.

Las razones que estarían detrás del elevado desempleo juvenil serían las siguientes: la falta de capital humano, de experiencia laboral, y la carencia de una legislación laboral que incentive de manera directa su contratación. Todo lo anterior hace que su costo relativo de contratación sea muy elevado.

De esta manera, las recomendaciones de política se pueden agrupar en cuatro grandes áreas. En primer lugar, se sugieren modificaciones a la legislación vigente que aumenten la flexibilidad de este mercado laboral. En este sentido, es de vital importancia permitir una distribución más flexible de la jornada laboral tanto durante el día, como durante el año, de manera de hacer calzar las necesidades de los empleadores, con la disponibilidad laboral de los jóvenes. Además, para incentivar el empleo de las personas jóvenes se deben crear incentivos directos a su contratación, por ejemplo, subsidiando la contratación, o bien, el pago de las obligaciones previsionales (Isapre, AFP).

Por otro lado, se necesita implementar salarios mínimos diferenciados con mayores niveles de escalonamiento, que reconozcan las diferenciales de productividad. Dado que es el desempleo de los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad el que preocupa, y en particular, el de aquellos entre 18 y 24 años (ya que es más probable que éstos hayan finalizado sus estudios secundarios), entonces, se debiera tener una diferenciación salarial adicional para este segmento, diferenciación que hoy no existe. Hoy sólo existe un salario mínimo diferenciado para los menores de 18 años y para los mayores de 65 años.

En tercer lugar, se requiere de una política activa de capacitación laboral que incremente el capital humano de este subgrupo de la población. Urge tener una política de capacitación laboral para aquellos más jóvenes que actualmente se encuentran en la fuerza de trabajo, y que por diversas circunstancias no están en condiciones de volver a las aulas de clases.

Finalmente, se deben perfeccionar los sistemas de protección contra el desempleo. La actual normativa debe ajustarse a las nuevas características que exhibe hoy el mercado laboral (elevada rotación laboral), de manera de proteger adecuadamente a los jóvenes, que por diversas circunstancias participan del mercado laboral, y se encuentran desempleados. Una alternativa consistiría en acortar los plazos que se exigen de permanencia en el último empleo para poder optar a los distintos beneficios.

I. Introducción

Este estudio analiza la situación del desempleo juvenil en Chile. Se constata, como ocurre también a nivel internacional, que el desempleo de los más jóvenes es muy superior al desempleo general de la economía. Cabe señalar, que las consecuencias del desempleo juvenil son tanto a nivel individual (carencia de ingresos) como a nivel social (deserción escolar, drogadicción), por lo tanto, es necesario entender cuáles son los factores que están detrás del elevado desempleo que experimenta el segmento más joven de la fuerza de trabajo.

El desempleo juvenil necesita de políticas específicas destinadas a aliviar esta situación, pero por sobre todo requiere de políticas que sean coherentes, y que establezcan de manera adecuada los incentivos para este subgrupo de la población. En ese sentido, cabe señalar que la principal preocupación debiera ser la de generar las condiciones adecuadas para que este segmento de la población invierta en capital humano, lo cual redundará en mejores condiciones de empleabilidad para el futuro, y además, permitirá que el país cuente con una fuerza de trabajo que esté aptamente capacitada para enfrentar los desafíos que impone un mundo cada vez más globalizado y competitivo.

Este documento se estructura de la siguiente manera. Luego de esta breve introducción, la sección II da cuenta del fenómeno de desempleo de los jóvenes en Chile a la luz de las cifras oficiales. A continuación, en la sección III se discuten cuáles son las consecuencias, tanto de corto como de largo plazo, que tiene el desempleo juvenil. La sección IV, por su parte, ahonda en las causas que dan origen a este flagelo. Finalmente, la sección V esboza algunas recomendaciones de política, las que se enmarcan en cuatro grandes áreas: legislación laboral, salario mínimo, capacitación y educación, y perfeccionamiento de los sistemas de protección contra el desempleo.

II. El problema del desempleo en los jóvenes

En primer lugar, se debe señalar que no solo en Chile, sino más bien en todo el mundo, el desempleo de los jóvenes supera con creces el desempleo general de la economía.¹

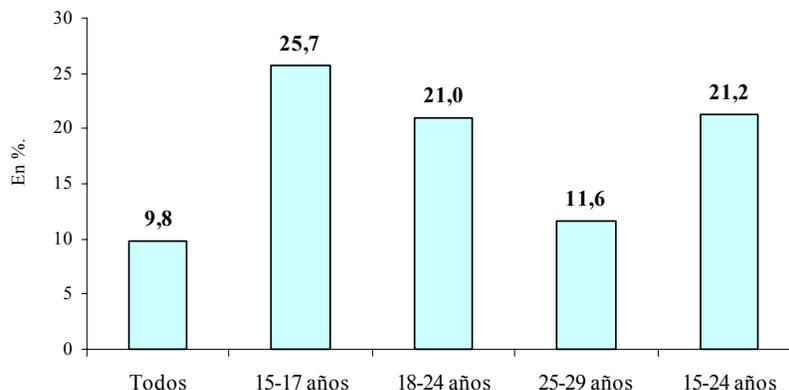
Para dar cuenta de este fenómeno a nivel local, el Gráfico 1 muestra las cifras de desempleo para distintos subgrupos de la población, grupos etarios, con los datos provenientes de la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN (2003).

Es posible notar claramente que existe un perfil decreciente en la tasa de desocupación cuando se analiza por tramos etarios. Así, mientras que para los jóvenes de entre 15 y 17 años de edad, el desempleo alcanza el 25,7%, para aquellos que tienen entre 18 y 24 años es de sólo 21%. Ahora bien, si se analiza el tramo siguiente, es decir, el conformado por aquellos individuos de entre 25 y 29 años de edad, el desempleo disminuye abruptamente a 11,6% acercándose bastante al promedio nacional, que para 2003 era de 9,8%.

¹ Sin ir más lejos, y solo a modo de ejemplo, en Perú mientras que el desempleo general se ubica actualmente en 9% (trimestre móvil noviembre-enero de 2007), el desempleo juvenil (segmento de entre 14 y 24 años de edad) se ubica en 16,6%, es decir, casi el doble.

Para el grupo objetivo de análisis, esto es, los jóvenes entre 15 y 24 años de edad, la tasa de desempleo en 2003 era de 21,2%, es decir, 2,2 veces el promedio nacional.

Gráfico 1
Desempleo por tramos de edad



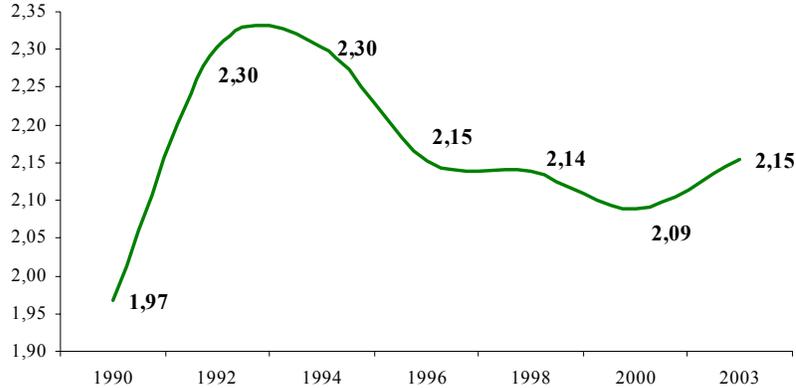
Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2003.

De esta manera, resulta interesante analizar cuál ha sido la evolución de la brecha existente entre el desempleo juvenil y el desempleo general de la economía a lo largo del tiempo. Para ello, se utilizará nuevamente la información proveniente de las encuestas CASEN para el período 1990-2003.² El Gráfico 2 presenta la evolución de la brecha entre el desempleo de la población de entre 15 y 24 años (desempleo juvenil) y el desempleo general.

Es posible apreciar que la brecha del desempleo juvenil respecto del desempleo general de la economía creció fuertemente a comienzos de la década recién pasada (en 1990 la brecha era de 1,97 veces). Luego de alcanzar un punto máximo en 1994 (2,3 veces), se produce una caída en ésta hasta alcanzar un valor de 2,09 veces en 2000. Luego, las cifras disponibles para 2003 dan cuenta de un leve repunte en la brecha, situándose en 2,15 veces, sin embargo, aún está lejos del nivel registrado en el período 1992-1994.

² La encuesta CASEN ha sido levantada en los siguientes años de ese período: 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2003. Actualmente, se está procesando la información proveniente de la encuesta CASEN 2006. Se espera que MIDEPLAN arroje los principales resultados de esta nueva medición durante el transcurso de este año.

Gráfico 2
Evolución de la brecha del desempleo juvenil (15-24 años)
(desempleo juvenil / desempleo general)

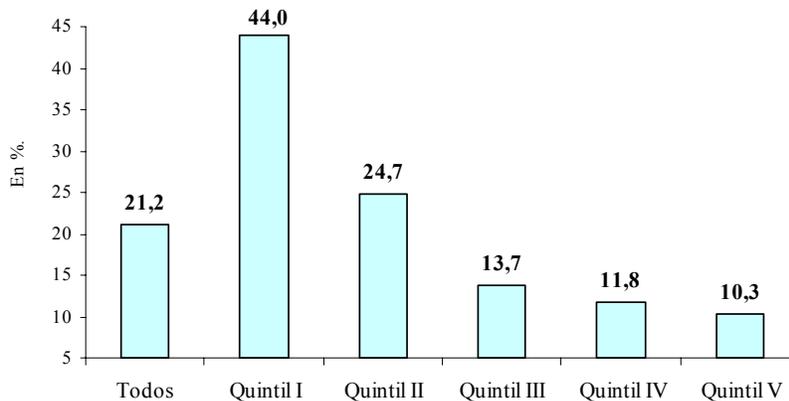


Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2003.

Un aspecto importante llama la atención: la brecha reacciona al ciclo económico. De hecho, durante la mayor parte de la década recién pasada, en medio de un contexto económico muy dinámico, ésta mostró un perfil notoriamente decreciente hasta aproximadamente el surgimiento de la denominada *crisis asiática*. Luego de este acontecimiento se produce un punto de inflexión, con un cierto rezago, en la evolución de la brecha.

¿Es pareja la incidencia del desempleo juvenil en todos los estratos socioeconómicos? Lamentablemente no. Es decir, se agudiza precisamente en aquellos segmentos más vulnerables de la población, tal como se puede deducir cuando se analizan las cifras de desocupación por quintil de ingresos. El Gráfico 3 da cuenta de esta situación.

Gráfico 3
Desempleo juvenil (15-24 años) según quintil de ingresos

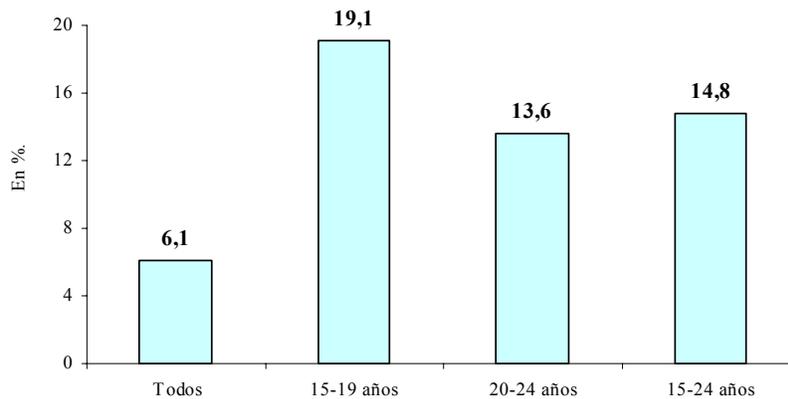


Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2003.

Las diferencias en la tasa de desempleo entre los jóvenes son significativas. Por ejemplo, para el primer quintil de ingresos la tasa de desempleo es de 44%, mientras que para el segundo es de sólo 24,7%, es decir, un poco más de la mitad (aunque también se encuentra por sobre el promedio nacional). En cambio, para el cuarto quintil el desempleo es de sólo 11,8%, bastante cercano al promedio nacional. Finalmente, la tasa de desempleo del quinto quintil es prácticamente equivalente al desempleo general de la economía.

Las cifras son elocuentes al dar cuenta del fenómeno del desempleo, y la situación no ha cambiado desde el año 2003 a la fecha. En efecto, el Gráfico 4 presenta las cifras de desempleo proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) correspondientes al trimestre móvil noviembre-enero de 2007.

Gráfico 4
Desempleo por tramos de edad: noviembre-enero de 2007



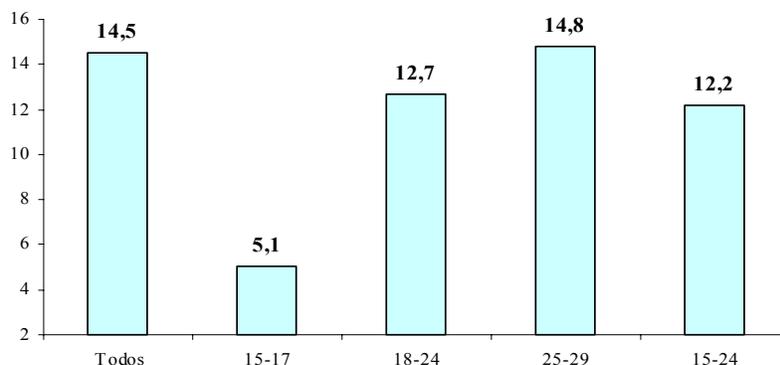
Fuente: INE.

Así, el problema del desempleo juvenil continúa estando presente. Por ejemplo, mientras que el desempleo nacional se ubica en 6,1%, el desempleo juvenil (para aquellos individuos de entre 15 y 24 años de edad) se sitúa en 14,8%. Por lo tanto, la brecha del desempleo juvenil ha continuado con su trayectoria ascendente iniciada durante el año 2000 (ver Gráfico 2), y hoy día ésta se ubica en 2,4 veces. De esta manera, las medidas que se han estado implementando, como por ejemplo, el trabajo a tiempo parcial, los contratos polivalentes, y el teletrabajo, en lugar de aminorar este fenómeno, lo han estimulado, ya que no han incentivado la contratación de jóvenes, y el resultado es un desempleo significativamente mayor para este grupo de la fuerza de trabajo.

Si bien el desempleo representa en sí un problema, no se debe dejar de lado otra característica que éste presenta: su duración. Probablemente una economía pudiera soportar una tasa de desempleo más alta, pero con una duración más breve del fenómeno. Otra economía, en cambio, podría tener un desempleo mucho menor, pero si la duración de éste fuera significativa, entonces, habrían razones de peso para preocuparse.

En este sentido, un aspecto interesante de analizar se refiere a si los jóvenes, que experimentan una mayor tasa de desempleo respecto a la nacional, permanecen a la vez un menor tiempo en esa condición. El Gráfico 5 presenta el número de semanas promedio que las personas desocupadas declaran haber estado buscando un empleo.³

Gráfico 5
Duración del desempleo por tramos de edad: 2003



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2003.

De las cifras se desprende un importante antecedente: el mayor desempleo que experimentan los más jóvenes tiende a ser también más breve. En otras palabras, la duración del desempleo aumenta con la edad de la persona. Este resultado está muy en línea con lo reportado por Montero (2006)⁴, en donde al trabajar con datos correspondientes a la población beneficiaria del programa Chile Solidario, se encuentra que la edad aumenta la duración promedio del desempleo, medido éste en número de semanas.

Así, mientras que la duración promedio del desempleo que experimenta la fuerza de trabajo es de 14 semanas, para los jóvenes desocupados de entre 15 y 17 años de edad este tiempo es apenas algo más de un mes. No obstante, la duración del desempleo comienza a aumentar con la edad, y para el grupo objetivo, definido entre los 15 y 24 años de edad, se encuentra en 12,2 semanas, es decir, algo más de dos meses.

³ Cabe señalar que esta estimación está sesgada, ya que considera únicamente a las personas que al momento de responder la encuesta están desocupadas, no considerando a aquellas que se encuentran ocupadas. Para estas últimas se debiera contar con información respecto del tiempo que estuvieron como desocupadas antes de encontrar su actual trabajo. De esta manera, la muestra no es representativa, ya que los datos están censurados, pues una parte de la muestra se ha omitido. Para obtener una buena estimación de la duración promedio del desempleo debieran considerarse también los datos correspondientes a la población ocupada. Lamentablemente, la encuesta CASEN no inquiriere de la población ocupada este tipo de información. Para una discusión respecto de la censura de datos se sugiere ver Smith (2004).

⁴ *¿Cuánto dura el desempleo en Chile?*

El Gráfico 6, por su parte, muestra una estimación (a través del método Kaplan-Mehier⁵) de la probabilidad de que el período de desempleo finalice en un determinado momento. Así, en la abscisa se presenta el tiempo (t), mientras que en la ordenada se muestra la probabilidad de que el período como desempleado finalice en t . En otras palabras, si λ es la probabilidad de encontrar un empleo, entonces, la estimación de Kaplan-Mehier provee lo siguiente:

$$\frac{\partial \lambda}{\partial t}$$

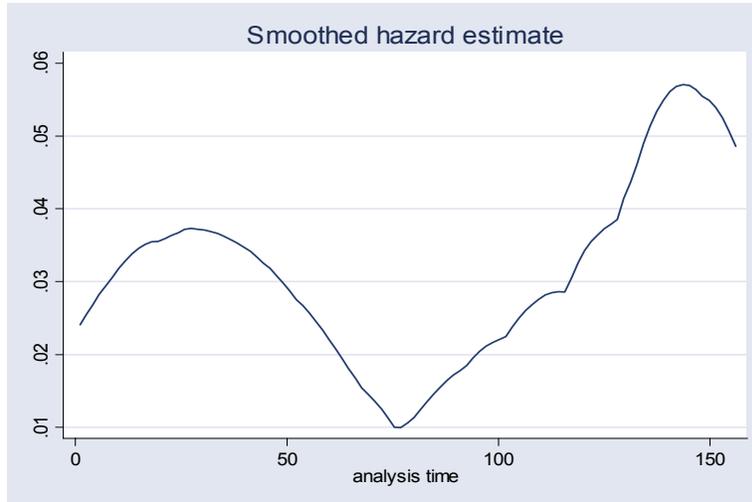
Si la expresión anterior fuera positiva (>0), significaría que la probabilidad de encontrar un empleo aumentaría conforme transcurre el tiempo. En cambio, si fuera negativa (<0) indicaría que la probabilidad de abandonar el estado de desocupación es cada vez menor. Ahora bien, cabría esperar que esta probabilidad fuera disminuyendo en el tiempo, toda vez que mientras más tiempo transcurre la persona como desempleado, sus condiciones económicas y financieras van haciéndose cada vez más estrechas. Eso desde un punto de vista normativo, sin embargo, la realidad podría determinar otra cosa.

La estimación que se presenta en el Gráfico 6 se ha realizado con datos provenientes de la Encuesta Panel Chile Solidario 2004.⁶ Los resultados muestran que conforme transcurre el tiempo aumenta significativamente la probabilidad que la persona encuentre un empleo, abandonando así su condición de desocupado. De hecho, esta probabilidad alcanza un punto máximo aproximadamente en la semana número 25 (aproximadamente en el sexto mes), para luego comenzar a decrecer. Sin embargo, es posible apreciar que a partir de cierto momento esta probabilidad aumenta sistemáticamente, dando a entender que los jóvenes eventualmente encontrarán el empleo que buscan.

⁵ Para más detalles ver Montero (2006).

⁶ Esta encuesta fue levantada en 2004 por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) con el objetivo de realizar una evaluación de impacto del Sistema de Protección Social Chile Solidario. La muestra de hogares a entrevistar está constituida por familias que han sido beneficiarias de este programa, además de un grupo de hogares que no han sido seleccionados, pero que tienen características similares a los beneficiarios, de forma tal que cumplan un papel de control para realizar dicha evaluación de impacto. De esta manera, se simula en alguna medida el método científico, empleado para evaluar la efectividad de ciertos medicamentos, en donde éstos se administran a un grupo específico de individuos, dejando a otros de características similares, sin poder acceder al medicamento.

Gráfico 6
Función de riesgo: estimación Kaplan-Mehier: jóvenes entre 15 y 24 años de edad
(Elaboración propia en base a Encuesta Panel Chile Solidario 2004)



III. Consecuencias del desempleo

En este contexto, es válido formularse la siguiente pregunta: ¿debiera ser un objetivo de política pública, y en particular, de la política laboral, una reducción significativa de la tasa de desempleo juvenil? En otras palabras, ¿es deseable que la población que se encuentra entre los 15 y 24 años de edad esté trabajando, o al menos, buscando un trabajo? La respuesta es, como muchas veces ocurre en economía, depende. Por ejemplo, si la persona está en edad de estudiar, y tiene estudios inconclusos, entonces, no sería para nada conveniente que ésta estuviera buscando un empleo, sino más bien el objetivo de política debiera ser su reincorporación al sistema educativo formal. Por lo tanto, reducir el desempleo juvenil es importante, pero las políticas deben reconocer la jerarquía de los objetivos existentes, y establecer adecuadamente los incentivos.

De esta manera, en este punto es posible apreciar una de las principales consecuencias derivadas del hecho que un joven participe activamente en el mercado laboral, esto es, la no inversión en capital humano. Y esto es así independientemente de si la persona se encuentra desocupada o no. Si se tiene un empleo, por muy formal que éste sea, entonces, no se estará acumulando capital humano, lo cual tiene consecuencias gravísimas en el mediano y largo plazo. El efecto negativo en el capital humano de los jóvenes que surge de la marginación del sistema educacional formal es evidente y directo. Si bien es cierto, el joven estará acumulando experiencia laboral en caso de tener un empleo, los retornos de ésta versus los retornos asociados a la escolaridad son muy menores, tal como se mostrará más adelante.⁷ Ahora bien, un elevado y sostenido desempleo impide que los jóvenes desarrollen habilidades, y que acumulen experiencia laboral. Por otro lado, la falta de empleo no les

⁷ Cuadro 1.

permite crear hábitos de trabajo. Todos estos elementos tienen una consecuencia directa para los jóvenes, que se traduce en una menor capacidad de generación de ingresos.

Para tener una idea de lo que esto significa basta tomar las cifras proporcionadas por la encuesta CASEN 2003. Con esta información es posible estimar cuál es el retorno salarial por cada año adicional de escolaridad que se adquiere, y por cada año adicional de experiencia que se acumula en el mercado laboral. Para ello se estima la siguiente ecuación:⁸

$$W_i = \alpha + \beta S_i + \gamma X_i + \delta X_i^2 + u_i$$

donde W_i es el logaritmo del salario por hora, S_i representan los años de escolaridad de la persona, X_i es la experiencia laboral del individuo, y finalmente, u_i es un término de error, el cual resume todas aquellas otras variables que influyen el salario de la persona, y que no son posibles de observar (habilidad, capacidad de negociación, esfuerzo, etc.). De esta manera, β y γ representan el impacto salarial que tiene un año adicional de escolaridad y de experiencia laboral, respectivamente. Por otro lado, δ trata de capturar el perfil del retorno salarial que tiene la experiencia laboral de la persona. Así, si este parámetro es negativo, indicaría que el retorno a la experiencia laboral es positivo pero decreciente.⁹ En otras palabras, cada año adicional de experiencia reporta una menor ganancia salarial. Por último, el parámetro α vendría a ser el salario mínimo vigente en la economía, puesto que alguien que no tuviera escolaridad, ni tampoco experiencia laboral, ganaría, de acuerdo a esta especificación, un salario de α , es decir, lo mínimo con que remunera el mercado.

Note que dado que la variable dependiente (W) se encuentra en logaritmos, entonces, los coeficientes estimados (asociados a las variables independientes) representan tasas de retornos salariales. El Cuadro 1 presenta los resultados de la estimación:

Cuadro 1
Retorno a la escolaridad y a la experiencia laboral
(Variable dependiente: logaritmo del salario por hora)

Variable	Sin corregir por sesgo de selección		Corrigiendo por sesgo de selección	
	Coefficiente	Desviación estándar	Coefficiente	Desviación estándar
Escolaridad	0,139*	0,001	0,134*	0,001
Experiencia laboral	0,02*	0,001	0,009*	0,001
Experiencia laboral al cuadrado	-0,00006*	0,00002	0,0001*	0,00002
Constante	4,88*	0,02	5,37*	0,036
R ²	0,41		0,42	
Número de observaciones	47.215		47.183	

Nota: (*) significativo al 1%.

Fuente: CASEN 2003.

⁸ A esta ecuación se le denomina *ecuación de Mincer*. Para más detalles ver Mincer (1974).

⁹ Usualmente, este parámetro resulta ser negativo.

Los resultados muestran (sin grandes diferencias cuando se corrige por el potencial problema de sesgo de selección¹⁰) que por cada año adicional de escolaridad se obtiene en el mercado laboral un 14% más de salario (13,9% en el modelo sin corregir por sesgo de selección, y 13,4% en el modelo que corrige por la potencial presencia de sesgo de selección). Por supuesto, esto se trata de un retorno salarial promedio, pero aún así da cuenta de manera dramática del enorme costo en el que incurre una persona al decidir abandonar prematuramente sus estudios y optar por un trabajo. De hecho, las estimaciones disponibles para Chile muestran que el retorno salarial por cada año adicional de educación superior es incluso significativamente más alto.¹¹

El desempleo juvenil tiene también importantes efectos indirectos, como por ejemplo, en términos de drogadicción y delincuencia. Esto, por supuesto, podría generar daños irreversibles en el proceso de formación de capital humano, y por lo tanto, en la capacidad futura de incorporarse al mercado del trabajo. Es posible encontrar evidencia internacional de estos efectos sobre la drogadicción y la criminalidad en Rees (1986) y Mocan y Rees (1999). Para Chile, en Benavente et al (2002), con datos a nivel de comuna, se muestra que la tasa de desempleo incrementa significativamente la tasa de denuncia de los delitos de robo con violencia.

IV. Origen del problema

En primer lugar, y para contextualizar apropiadamente la discusión, se debe mencionar que el fenómeno del desempleo juvenil está presente en todos los países. Esto se debería, en parte, al elevado costo relativo que tiene para un empleador el contratar a una persona joven. En otras palabras, se trata de personas que tienen una baja productividad, con un bajo capital humano y prácticamente nula experiencia laboral, a las cuales se les debe pagar, generalmente, por sobre dicha productividad, debido a la existencia de distintos tipos de regulaciones, como por ejemplo, los salarios mínimos.

En realidad, la primera causa del desempleo juvenil es, por supuesto, la presencia de desempleo en la economía a nivel general. En este sentido, si el país no crece, entonces, no genera empleo, aumenta el desempleo, y en consecuencia, también aumenta el desempleo juvenil.

¹⁰ A grandes rasgos este problema surge debido al hecho de que la muestra con la cual se está realizando la estimación no es representativa de la población. Esto ocurre pues las estimaciones se llevan a cabo generalmente con aquel subconjunto de personas que tienen un empleo, ya que sólo a ellos es posible observarles el salario. Para los desocupados e inactivos no es posible observarles un salario pues no trabajan. Al estimar asumiendo la presencia de sesgo de selección es posible encontrar parámetros más precisos, toda vez que el método de estimación corrige esta falta de representatividad de la muestra. De acuerdo a los resultados presentados en el Cuadro 1, la falta de representatividad de la muestra no sería un problema grave, ya que las estimaciones son muy similares con ambos métodos (corrigiendo y sin corregir por sesgo de selección). Para más detalles acerca del problema de sesgo de selección, ver Heckman (1979).

¹¹ Bravo et al (1999).

El Gráfico 2 presentó la evolución reciente del cociente entre el desempleo juvenil (15-24 años de edad) y el desempleo general, y las cifras dan cuenta de cómo este cociente se mueve de manera inversa con el crecimiento económico. En aquellos años más dinámicos, básicamente la primera mitad de la década de los noventa, el cociente cae, dando a entender que si bien ambas tasas caen, la de los más jóvenes lo hace más fuertemente. Por otro lado, cuando la actividad pierde dinamismo, a saber, con posterioridad al año 1998, entonces este cociente aumenta, reflejando así que el desempleo juvenil aumenta más fuertemente que el desempleo general de la economía. Por ello, no cabe duda que la causa original del desempleo juvenil es la falta de crecimiento económico.

Cuadro 2
Escolaridad y experiencia laboral de los desocupados jóvenes, según quintil de ingresos

Quintil de ingresos	Tramo etario					
	Entre 15 y 17 años		Entre 18 y 24 años		Entre 15 y 24 años	
	Escolaridad (años)	Experiencia laboral (años)	Escolaridad	Experiencia laboral	Escolaridad	Experiencia laboral
I	8,7	1,8	10,8	4,1	10,6	3,9
V	9,7	0,3	13,9	1,8	13,4	1,6

Fuente: CASEN 2003.

Un aspecto que es importante tener presente se refiere a las notables diferencias existentes en la población juvenil en términos de capital humano, según la posición que ocupen en la distribución de ingresos, y esto es lo que estaría detrás de las brechas que se aprecian en las tasas de desempleo juvenil. De hecho, el Gráfico 3 dio cuenta de estas diferencias al mostrar que mientras la tasa de desempleo juvenil del primer quintil de ingresos era de 44%, para el quinto quintil ésta era de sólo 10,3%, es decir, equivalente al promedio nacional.

Ahora bien, lo que se aprende del Cuadro 2 es que parte importante de estas diferencias en el desempleo se deberían a las diferencias existentes en las dotaciones de capital humano de ambos grupos. En efecto, para el grupo objetivo de análisis (jóvenes entre 15 y 24 años de edad) se aprecia que la escolaridad promedio de aquellos que pertenecen al quinto quintil es de 13,4 años (que equivale a tener algo más que educación media completa), mientras que para el primer quintil es de sólo 10,6 años (equivalente a educación media incompleta). De esta manera, aparece un problema que se encuentra oculto tras las frías cifras del desempleo juvenil y que se relaciona con la deserción escolar.

Un reciente estudio llevado a cabo por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) da cuenta precisamente de las causas de la deserción escolar. Con datos provenientes de la encuesta CASEN 2003, el estudio muestra que para el segmento de la población más joven una de las causas principales de la deserción escolar es la búsqueda de un trabajo. La gente deserta para trabajar, con lo cual deja de invertir en capital humano. Un dato interesante provisto por dicho trabajo revela que del total de personas de entre 14 y 24 años de edad que no ha finalizado la enseñanza media, el 35,2% señala que no asiste a un establecimiento educacional porque debe trabajar. Este fenómeno se ve acrecentado en el segmento de los 20 y 24 años de edad, en donde el 43,2% señala que no asiste porque debe

trabajar.¹² Por lo tanto, la deserción escolar aumenta la fuerza de trabajo joven poco calificada y con escasa o nula experiencia laboral, lo que, sin lugar a dudas, fomenta el desempleo de este subgrupo de la población.

Finalmente, otro elemento que gatilla una elevada tasa de desempleo juvenil (superior al promedio nacional) es la rigidez del mercado laboral. En efecto, por un lado, se tiene a jóvenes que desean ofrecer sólo parte de sus horas en el mercado laboral, tal vez, para evitar un abandono total del sistema educativo, y así poder contar con los medios económicos necesarios para solventarlos. Por otro lado, se tiene un mercado laboral que es más bien rígido, con contratos de trabajo que encarecen los costos de contratación y de despido, jornadas laborales estáticas y constantes en el tiempo, y con fijación de salarios mínimos, que con toda seguridad se encuentran por sobre el valor de la productividad marginal del joven. Así, se impide el natural *match*¹³ entre las necesidades de los trabajadores jóvenes y los requerimientos de las empresas. ¿Cuál es el resultado de esto?, un desempleo mayor al normal o friccional propio de una economía.

La reforma laboral de 2001 introduce algunos elementos de flexibilización en el mercado del trabajo, como por ejemplo, el trabajo a tiempo parcial, la polivalencia en los contratos y el teletrabajo, sin embargo, no se logró acuerdo en uno de los puntos más importantes, la flexibilidad en la distribución de la jornada de trabajo. Los jóvenes tienen una mayor disponibilidad, o mejor dicho, tienen mayor disponibilidad a ofrecer su tiempo en el mercado del trabajo, durante los meses estivales y no así durante el resto del año, en donde idealmente debieran dar cumplimiento a su responsabilidad escolar. Adicionalmente, se han introducido nuevas modalidades contractuales con el objetivo de promover el empleo y el aprendizaje de los jóvenes.

Esto es en el ámbito de las leyes, pero ¿qué ha sucedido en la práctica? ¿Se utiliza este tipo de mecanismos para la contratación de personal más joven? Por ejemplo, el contrato de aprendizaje data de 1978, y se encuentra establecido en el Código del Trabajo, sin embargo, su tasa de aplicación es prácticamente nula. Por otro lado, la polivalencia de los contratos establece la posibilidad de especificar dos o más funciones en el contrato del trabajo de la persona, sin embargo, la población más joven al carecer de experiencia laboral, es muy poco probable que pueda manejar más de una función, y por ende, beneficiarse de esta disposición. Respecto del teletrabajo es posible señalar que esta modalidad es aplicable pero bajo ciertas condiciones. Así, un empleador estará dispuesto a celebrar un contrato de este tipo en la medida que pueda monitorear el desempeño del trabajo de una manera confiable, y de que se asegure que éste va a cumplir con las responsabilidades que se le han encomendado. De esta manera, es esperable que el empleador no se arriesgue en contratar a una persona joven e inexperta bajo esta modalidad de trabajo.

¹² El estudio también muestra que aquellas personas que no han completado su educación media, y que no asisten a un establecimiento educacional, tampoco piensan asistir el próximo año. En otras palabras, se trata de personas que se encuentran en una situación de permanente abandono del sistema educativo. El fenómeno es particularmente preocupante para los jóvenes de entre 20 y 24 años de edad, donde el 56% señala que piensa seguir trabajando durante el siguiente año.

¹³ Apareamiento.

Finalmente, respecto de la parcialidad de la jornada laboral, se debe señalar que si bien existe una regulación especial para aquellas jornadas inferiores a 30 horas semanales, no existe una regulación especial para aquellos que deseen trabajar más de 30 y menos de 45 horas a la semana. Más aún, para aquellos que tienen una jornada inferior a las 30 horas semanales, la ley establece que el tiempo destinado a colación no puede ser superior a una hora. De esta manera, si un empleador desea contratar a un joven para una jornada de, digamos, dos horas en la mañana y dos horas en la tarde, la ley le prohíbe hacerlo, pues la distancia entre ambas porciones, según lo que dicta la norma, no puede superar los 60 minutos.¹⁴

En síntesis, las modificaciones planteadas, y las medidas implementadas han carecido de realismo, y han pasado por alto las necesidades de los empleadores, y sin duda, las necesidades de los potenciales empleados.

V. Recomendaciones de política

Una fuerza de trabajo dotada con niveles óptimos de capital humano es de gran ayuda para lograr un crecimiento elevado y sostenido en el tiempo. Es por ello que los incentivos en una economía deben estar puestos de tal forma que los jóvenes opten por invertir en educación formal en la medida que se encuentren en edad para aquello. En este sentido, es necesario que se diseñen políticas laborales que sean pertinentes al segmento más joven de la población, que por diversas circunstancias requieren de un empleo. Así, se debe facilitar el *match* entre los jóvenes que pertenecen a la fuerza de trabajo y los empleadores que demandan mano de obra. En otras palabras, se requiere de una estrategia integral, que sea consistente con los objetivos que se quieren alcanzar. ¿Cuáles debieran ser estos objetivos? Tener una fuerza de trabajo calificada, y con una baja tasa de desempleo. En otras palabras, el objetivo de política no podría ser minimizar la tasa de desempleo juvenil, puesto que ello constituiría un segundo mejor en el contexto de un análisis comparativo. El objetivo de política debe ser el de maximizar la empleabilidad de la fuerza laboral, y en particular, mejorar la de los más jóvenes.

Dicho todo lo anterior, y antes de pasar a describir las recomendaciones de política, se debe reiterar que el mejor antídoto contra el desempleo es el crecimiento económico. Por lo tanto, todas aquellas medidas destinadas a incentivar el crecimiento del país, son coadyuvantes al objetivo de reducir el desempleo. Sin embargo, una economía, y en particular una sociedad, requiere algo más que simples empleos, requiere empleos de calidad.

V.1 Legislación laboral

En primer lugar, se requieren de modificaciones a la actual legislación laboral, que permitan dar cuenta de las particularidades que exhibe el segmento más joven de la fuerza de trabajo, así como de los potenciales empleadores. En este sentido, es de vital

¹⁴ Artículo 40 bis A del Código del Trabajo.

importancia permitir una distribución más flexible de la jornada laboral tanto durante el día, como durante el año, de manera de hacer calzar las necesidades de los empleadores con la disponibilidad laboral de los jóvenes.

En Chile, por ejemplo, el contrato de aprendizaje permite contratar a los menores de 21 años de edad, sin indemnización al finalizar el plazo, por una remuneración convenida por las partes y que no está sujeta al salario mínimo mensual ni a la negociación colectiva. Por otro lado, la reforma laboral de 2001 introdujo un contrato de jornada parcial que permite contratar por no más de dos tercios de la jornada con distribución de jornadas y horas flexibles acordadas con derecho a una reducción proporcional de los salarios y las contribuciones. Con todo, la evidencia disponible muestra que este tipo de contratos son poco utilizados en la práctica. ¿Las razones? Tal como ya se ha mencionado, las modificaciones planteadas al Código Laboral y las medidas implementadas han carecido de realismo, y han pasado por alto las necesidades de los empleadores, y sin duda, las necesidades de los potenciales empleados.

Para incentivar el empleo de las personas jóvenes se deben crear incentivos directos a la contratación, por ejemplo, subsidiando la contratación, o bien, el pago de las obligaciones previsionales (Isapre, AFP). Asimismo, se podría dejar exento al empleador del pago de estas cotizaciones durante el primer año de contratación del joven, que permita compensar su menor productividad, y no encarecer así su contratación.

V.2 Salario mínimo

En segundo lugar, se debe evitar generar incentivos para la deserción escolar, para lo cual es importante manejar adecuadamente la política de salario mínimo. Si bien en Chile existe un salario mínimo diferenciado para los más jóvenes (menores de 18 años de edad), la evidencia empírica no es concluyente respecto de los efectos que tiene éste sobre la tasa de desempleo.¹⁵ Sin embargo, cuando aumenta el salario mínimo ocurren dos cosas. Por un lado, disminuye la demanda de trabajo, ya que el valor del producto marginal de los más jóvenes no alcanza a cubrir los costos de su contratación, y por otro lado, aumenta la oferta laboral ya que es más probable que el salario mínimo supere el salario de reserva de los más jóvenes. Así, *ceteris paribus*, los dos efectos anteriores generan desempleo. En este sentido, tal vez sería apropiado explorar mayores niveles de escalonamiento en la fijación del salario mínimo. Ahora bien, dado que es el desempleo de los jóvenes entre 15 y 24 años de edad el que preocupa, y en particular, el de aquellos entre 18 y 24 años, entonces, se debiera tener una diferenciación adicional para este segmento, diferenciación que hoy no existe. De esta manera, se estaría reconociendo que la productividad de los jóvenes aumenta en forma gradual con la educación y la experiencia.

De todas formas, los datos para Chile (Gráfico 7) muestran que el salario mínimo de los jóvenes ha ido cayendo en el tiempo en términos relativos, lo cual, por todo lo anteriormente señalado, es muy positivo. En efecto, mientras que en el año 1997 el salario mínimo de los jóvenes (menores de 18 años de edad) era un 86,1% del salario mínimo

¹⁵ Bravo y Contreras (2000).

general (mayores de 18 años y menores de 65 años de edad), en el año 2006 este porcentaje es de sólo 75,2%, porcentaje que se ha mantenido estable desde aproximadamente el año 2002.

Gráfico 7
Evolución del cociente entre el salario mínimo de los menores a 18 años y el salario mínimo general



Fuente: Elaboración propia en base a INE.

V.3 Capacitación y educación

En tercer lugar, se debe tener una política activa en términos de educación y capacitación para los más jóvenes. En este sentido, el trabajo que está llevando a cabo la comisión para la reforma al sistema educacional chileno es del todo pertinente. Una vez que el país ha cumplido con los desafíos en términos de cobertura surgen los referentes a la calidad de la educación que reciben los más jóvenes, esto en reconocimiento de ser una economía que se encuentra inserta en un contexto internacional que es cada vez más competitivo.

Por otro lado, urge tener una política de capacitación laboral para aquellos más jóvenes que actualmente se encuentran en la fuerza de trabajo, y que por diversas circunstancias no están en condiciones de volver a las aulas de clases. La reforma laboral de 2001 introdujo el contrato de trabajo de formación destinado a promover la contratación de jóvenes entre 18 y 24 años de edad, que permite imputar los costos de capacitación laboral a las eventuales indemnizaciones, hasta un máximo de 30 días de indemnización.

Por otro lado, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) tiene el denominado contrato para aprendices, que tiene como objetivo promover la contratación de jóvenes menores de 25 años de edad¹⁶, en calidad de aprendices, para que adquieran formación en un oficio mediante su desempeño en un puesto de trabajo y el acceso a capacitación basada en competencias, desarrollada por la misma empresa o por un Organismo Técnico de Capacitación (OTEC). Mediante este beneficio se obtiene una bonificación mensual equivalente al 50% de un ingreso mínimo, hasta los primeros doce

¹⁶ Antes el tope era de 21 años de edad.

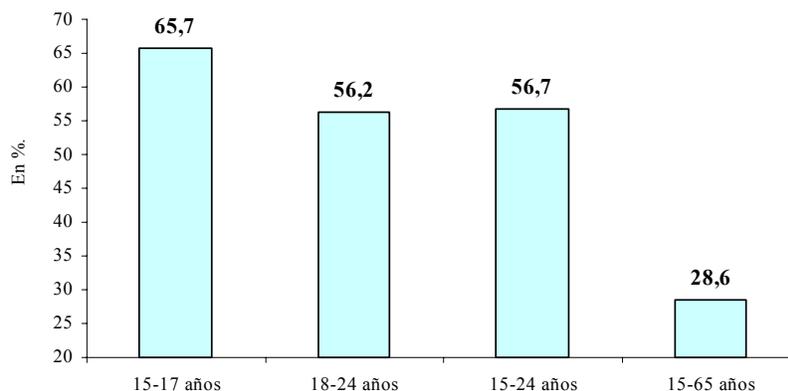
meses de vigencia del contrato. Por otro lado, se obtiene una bonificación de hasta 10 UTM (aproximadamente \$320.000) por aprendiz para ser destinada a capacitación.¹⁷

No obstante lo anterior, y pensando sobretudo en el segmento de los jóvenes menores de 19 años de edad, el objetivo principal debiera ser el retorno a la escuela, ya que con una educación trunca el horizonte de mediano plazo no resulta ser muy promisorio.¹⁸

V.4 Perfeccionamiento de los sistemas de protección contra el desempleo

En los mercados laborales modernos lo único constante es el cambio, la rotación laboral. Y este fenómeno se da precisamente con más fuerza en los más jóvenes. Las cifras del Gráfico 8 muestran la enorme concentración de jóvenes en empleos de menos de un año, versus lo que se observa para toda la población. En efecto, el 56,7% de los jóvenes asalariados (entre 15 y 24 años) del sector privado tiene menos de un año en su actual empleo; por otro lado, para la población total, este porcentaje llega al 28,6%, es decir, a la mitad.

Gráfico 8
Porcentaje de asalariados del sector privado con empleos de hace menos de un año



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2003.

Fajnzyber y Reyes (2005), utilizando la base de datos administrativa del seguro de cesantía destacan, entre otras características del mercado laboral juvenil, la fuerte incidencia de contratos de corta duración en la población más joven. En términos concretos, los autores encuentran que cerca del 44% de los trabajadores jóvenes duran menos de un año en el

¹⁷ Durante el año 2005 la cobertura fue de aproximadamente 1.100 contratos. Para 2006, la cobertura se amplió a 4.100.

¹⁸ En este sentido, destaca el papel que está llevando a cabo el Programa Chile Solidario, que tiene como objetivo el sacar a las familias de su situación de pobreza, en donde a las familias se les exige, entre otras cosas, el que los jóvenes que se encuentren en edad de estudiar, efectivamente estén estudiando, y que además exista un adulto responsable por la educación de éste.

empleo, y por lo tanto, quedan excluidos del derecho a indemnización ante despidos o de acceder al fondo solidario del seguro de cesantía. En efecto, para que el trabajador pueda acceder a los fondos acumulados en su cuenta individual del seguro de desempleo tiene que haber realizado al menos seis aportes mensuales¹⁹ (no necesariamente continuos), y para acceder al fondo solidario se requieren de doce meses de cotizaciones continuas.

De esta manera, la actual normativa debe ajustarse a estas nuevas características que exhibe el mercado laboral, de manera de proteger adecuadamente a los jóvenes, que por diversas circunstancias participan del mercado laboral, y no disponen de un empleo. Una alternativa consistiría en acortar los plazos asociados para poder optar a estos beneficios.

¹⁹ En el caso del contrato a plazo fijo o por faena determinada. Para los trabajadores con contrato indefinido el número de cotizaciones exigidas es de doce.

Referencias

1. Benavente, J., D. Contreras, E. Melo, y R. Montero. *Programas antidelincuencia: evaluando comuna segura*. Documento de Trabajo N° 201, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, 2002.
2. Bergoing, R. y F. Morandé. *Labor taxes, employment and growth: Chile 1998-2001*. Center for Research of Economic Development and Policy Reform, Working Paper N° 131, 2002.
3. Bravo, D y D. Contreras. *Salario mínimo y su impacto*. Mimeo, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, 2000.
4. Bravo, D., D. Contreras y P. Medrano. *The return to computer use in Chile: does it change after controlling by skill bias?* Departamento de Economía de la Universidad de Chile, 1999.
5. Bravo, D., D. Contreras y P. Medrano. *Measurement error, unobservables and skill bias in estimating the return to education in Chile*. Departamento de Economía de la Universidad de Chile, 1999.
6. *Código del Trabajo*. República de Chile. Editorial Jurídica de Chile.
7. Coloma, F. y B. Vial. *Desempleo e inactividad juvenil en Chile*. Cuadernos de Economía, Año 40, N° 119, pp. 149-171, Abril 2003.
8. Cowan, K., A. Micco, A. Mizala, C. Pagés y P. Romaguera. *Un diagnóstico del desempleo en Chile*, 2005.
9. Fajnzylber, E. y G. Reyes. *Dinámica del empleo juvenil: resultados preliminares con datos del seguro de cesantía*. En foco 54, Expansiva, 2005.
10. Heckman, J. *Sample selection bias as specification error*. Econometrica, Vol. 47 N° 1, 1979.
11. Mincer, J. *Schooling, experience and earnings*. New York, Columbia University Press.
12. Ministerio de Planificación. *Adolescentes y jóvenes que abandonan sus estudios antes de finalizar la enseñanza media: principales tendencias*. División Social, 2006.
13. Mocan, H.N., y D. Rees. *Economic conditions, deterrence and juvenile crime: evidence from micro data*. NBER, Working Paper N° 7405.
14. Montero, R. *¿Cuánto dura el desempleo en Chile?* Actualmente sujeto a revisión para ser publicado en Cuadernos de Economía de la Universidad Católica de Chile, 2006.
15. Rees, A. y W. Gray. *Family effects on youth employment*. In The youth labor market problem: its nature, causes and consequences. R. Freeman y D. Wise Eds. Chicago University Press, 1982.
16. Rees, A. *An essay on youth joblessness*. Journal of Economic Literature, Vol. 24, N° 2, 1986.
17. Sehnbruch, K. *The Chilean Labor Market. A Key to Understanding Latin American Labor Markets*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2006.
18. Smith, J. *Duration Model Lectures*, 2004.
19. Tokman, V. *Desempleo juvenil en Chile*. En foco 37, Expansiva, 2004.