

Chile

Crecimiento, empleo y
el desafío de la justicia social



45130

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Chile

Crecimiento, empleo y
el desafío de la justicia social



45130

Un informe de las Naciones Unidas en Chile,
coordinado por la Oficina Internacional del Trabajo

Copyright© Organización Internacional del Trabajo 1998

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-310905-1

Primera edición 1998

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implica aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna. Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en calle Luis Carrera 1131, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, Correo 19, Santiago, Chile.

Impreso en Chile

Indice

Parte I

CHILE: EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

A.	INTRODUCCION	16
1.	Una década de política económica y crecimiento, 1986-1996	16
2.	Reformas, ajuste y consolidación de un crecimiento estable, 1986-1989	18
3.	Crecimiento en democracia, 1990-1996	22
B.	EL MODELO DE POLITICA ECONOMICA EN LOS NOVENTA	29
1.	Lineamientos globales y desafíos de la política económica	29
2.	Los instrumentos de la política económica	33
C.	DESEMPEÑO EXPORTADOR Y POLITICA COMERCIAL	44
1.	La apertura comercial	45
2.	Desempeño exportador	46
3.	Perspectivas de la política comercial	51
D.	POLITICA SOCIAL, POBREZA Y DISTRIBUCION DEL INGRESO	52
1.	La política social	54
2.	Pobreza e indigencia, 1987-1996	56
3.	La distribución del ingreso	64
4.	Pobreza y empleo	69
5.	La reproducción de la pobreza	70
6.	Comentarios finales	71

Parte II

EVOLUCION Y CALIDAD DEL EMPLEO

A. EMPLEO Y DESEMPLEO: TENDENCIAS GLOBALES	76
1. La situación inicial	76
2. La creación de empleo, 1986-96	76
3. La tendencia del desempleo	81
4. La evolución de la fuerza de trabajo	83
5. Empleo y exportaciones	84
6. Conclusiones	87
B. LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO Y LA SEGMENTACION DEL MERCADO DEL TRABAJO	87
1. Análisis por ramas de actividad económica	87
2. Composición del empleo por grupos ocupacionales	90
3. Categorías ocupacionales, tamaño de empresas, sector formal/informal	91
4. Conclusiones	96
C. EVOLUCION Y ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO	96
1. La estructura institucional de fijación de salarios en Chile	97
2. Remuneraciones reales, tasa de cobertura, creación de empleo y productividad	105
3. La evolución de los ingresos del trabajo	113
4. Conclusiones	122
D. LA CALIDAD DEL EMPLEO	122
1. Modernización y heterogeneidad	122
2. Elementos para una definición	123
3. El status en el trabajo	124
4. Dimensiones de la calidad del empleo: Condiciones de seguridad e higiene y salud ocupacional	127
5. Dimensiones de la calidad del empleo: Horas de trabajo	134
6. Dimensiones de la calidad del empleo: La protección social	137
7. Comentarios finales	142
E. NUEVOS EMPLEOS	143
1. Introducción	143
2. Inventario preliminar de nuevos empleos y sus consecuencias	144
3. Las formas del empleo atípico	154
4. Políticas para los nuevos empleos y los empleos atípicos	159
5. Conclusiones	162

F. EXCLUSION SOCIAL Y POBREZA	162
1. Escasa participación en el mercado del trabajo	163
2. Falta de acceso al empleo	165
3. Exclusión de los buenos empleos	167
4. Conclusiones	168
G. LA EDUCACION Y EL ACCESO DIFERENCIADO AL MERCADO LABORAL	169
1. Introducción	169
2. Las diferencias educacionales en Chile	169
3. La influencia de la escolaridad en el acceso al empleo y al salario	174
4. Conclusiones	186
H. UN PROBLEMA ESPECIAL: EMPLEO Y DESEMPLEO DE LOS JOVENES	181
1. Análisis de la evolución de la fuerza de trabajo juvenil entre 1986 y 1996	181
2. Caracterización de la ocupación juvenil	183
3. Caracterización del desempleo	188
4. Conclusiones	194
Anexo A	
DISTINTAS FUENTES DE DATOS SOBRE EMPLEO Y DESEMPLEO EN CHILE	197
Anexo B	
OCUPADOS SEGUN NIVEL DE ESCOLARIDAD, SEXO Y GRUPOS OCUPACIONALES	201
Anexo C	
EMPLEO Y DESEMPLEO JUVENIL	203
Parte III	
ALGUNOS FACTORES QUE FAVORECEN LA SUSTENTABILIDAD DE LA GENERACION DE EMPLEO	
A. CONDICIONES INSTITUCIONALES EN EL MERCADO DE TRABAJO	209
1. Las instituciones de trabajo en Chile de los años 80	210
2. Los noventa: Crecimiento y retorno a la regulación	211
3. Los conflictos colectivos	216

4. Instituciones y empleo: ¿Qué relación?	219
5. La situación actual y los desafíos: El marco institucional para una creación de empleo sostenido	222
B. LA EDUCACION, EL PROCESO DE REFORMA Y LOS RECURSOS HUMANOS	225
1. Tendencias generales	226
2. El Programa MECE	229
3. La expansión del sistema educativo	233
4. Logros y desafíos	234
C. LA COMPETITIVIDAD EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES Y SUS PERSPECTIVAS	240
1. Marco general	240
2. Indicadores de competitividad internacional	243
D. MEDIO AMBIENTE, MUNDO LABORAL Y SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO	257
1. Antecedentes generales	257
2. Diagnóstico por sector	260
3. Algunas reflexiones finales	269
Parte IV	
PROGRAMAS Y POLITICAS DE APOYO PARA EL CRECIMIENTO Y LA EQUIDAD	
A. POLITICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y EMPRESARIAL	272
1. Campos e instrumentos de acción	273
2. La acción a través de instrumentos horizontales	274
3. Los agentes intermediarios	276
4. Política tecnológica: ¿Subsidio a la oferta o a la demanda?	277
5. Empresas y política tecnológica	279
B. EL FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSION SOCIAL (FOSIS)	280
1. Objetivos y principios orientadores	280
2. Marco institucional	282
3. Modalidades operativas	284
4. Tipos de programas y sus lineamientos	286
5. Impactos y limitaciones de los principales programas	287
6. Focalización	302
7. La modernización del FOSIS: Nuevas orientaciones	304

C.	SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (SERNAM)	306
1.	Antecedentes generales	306
2.	Programa Nacional de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos	307
3.	El Programa de Centros de Apoyo a Hijos e Hijas de Trabajadoras Temporeras	314
4.	Reflexiones finales	319
D.	EL PROGRAMA DE CAPACITACION LABORAL PARA JOVENES: CHILE JOVEN	321
1.	Fase I (1991-95)	322
2.	Fase II (1996-98)	336
3.	Reflexiones finales	338
E.	INDAP: APOYO PRODUCTIVO A LOS CAMPESINOS	341
1.	Características generales	341
2.	Modernización institucional	343
3.	Apoyo al desarrollo productivo	344
4.	Servicio de apoyo al fomento	346
5.	Apoyo al desarrollo humano	348
6.	Consideraciones finales	349
	Parte V	
	CONCLUSIONES Y APUNTES PARA EL FUTURO	351
	BIBLIOGRAFIA	377

PRÓLOGO

El éxito de Chile, casi único en América Latina, de mantener un crecimiento elevado con creación sostenida de empleo durante más de una década, ha llamado la atención en muchas partes. Se lo compara muy a menudo con el desempeño económico de varios países de Asia del Este, que hasta la fecha han sido excepciones en una tendencia global muchos menos prometedora. En América Latina, las tasas de desempleo han aumentado en muchos países en los últimos años, concomitante con un proceso de informalización que no se detiene. En Argentina, por ejemplo, el aumento del desempleo ha sido llamativo, mientras que los ingresos del trabajo se han estancado. En Brasil, la industria de punta pierde empleos y el mercado de trabajo informal domina.

En la Cumbre Social de Copenhague, en marzo de 1995, la comunidad internacional acordó analizar las estrategias posibles para avanzar en tres grandes campos: la reducción de la pobreza, el empleo, y la integración social. El Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas dio a la OIT la responsabilidad de coordinar el trabajo en el campo del empleo, labor que comenzó con una serie reducida de estudios nacionales sobre el empleo y los medios de vida sustentables. El caso de Chile parecía particularmente interesante a la luz de su desempeño económico, y con el acuerdo de los constituyentes de la OIT en el país—el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, las organizaciones de trabajadores y empleadores—se inició el estudio en agosto de 1996.

Desde el principio, y de acuerdo con el marco interagencial de la Cumbre Social, el estudio se elaboró a través de una colaboración amplia entre los organismos de las Naciones Unidas en Chile. Además de la OIT, se destaca una contribución importante de parte de la CEPAL y contribuciones específicas del PNUD, de la UNESCO, de la FAO y de UNICEF. Un contacto permanente con el Ministerio de Trabajo en Chile facilitó la labor; y consultas regulares con las organizaciones de trabajadores y empleadores aseguraron que el informe tomara en cuenta sus visiones—distintas— del mercado laboral.

No es fácil resumir en algunas líneas las conclusiones principales. El crecimiento del empleo en Chile se asoció a una reducción del desempleo hasta una tasa relativamente baja en comparación internacional, un aumento de los salarios y una participación laboral creciente de las mujeres. Este desempeño es en primer lugar el resultado del crecimiento económico, el que a su vez depende de una política macroeconómica eficaz vinculada a un proceso de apertura exitosa. Contrario al llamado "crecimiento sin empleo", noción que está de moda en muchos países, Chile mostró que el crecimiento puede generar empleo. En este proceso, es notable que el refuerzo del marco regulatorio del mercado laboral en los 90, después de las flexibilizaciones del período militar, no pareció influir negativamente sobre la creación del empleo. Sin embargo, se identifican en el informe varios temas laborales que merecen más reflexión: la calidad del empleo, a menudo subvalorizada en la búsqueda de crecimiento; el desempleo juvenil y su relación con la pobreza y la exclusión; el diálogo social y su complemento, el refuerzo de las instituciones de representación. La sustentabilidad del proceso de creación de empleo depende de una mejora en la capacitación laboral, y necesita más hincapié en aspectos ambientales. Y es notable la persistencia de una gran desigualdad en el proceso de crecimiento, a pesar de los aumentos en los salarios reales, lo que quizá señala el desafío más difícil e importante para el futuro.

Una primera versión de este informe fue presentada en un seminario nacional en diciembre de 1996, en el que participaron el Ministro de Trabajo, señor Jorge Arrate, funcionarios del gobierno, representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores, académicos, funcionarios de organizaciones internacionales y miembros de organismos no gubernamentales. Las discusiones en este seminario fueron muy importantes para guiar la revisión del documento. Asimismo, el informe y los temas que en él se tratan fueron comentados en mesas redondas durante el seminario por Guillermo Arthur, Huberto Berg, Guillermo Campero, Eugenio Díaz, Alberto Etchegaray, María Ester Feres, Oscar Landerretche, Eduardo Loyola, Luis Riveros y María Rozas. Agradecemos particularmente los comentarios orales y escritos que ellos hicieron sobre el documento.

A pesar de esta amplia participación en el estudio y en su análisis, es claro que un trabajo como éste no puede satisfacer a todos. Existen opiniones contrapuestas en este campo, y aunque la OIT trata de ampliar el espacio de consenso, es probable que algunas posiciones, conclusiones y orientaciones del texto no obtengan una aprobación universal. Por eso, esta publicación se debe considerar como una contribución al debate de parte del sistema de las Naciones Unidas, bajo la responsabilidad específica de la OIT. No constituye una posición formal de la Organización con respecto al tema del empleo en

Chile, y las opiniones que se expresan aquí no tienen ninguna significación legal. Pero el estudio busca no sólo informar sobre el tema del empleo en Chile; trata al mismo tiempo, a través de un análisis exhaustivo, de llegar a conclusiones y recomendaciones que pueden interesar a los que en el país tienen la responsabilidad de la política sociolaboral.

Una lista de todos los que han contribuido en este informe –a través de la preparación de documentos sobre temas específicos, o la redacción de secciones y capítulos– se encuentra en la tapa de esta publicación. La coordinación del estudio estuvo a cargo de Emilio Klein y la producción de la publicación a cargo de María de la Luz Celedón.

Gerry Rodgers

Director

Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT

Santiago, noviembre de 1997

PARTE I

Chile: El proceso de desarrollo económico y social

La economía chilena, gracias a la temprana realización de importantes reformas estructurales y a la mantención de una política económica coherente, transita la década del 90 con sólidos avances en equilibrios macroeconómicos, crecimiento sostenido y una elevada estabilidad política, producto de amplios consensos sobre las principales orientaciones del desarrollo económico, que permiten un diagnóstico optimista de las posibilidades de mediano plazo de la economía chilena. Una acumulación histórica de reformas proporciona el telón de fondo de estos resultados —reforma agraria, desregulación económica, apertura, liberalización financiera y del mercado de capitales, reforma tributaria, del sistema educativo y del sector público, entre otras. Pero lo más notable es la conjunción de una transición política exitosa y un destacado desempeño económico.

El proceso de crecimiento sostenido se prolonga desde 1984, con una clara continuidad en varios aspectos fundamentales de la política económica, a pesar de los importantes cambios políticos ocurridos en 1990. Sin embargo, a partir de esta fecha, el factor distintivo ha radicado en la prioridad que se les ha asignado a la promoción de la integración social, la reducción de las desigualdades y la superación de la pobreza.

Inicialmente, el modelo de crecimiento económico mostró un fuerte déficit en su capacidad para resolver los problemas sociales, generando una deuda social que debió ser enfrentada por el primer gobierno democrático que asumió en 1990. A través de la aplicación de políticas sociales más activas e integrales se encararon las inversiones sociales más urgentes en áreas como educación y salud, obteniéndose importantes logros en la reducción de la pobreza y en el mejoramiento de la calidad de los servicios básicos. Sin embargo, los niveles de concentración del ingreso siguen siendo elevados y los niveles de pobreza excesivos para los parámetros históricos de la sociedad chilena, mientras que se aprecia un cierto estancamiento en la capacidad de seguir avanzando al mismo ritmo en estas materias.

El debate actual apunta a que el exitoso desempeño de esta economía abierta y competitiva se vaya reflejando en avances en la distribución del ingreso y en reducciones más significativas en la incidencia e intensidad de la pobreza, para lo cual se requieren políticas más vigorosas dirigidas a reducir la pobreza y la desigualdad de oportunidades.

El objetivo de esta primera parte es revisar lo que ha sido la experiencia chilena de crecimiento, abordando los aspectos centrales de política económica aplicada en Chile desde mediados de los ochenta, esto es, estabilidad, equilibrios macroeconómicos, crecimiento y, en especial, la apertura internacional. Se analizarán también aquellos temas donde aún se presentan grandes desafíos, es decir, lo que se refiere a la política social y sus principales resultados en cuanto a reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Esta primera parte consta de cuatro secciones. La primera sección introductoria ofrece una revisión de los principales resultados y políticas macroeconómicas aplicadas en los períodos 1986-1989 y 1990-1996.

En la segunda sección se realiza una presentación más detallada de la política económica aplicada en Chile en la década de los noventa, considerando los objetivos que ésta se ha propuesto, los instrumentos utilizados para alcanzarlos y sus resultados.

En la tercera sección se revisa la política de apertura comercial adoptada por Chile y los desafíos que ésta enfrenta como uno de los elementos centrales de una estrategia orientada hacia la consolidación de una economía abierta y competitiva.

Por último, se revisan los lineamientos de la política social chilena, sus resultados en términos de reducción de la pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso. Todo lo anterior considerado en el contexto de una economía que exhibe un gran dinamismo y un exitoso desempeño macroeconómico.

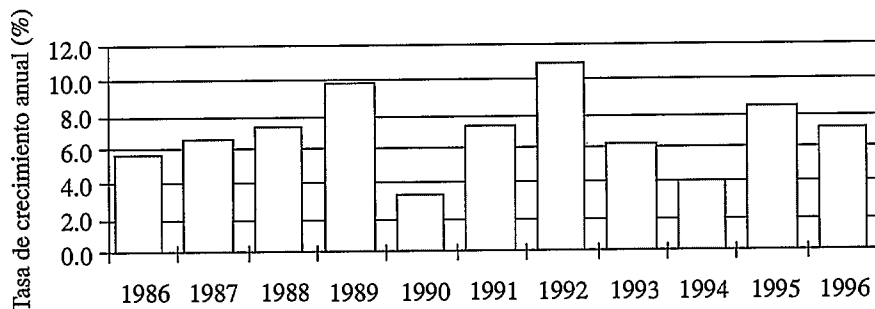
A. INTRODUCCION¹

1. Una década de política económica y crecimiento, 1986-1996

A fines de 1996, la economía chilena completó trece años consecutivos de crecimiento, con un promedio anual de 6.6% de incremento en el producto, lo que constituye su mejor período en la historia económica de este siglo. Más aún, ello se está consiguiendo en una situación de equilibrios macroeconómicos, inflación baja y declinante, recuperación significativa de los niveles de ahorro e inversión, incrementos en productividad, sólida situación de las cuentas fiscales y externas, reducción del desempleo y aumentos del salario real. Es decir, un

1. Basado en Rosales (1995).

Gráfico 1 Tasa de crecimiento del producto interno bruto, 1986-1996



Fuente: Banco Central de Chile.

crecimiento sano que, aparentemente, tiene grandes posibilidades de mantenerse en el tiempo.

El tipo de crecimiento económico alcanzado ha acentuado los rasgos del ajuste estructural, en tanto el crecimiento de las exportaciones y de la inversión han excedido al del PIB, dando cuenta de una economía que expande su capacidad productiva, orientándola crecientemente hacia el aprovechamiento de las oportunidades del comercio internacional y financiando la misma preferentemente a través del esfuerzo interno, lo que se refleja en un crecimiento más estable y sustentable.

La formación bruta de capital fijo creció a un ritmo de 11.7% anual entre 1986 y 1996, elevando sistemáticamente su participación en el PIB desde un 17.1% en 1986 a un 28.3% en 1996. Del mismo modo, el ahorro ha ido repuntando desde el 11.5% del PIB en 1986 hasta promediar el 24.8% entre 1990 y 1996, con un espectacular incremento de 13 puntos del PIB en una década.

A su vez, las exportaciones de bienes y servicios han crecido a una tasa promedio anual de 10.2% entre 1986 y 1996, alcanzando en 1996 una participación de 38% en el PIB.

En el actual ciclo largo de crecimiento, 1986-1996, es posible identificar dos fases claramente diferenciadas. La primera (1986-1989), inmediatamente posterior a la recuperación de 1984-1985, es una fase de crecimiento apoyado en la existencia de capacidad ociosa, por ende, con menor inversión y con una mayor distancia entre el producto efectivo y el producto potencial. Se apoya también en un mercado de trabajo con elevadas tasas de desempleo y una débil organización laboral que permitieron bajos incrementos en el salario real. El crecimiento en ese período se basó más en la recuperación del nivel de empleo que en avances en productividad.

Luego de haberse ubicado en tasas cercanas al 20% en la primera mitad de los ochenta, la tasa de desocupación se redujo desde un 10.4% en 1986 a un 7.1% en 1989 y la tasa de uso de la capacidad productiva evolucionó hasta

Cuadro 1 Evolución de las principales variables macroeconómicas, 1986-1996

	Ahorro nacional bruto/PIB	Formación bruta de capital fijo/ PIB	Tipo de cambio real a/	Tasa de interés real b/	Inflación anualizada a diciembre	Crecimiento real del producto
1986	11.5	17.1	100.0	4.13	17.4	5.6
1987	17.3	19.6	104.3	4.25	21.5	6.6
1988	22.3	20.8	111.2	4.58	12.7	7.3
1989	23.7	23.5	108.6	6.77	21.4	9.9
1990	24.2	23.1	112.7	9.44	27.3	3.3
1991	24.1	21.1	106.4	5.43	18.7	7.3
1992	24.8	23.9	97.61	5.25	12.7	11.0
1993	23.9	26.5	96.88	6.41	12.2	6.3
1994	25.4	26.3	94.25	6.83	8.9	4.2
1995	27.6	27.2	89.07	5.85	8.2	8.5
1996	23.3	28.3	85.12	6.94	6.6	7.2

Fuente: Banco Central de Chile / INE.

a/ Promedio anual observado base 1986 = 100.

b/ Tasas de captación, reajustables según Unidades de Fomento, de 90 a 365 días, promedio anual.

llegar a un promedio de 90% en el período, culminando en cierto recalentamiento en 1989 (García, 1996).

El período 1990-1996, por el contrario, es uno de crecimiento más cerca de la frontera de producción, con una reducida brecha de 1.2% entre producto efectivo y potencial. En este período se ha requerido entonces mayor inversión y ahorro interno para financiar el crecimiento. El mercado de trabajo ha estado más cerca del pleno empleo, obligando a mayores incrementos en productividad.

Este último período, entonces, se ha caracterizado por un mejoramiento en la eficiencia productiva, por una parte, y por una ampliación en la capacidad productiva, por otra. Las holguras en el mercado del trabajo se han reducido marcadamente, en tanto el incremento del empleo sigue más de cerca los incrementos en la fuerza de trabajo y el desempleo promedia el 6.7%. Lo mismo acontece con las holguras en la capacidad productiva, ya que la tasa de utilización de la misma promedió el 99.1% entre 1990 y 1994 (García, 1996).

En lo que resta de esta sección se analizarán separadamente los subperíodos 1986-1989 y 1990-1996, relevando los factores distintivos de cada uno de ellos, en términos de las prioridades de la política económica y de los resultados alcanzados.

2. Reformas, ajuste y consolidación de un crecimiento estable, 1986-1989

En rigor, antes de 1985 no se puede hablar de los méritos del modelo económico chileno. En efecto, el período 1974-1984, que concentra el grueso

Cuadro 2 Indicadores económicos básicos, 1986-1996

CRECIMIENTO E INFLACION		
	1986-1989	1990-1996
Crecimiento del PIB a/	7.4	6.8
PIB por habitante a/	5.6	5.1
Brecha PIB efect./potencial (%)	7.5	1.2
Inflación a/	18.3	13.9
Interés real (Colocaciones) (%)	8.7	9.5
FUENTES DEL CRECIMIENTO ECONOMICO		
	1986-1989	1990-1996
Variación real exportaciones a/	11.1	9.8
Var. real inversión (FBCF) a/	15.2	9.7
Var. consumo real a/	7.4	7.6
TASAS DE AHORRO, INVERSION Y EXPORTACIONES		
	1986-1989	1990-1996
Inversión (FBCF/PIB) b/	20.2	25.2
Ahorro externo c/	3.7	2.0
Ahorro nacional c/	18.7	24.8
Exportaciones (% PIB) b/	30.1	36.1
Tipo de cambio real (1986=100)	106.0	97.4
Arancel nominal (%)	17.5	11.0
EMPLEO, SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD		
	1986-1989	1990-1996
Desocupación, tasa	8.8	6.7
Ocupación, variación a/	6.0	2.5
Salarios reales, variación a/	2.5	4.3
PIB/ocupación, variación a/	1.3	4.2
Ingreso mínimo legal, variación a/	2.0	5.2

Fuente: CEPAL y OIT/ETM Santiago.

a/ Tasa de variación anual promedio (%).

b/ Como % del PIB a precios constantes de 1986.

c/ Como % del PIB a precios corrientes.

de las reformas estructurales, presenta un balance económico mediocre y un peor balance social. En tal período, la economía chilena consigue un magro crecimiento de 2% anual, un reducido coeficiente de inversión (16.5% del PIB), exportaciones poco dinámicas (5.4% anual en valor) e inflación muy elevada (promedio superior al 100% anual).

Las bases definitivas del proceso de crecimiento chileno se asentaron a partir de 1985, cuando se reafirmó el modelo exportador, poniendo en marcha un nuevo programa de ajuste que corrigió algunas de las inconsistencias previas.

Ello permitió en un lapso reducido recuperar el nivel de producción, reducir el desempleo, en un contexto de saneamiento de las finanzas públicas, rebajar la inflación y alcanzar graduales incrementos en el ahorro y la inversión.

En Chile el proceso exitoso de ajuste externo fue caracterizado por su aplicación en condiciones particularmente difíciles, tanto por el alto grado de endeudamiento inicial y de desequilibrio en cuenta corriente como por la intensidad del impacto recesivo del proceso de ajuste. Luego de enfrentar caídas del producto de más de 15% y tasas de desempleo cercanas al 30%, en 1985 mejora la coherencia de la política económica, apoyada en un severo ajuste fiscal y en una marcada devaluación real. Se profundizan también las reformas estructurales, con privatización de empresas públicas, operaciones de conversión de deuda externa, retorno a una política de bajos niveles arancelarios que había sido abandonada entre 1983 y 1984 y, en fin, un clima de estímulo al ahorro, inversión y exportaciones.

El caso chileno ilustra la importancia de preservar el acceso al crédito externo durante el ajuste. La economía chilena entre 1983-1989 funcionó con elevado déficit en cuenta corriente, el que promedió 6.3% del PIB. Sin embargo, los ingresos de capital fueron superiores (6.6% PIB), permitiéndoles financiar importaciones, realizar una transferencia neta al exterior comparativamente baja y acumular reservas. Ello se vio además favorecido por términos de intercambio favorables desde 1987, así como por el éxito en atraer un flujo importante de inversión extranjera directa, todo lo cual actuó como una relajación parcial de la brecha de financiamiento externo. Lo anterior, junto a un destacado desempeño exportador en rubros distintos del cobre, resultado de una política de tipo de cambio real elevado y estable, forman parte de los rasgos destacados del ajuste externo de Chile a fines de los ochenta.

Entre las principales medidas adoptadas en el período 1985-1989, destacan las siguientes (Larrañaga, 1993): i) privatización de un conjunto de empresas claves, antes consideradas estratégicas, en áreas de energía, telecomunicaciones, acero y minería; ii) reducción de los aranceles a 30% en marzo 1985, a 20% en junio del mismo año y a 15% en enero de 1988; iii) creación del Fondo de Estabilización del Cobre, en el marco de un programa SAL del Banco Mundial, buscando promover la estabilidad macroeconómica y un nivel elevado del tipo de cambio real, atenuando el impacto de las oscilaciones en el precio internacional del cobre sobre el ciclo macroeconómico y fiscal; iv) reducción de impuestos. El IVA se reduce del 20 al 16% y en enero de 1989, se reduce la tasa y la base del impuesto a la renta; v) reducción de la deuda externa vía mecanismos de sustitución de deuda externa por deuda interna y activos domésticos. La deuda externa se reduce en US\$ 9 000 millones entre 1985 y 1989, esto es, en un 45% respecto de la deuda promedio del período.

El principal rasgo macroeconómico del período fue la mantención de un elevado tipo de cambio real, lo que favoreció la restauración del dinamismo exportador y otorgó señales claras del retorno a una orientación exportadora. Las exportaciones pasaron de un 16% del PIB en 1981 a un 37% del mismo en

1989, constituyendo de allí en adelante un rasgo destacado de la experiencia chilena.

El tipo de cambio real, que ya se había devaluado en 25% en 1985, sufrió una nueva devaluación de 13% en 1986 y algo más entre 1987 y 1988, de manera que en 1988 el tipo de cambio real era superior en 50% al de 1984 y un 70% superior al promedio de la crisis 1982-1983. Las devaluaciones nominales se ven acompañadas por elevadas tasas de desempleo, lo que provocó el estancamiento de los salarios reales² y la consecución de devaluaciones reales. Además del factor salarial, estas drásticas devaluaciones no tuvieron impacto inflacionario por la caída de los precios internacionales, la elevada capacidad ociosa existente, el atraso cambiario inicial y por el cambio de signo en las cuentas fiscales, las que vuelven a tornarse superavitarias desde 1985 en adelante (Meller y Romaguera, 1992; Frenkel y otros, 1992).

Visto en perspectiva, el período 1986-1989 consolidó un modelo exportador asentado en el mercado y en la inversión privada y transitó exitosamente por los requisitos del ajuste estructural con solidez fiscal, inflación moderada y sostenidos incrementos en ahorro, inversión y exportaciones. El pasivo de este período siguió radicado en la desatención del costo social acumulado, si bien, se activó una red asistencial orientada a atender a la población en extrema pobreza, a través de subsidios monetarios y programas de empleo de emergencia que llegaron a absorber hasta el 10% de la fuerza de trabajo. Ello, sin embargo, operó en un marco de fuerte contracción del gasto social por habitante, lo que no sólo afectó las inversiones sociales sino también la mantención de infraestructura y las remuneraciones, particularmente en salud y educación como se explica más adelante en la sección D.

La tasa de desocupación se mantuvo en promedio sobre el 10%. El salario real en 1989, pese a una recuperación del mismo entre 1987 y 1989, aún era inferior en 5% al de 1981 y 1982. El salario mínimo de 1989, en términos reales, era un 29% inferior al de 1980-1981 (ver Parte II, sección C).

El alto desempleo junto con las reformas laborales debilitaron ostensiblemente la capacidad de organización y de negociación de los trabajadores, ya debilitadas por las represiones anteriores.

En materia de gasto social, el juicio es aún más drástico. Por ejemplo, el gasto social en salud en 1989, en moneda de igual valor, era 35% inferior al de 1981 y casi un 40% inferior al de 1974. El de educación, era inferior en 25% al de 1981 y 6% inferior al de 1974. La pobreza, que en 1970 afectaba al 17% de la población, según datos de CEPAL, en 1987 afectaba al 45.1% de la misma, con un 27.7% de la población en condiciones de indigencia.

2. El índice de salarios reales mostraba una caída de 25% en el período 1985-87 respecto de 1981-82 y el ingreso mínimo líquido, otra de 59% (Meller y Romaguera, 1992, cuadro I.14).

3. Crecimiento en democracia, 1990-1996

Entre 1990 y 1996 destaca un cuadro económico de elevado crecimiento, inflación declinante, fortalecimiento en las cuentas externas, aumento en los niveles de ahorro, inversión y productividad, incrementos en empleo y salarios reales, si bien debiendo afrontar una declinación gradual y sostenida en el tipo de cambio real. A ese favorable cuadro colaboró decisivamente la política fiscal, con un ahorro corriente medio de 4.5% del PIB y un superávit global de 1.8% de igual variable.

El período 1990-1996, que incluye el primer gobierno democrático (Aylwin, marzo 1990-marzo 1994) y casi la mitad del período de gobierno del Presidente Frei, presenta un satisfactorio balance económico: un crecimiento promedio de 6.8% anual, una inflación que cae desde 21% en 1989 a 6.6% en 1996, un superávit fiscal promedio de 4.5% del producto y una acumulación de reservas internacionales de 25% del PIB a fines de 1996.

La tasa de inversión promedió el 25.2% del PIB, en tanto la tasa de ahorro interno ascendió a 24.8% del mismo. El empleo creció al 2.4% anual y los salarios reales y el mínimo lo hicieron al 4.3% y 5.2% anual, respectivamente. La tasa de desempleo promedió el 6.7% de la fuerza de trabajo en el período, una rebaja sustancial respecto de cualquier período previo, en particular respecto del mejor período del régimen militar (1985-1989) en que el desempleo promedio fue superior al 10% de la fuerza de trabajo.

Eje central en esta experiencia es la estabilidad en las reglas del juego que emerge de un amplio consenso político e incluye un manejo consistente de la política económica, privilegiando los equilibrios macroeconómicos, el control de la inflación y la austeridad fiscal. También se extiende a una opción por una estrategia de economía abierta y competitiva, anclada en las exportaciones y en el sector privado. El compromiso de los gobiernos democráticos de abordar los desafíos de equidad en el marco de esta estrategia ha permitido robustecer el consenso nacional en torno a la estrategia exportadora.

Al asumir el primer gobierno democrático, la economía se encontraba estructuralmente sana y dinámica pero atravesaba un período de sobrecalentamiento, con el tipo de cambio en el tope de la banda de flotación. Durante 1989 la economía había crecido casi en 10%, sin embargo, el traspaso de las holguras fiscales y externas al sector privado vía reducción de impuestos condujo a una fuerte expansión del gasto privado, el que se vio favorecido por una política monetaria también expansiva, con cierto sesgo electoralista, dadas las elecciones presidenciales de diciembre de 1989, las primeras en 20 años. Con ello, el año 1989 terminó con una inflación anualizada de 30% en el último trimestre, un espectacular crecimiento de 40% en las importaciones y un deterioro en las cuentas externas que anticipaba una devaluación y un costoso ajuste en la economía. La respuesta de política económica adoptada por las nuevas autoridades fue la de aplicar un severo ajuste del gasto global, a través de políticas monetaria y fiscal contractivas y elevadas tasas de interés.

El cuadro de economía política era delicado pues existía un razonable temor sobre la descompresión de reivindicaciones sociales largamente reprimidas. Buena parte del empresariado y de los sectores sociales ligados al autoritarismo pronosticaban una explosión de demandas sociales, desequilibrios macroeconómicos, retorno de una inflación galopante y generalizada ingobernabilidad. En la práctica, ello no aconteció por la adecuada gestión técnica y política del nuevo gobierno, junto a la notable madurez de los trabajadores organizados y también de organizaciones empresariales que se incorporan a un escenario de mínima concertación. Ello permitió en los inicios del gobierno democrático llevar a cabo consensualmente una reforma tributaria que elevó la recaudación fiscal en dos puntos porcentuales del PIB, los que fueron destinados a incrementar el gasto social y, al mismo tiempo, establecer una negociación tripartita (gobierno, empresarios y sindicatos) donde se discutieron reajustes extraordinarios en el salario mínimo y las reformas a la legislación laboral, tema que se trata posteriormente en la segunda y tercera parte de este libro.

El resultado económico fue una rápida y significativa desaceleración del gasto y luego de la inflación, pese al conflicto bélico del Golfo Pérsico que provocó un alza considerable en el precio del petróleo en el último trimestre de 1990.³ En 1991 el gasto y la inflación ya habían cedido pero comenzó a observarse un abundante flujo de financiamiento externo, lo que permitió empezar a refinanciar los intereses con nuevos créditos. Se suscita a partir de allí un debate sobre las posibilidades de crecimiento en la economía chilena, dado que el acceso al ahorro externo permitiría plantearse metas más ambiciosas en inversión y crecimiento, acomodando un ciclo expansivo de la inversión, sin presiones inflacionarias.

El dilema consistía en invertir y crecer más, aprovechando el mayor ahorro externo o en mantener aranceles y un tipo de cambio real elevado, creciendo menos. La alternativa elegida fue la de usar la política cambiaria para maximizar la tasa de inversión, respetando los límites de un déficit sostenible en cuenta corriente y del crecimiento de la capacidad productiva, manteniendo austeridad en las políticas monetaria, fiscal y salarial, de manera de asegurar que el acceso al ahorro externo se expresase en mayor inversión. En junio de 1991 se revisó el nivel cambiario y arancelario, reduciendo el precio relativo de los transables: se redujeron en 2% el tipo de cambio nominal y los aranceles del 15 al 11%. En diciembre de 1991 tales medidas fueron apreciadas como insuficientes por la autoridad, en tanto se terminaba el año con un superávit comercial de 5% del PGB y un pequeño superávit en cuenta corriente, lo que significaba que no se estaba consiguiendo crecer e invertir más, aprovechando el ahorro externo y en verdad se estaba exportando ahorro interno.

3. Chile importa el 85% de sus necesidades de petróleo.

En enero de 1992 se realizó una nueva revaluación (5%), ampliando la banda de flotación del tipo de cambio de 5 a 10%. A partir de allí, la economía absorbió 2 puntos adicionales de ahorro externo en 1992 y 5 puntos en 1993. La inversión pasó de 23% a 27% del PIB, acomodando casi 5 puntos de mayor inversión en el producto.

Un rasgo distintivo de la experiencia chilena reciente es la cautela en el manejo del acceso al ahorro externo y en la internacionalización financiera. Ello se ha expresado en gradualidad en la autorización para fondos de inversión extranjera y ADRs,⁴ en la imposición de encajes elevados al ingreso de capitales de corto plazo y en moderación en el uso efectivo de las posibilidades de financiamiento, lo cual ha permitido conseguir significativos superávits de balanza de pagos.

La autoridad ha explicitado una meta de déficit en cuenta corriente de 3-4% del PIB, lo que supone una balanza comercial algo equilibrada y un gradual desendeudamiento externo. En efecto, con un déficit corriente de 3.5% del PIB, un PIB creciendo al 5-6% y una inflación internacional de 2-3%, la relación deuda externa/producto sigue cayendo.

La política fiscal ha privilegiado un rol estabilizador, manteniendo un alto nivel de ahorro que permita financiar la inversión pública con recursos propios, sin recurrir al endeudamiento. Ello ha sido posible por los mayores recursos obtenidos por la reforma tributaria de 1990, por los avances en control y administración tributaria y por los recursos tributarios derivados de un dinámico crecimiento. De este modo, los superávits corrientes del período 1990-1993 fueron consistentes con aumentos del gasto corriente similares al producto y con fuertes incrementos en la inversión pública.

Los sucesivos superávits corrientes en las cuentas públicas se han orientado a financiar la inversión y a reducir el endeudamiento público. De este modo, el endeudamiento global del sector público no financiero, externo e interno, se redujo desde un 41% del PIB en 1989 a un 33% en 1993. Cerca del 60% de dicho monto corresponde a obligaciones con el exterior y el resto a deuda interna. La mayor parte de la deuda interna corresponde a los compromisos que el Fisco contrajo con el Banco Central, a raíz de la crisis financiera de 1982.

Desde 1990 en adelante, el fisco viene contribuyendo al ahorro nacional con montos que fluctúan entre 2 y 5 puntos del PIB. Ello le ha permitido financiar sus operaciones de capital, incluida infraestructura y vivienda, restando un excedente de 1 a 2 puntos del producto. Pese a que los recursos destinados a salud, educación e infraestructura han crecido a dos dígitos desde 1991 en adelante, ha persistido el superávit fiscal. Para la oposición parlamentaria, ello demostraría el carácter innecesario de la reforma tributaria de 1990. Para el gobierno, por el contrario, dicha reforma ha permitido justamente conciliar el

4. Los ADRs (American Depositary Receipts) son emisiones de acciones de empresas chilenas que se transan en el mercado bursátil norteamericano desde 1990.

mayor esfuerzo social, con ahorro fiscal que contribuye a la estabilidad de precios y al financiamiento de la inversión.

En 1993 la economía chilena enfrentó una crisis externa. Pese a una adversa coyuntura internacional, con un *shock* en términos de intercambio de entre 2 y 2.5% del PIB, la economía chilena consiguió un desempeño de elevado crecimiento (6.3%), leve reducción inflacionaria, incrementos significativos en inversión, empleo y salarios reales, con tasas de desempleo que se ubican entre las históricamente más bajas.

La contingencia externa se enfrentó con un creciente flujo de capitales, particularmente de mediano plazo, que excedió las necesidades de la cuenta corriente. La inserción financiera siguió dando buenas noticias a Chile, con avances en el *ranking* de riesgo-país, en la colocación de ADRs y en la cotización de estos instrumentos.

En 1994, la inflación cedió nuevamente, siguiendo la evolución del gasto, producto y empleo. Mejoró la situación internacional en precios y volúmenes de exportación. Una política fiscal apretada, colaboró al ajuste. El año 1994 cierra con un crecimiento de 4.5% y una inflación inédita en 34 años, 8.9%; el desempleo en un nivel del 7.8% promedio anual, superávit de US\$ 550 millones en balanza comercial y reducción en el déficit corriente (de 5% a 1% PIB). La inversión creció proporcional al producto, manteniéndose la tasa de inversión sobre el producto en torno al 27% y alcanzándose una tasa récord de ahorro interno (26.5% del PIB).

En 1995, el desempeño económico se vio estimulado por un favorable cuadro del sector externo, con ganancias en términos de intercambio de 12 puntos del PIB.⁵ Esta favorable situación externa ayudó a conseguir un ahorro interno récord de 27.6% del PIB, la tasa más alta registrada, con una inversión en capital fijo de 26.3% del PIB. El ahorro del sector público alcanzó a un 5.1% del PIB, acumulando ocho años consecutivos de superávit corriente y global en las finanzas públicas. Entre 1995 y 1996, el sector público ha concretado prepagos a la banca multilateral y comercial por US\$ 3 378 millones.

Los resultados fueron superiores a los proyectados en crecimiento, saldo comercial y corriente en balanza de pagos, ahorro, inversión y productividad e inferiores en empleo y flujos de capital. La meta inflacionaria se cumplió en el margen, quizás desaprovechando la marcada holgura externa que hubiese permitido un mayor nivel de ahorro nacional. Ello desencadenó un debate en torno a un eventual déficit de instrumentos de política económica para lidiar con un ciclo expansivo de gasto privado. Correlato de ello fue la volatilidad en la tasa de interés, producto de rebajas prematuras que condujeron a alzas posteriores de mayor magnitud.

5. El producto creció 8.5%, el gasto 12.9% y el ingreso nacional en 15.8%. La balanza de pagos mostró un superávit comercial de US\$ 1 384 millones, una cuenta corriente superavitaria en 0.2% del PIB y un saldo global de US\$ 1 061 millones.

Con un marcado rezago en la respuesta del empleo respecto del ritmo de actividad, luego de concluido el ajuste monetario a comienzos de año, en 1995 la ocupación anual media creció sólo en 1%. La tasa de desempleo media anual descendió a 7.4%, inferior al promedio de 1994 que fue de 7.8%. Los salarios reales crecieron 4.1%, bastante bajo la productividad media del trabajo que lo hizo en más de 7%.

La marcada expansión del gasto durante 1995 tuvo un fuerte componente transitorio, derivado de un *shock* favorable en términos de intercambio, lo cual obligaba a ajustar la trayectoria del gasto interno y del producto a sus valores de tendencia. Luego de superar ya en el primer trimestre los efectos de la crisis mexicana sobre tasa de interés, tipo de cambio y bolsa de valores, la economía chilena retomó una dinámica de elevado crecimiento. Producto de tales efectos, la inversión externa de cartera fue negativa en los primeros nueve meses y también lo fueron los flujos de corto plazo en el primer trimestre pero ambos fueron más que compensados con la mejoría en cuenta corriente.

El año 1995 se caracterizó por un crecimiento sobre el ingreso potencial, sin presiones inflacionarias ni de balanza de pagos, dadas las holguras generadas por el incremento del ingreso nacional, las que permitieron canalizar el exceso de gasto a través de mayores importaciones. Las políticas monetaria y cambiaria buscaron adecuarse al momento de holgura relativa de divisas que vive la economía chilena, fortaleciendo la demanda por divisas y restringiendo su oferta.

Continuó en 1995 la adaptación de la política económica a un ciclo declinante del tipo de cambio, dado el buen ritmo exportador, de la productividad y de los flujos de inversión externa. La autoridad monetaria dio nuevos pasos orientados a regular el ingreso de capitales de corto plazo, ampliando la cobertura del encaje y cerrando algunas vías de evasión al mismo.

En 1996 persistió el alto crecimiento, si bien en un contexto de desaceleración en el ingreso nacional, por deterioro en términos de intercambio, y de altas tasas de interés. Durante 1996, el Banco Central aplicó una política de ajuste moderado, manteniendo tasas interés elevadas pero inferiores a las que se habían utilizado en procesos de ajuste anteriores. Esta política permitió alcanzar la meta inflacionaria y estableció una convergencia entre el crecimiento del gasto interno y el producto, reduciendo la brecha entre estas dos variables a 0.7 puntos porcentuales. En este contexto, la economía chilena logró un significativo crecimiento de 7.2%, el empleo comenzó a responder a este crecimiento, alcanzando un incremento de 2.4%, y la tasa de desempleo se redujo a 6.5% promedio anual.

La expansión del producto fue impulsada tanto por la demanda interna como por las exportaciones, con incrementos de 7.9% y 10.9%, respectivamente. De esta manera, las exportaciones continuaron exhibiendo un vigoroso desempeño a pesar de la importante caída que registraron los precios de los principales productos que Chile vende al exterior.

En este año se revirtió la situación favorable que se había presentado en 1995 en los términos de intercambio, provocando un impacto negativo sobre el

ingreso nacional de 5.5% del PIB, lo que obligó a concluir el año con un déficit en cuenta corriente de 4.4% del PIB y con una disminución del ahorro interno. Sin embargo, la formación bruta de capital mantuvo su dinamismo, creciendo en un 11.6% y llegando a representar un 28.3% del PIB.

El sector público continuó contribuyendo de manera importante al ahorro nacional, elevando a 5.6% del PIB su superávit corriente, aunque el global se redujo a 2.2% del PIB debido a un importante aumento de la inversión real.

El déficit en cuenta corriente se financió con un flujo de capitales por un monto superior a los US\$ 5 000 millones, los que correspondieron fundamentalmente a inversión directa y de cartera. Los capitales de corto plazo, respondiendo a la política de encaje que mantiene el Banco Central, experimentaron una reducción en 1996.

El control inflacionario también se vio reflejado en una tendencia declinante en el crecimiento de los salarios nominales, alcanzando variaciones en 12 meses inferiores al 10%. Una tendencia similar se observó en la inflación de los bienes no transables.

Durante 1996 no hubo variaciones en la política cambiaria y el tipo de cambio real mantuvo el ritmo de reducción de 4% a 5% que ha exhibido desde inicios de la década; sin embargo la recuperación del dólar en los mercados internacionales llevó a que la paridad peso-dólar comenzara a subir sostenidamente durante el segundo semestre presionada por el alza del dólar acuerdo y, en consecuencia, del piso de la banda de flotación. El Banco Central consideró que esta tendencia no reflejaba la situación de escasez real y que generaba presiones inflacionarias, por lo cual decidió intervenir, a principios de 1997, modificando el mecanismo de cálculo del dólar acuerdo y ampliando de $\pm 10\%$ a $\pm 12.5\%$ el rango de la banda de flotación.

Por otra parte, se continuó avanzando gradualmente en el proceso de apertura financiera internacional, evitando siempre un déficit en cuenta corriente que pudiera llegar a ser insostenible o una apreciación excesiva del peso. Por esta razón, se han mantenido el encaje para deuda e inversiones de cartera, el período de permanencia mínimo de un año para todas las inversiones y las exigencias para la emisión de bonos y ADRs. La salida de capitales, en cambio, opera bajo limitaciones mínimas.

En síntesis, desde 1990 en adelante, la economía chilena ha experimentado un favorable cambio estructural en sus cuentas externas con aumento en los flujos de inversión externa, incremento y diversificación en las exportaciones, elevada acumulación de reservas internacionales, reducción drástica en los indicadores de endeudamiento y de riesgo-país, dando incluso paso a operaciones no marginales de prepagado de deuda externa por parte del Tesoro y del Banco Central. En ese contexto, el debate sobre balanza de pagos y política económica ha estado asociado a cómo defender la paridad cambiaria en presencia de ese cambio estructural en las cuentas externas que induce un abundante flujo de recursos externos, superior al que las autoridades estiman compatible con los valores de tendencia de las principales variables macroeconómicas.

En Chile, los indicadores de fragilidad financiera externa han llegado a ser desde hace varios años más favorables que en 1980, producto de un positivo cambio estructural en las cuentas externas que ha generado una fuerte presión a la revaluación del peso, tópico que ha concentrado el debate sobre política económica.⁶

El gobierno ha sabido reaccionar ante el cambio de la situación financiera externa con una combinación de política económica que, además de limitar los ingresos de capitales especulativos de corto plazo y alentar los flujos largos, incluía ahorro fiscal, política cambiaria activa (intentando preservar un nivel determinado del tipo de cambio de mediano plazo, al que se le permite fluctuar en torno a una banda de flotación de 5% y luego de 12.5%), acumulación de reservas, esterilización de los efectos monetarios de tal intervención y revaluaciones graduales del peso.

En definitiva, durante los noventa el país ha atravesado por escenarios externos esencialmente inestables y, manteniendo su política de apertura hacia el exterior, ha mostrado una interesante capacidad de adaptación y de ajuste, minimizando los efectos de los *shocks* externos, tanto positivos como negativos, y asegurando estabilidad en el crecimiento.

En términos sociales, el período 1990-1996 se caracterizó por un cambio en el enfoque de las políticas sociales con fuertes incrementos en el gasto social y por el impulso dado a reformas laborales. El gasto social se ha incrementado un poco por encima del crecimiento del PIB, a una tasa promedio anual de 7.4%, y a tasas superiores en educación y salud. Se logró reducir la incidencia de la pobreza desde un 45% de la población en 1987 a 23% en 1996, la indigencia, por su parte, disminuyó desde 17.4% a 5.8% entre las mismas fechas. Sin embargo, es posible apreciar una gran diversidad a nivel regional, tanto en los niveles como en las tendencias de la pobreza, persistiendo regiones donde la incidencia de la pobreza supera el 30%.

Por otra parte, en materia de distribución del ingreso la situación del país es comparativamente mala; los avances observados en este campo han sido modestos y del todo insuficientes para corregir esta realidad. Se debe tener presente, además, que el consenso alcanzado en torno al objetivo de superar la pobreza no se repite en relación al propósito de mejorar la distribución, manteniéndose en algunos sectores la posición de que estos objetivos serían contrapuestos.

6. Entre 1986 y 1996, la relación deuda externa/PIB cayó de 115% a un 32%; las reservas internacionales netas que en 1986 cubrían 7 meses de importaciones, en 1996 cubrieron casi un año de importaciones. El déficit en cuenta corriente promedió un 2.0% del PIB entre 1990 y 1996, en tanto, en igual período, la cuenta de capital mostró un ingreso sobre el 6% del PIB.

B. EL MODELO DE POLÍTICA ECONOMICA EN LOS NOVENTA

1. Lineamientos globales y desafíos de la política económica

Dentro del modelo de crecimiento adoptado por Chile, la apertura comercial, la inserción internacional y el desarrollo de la competitividad son factores claves que orientan las decisiones de la política económica. Todo ello plantea desafíos crecientes en materia de ahorro e inversión y en estabilidad económica. Exige alcanzar inflaciones inferiores a la actual, mantener la actual disciplina fiscal, perseverar en la defensa del tipo de cambio real, de acuerdo a sus determinantes de mediano plazo, y estimular la productividad. Requiere también pasos adicionales en la diversificación comercial y en la apertura financiera con los necesarios resguardos de gradualismo, diversificación de cartera, cobertura de riesgo y fondos de estabilización que permitan reducir la transmisión de inestabilidades externas a la economía nacional.

El logro de estos objetivos se complementa con una política social activa, además de políticas específicas en el campo del fomento productivo. La política social busca, como metas explícitas, reducir la pobreza y la desigualdad, procurando que el crecimiento económico beneficie a toda la población. Estas metas son consideradas además como un requisito para que el crecimiento económico tenga posibilidades efectivas de mantenerse en el tiempo. Este tema será tratado con más detalle en la última sección de este capítulo.

La política de fomento productivo tiene por objetivo central enfrentar una fuerte heterogeneidad productiva, en la cual coexisten sectores modernos, altamente competitivos e insertos en los mercados internacionales, con otros de muy baja productividad y escasa tecnología.

a) *Estabilidad macroeconómica*

La estabilidad macroeconómica ha sido el principio rector de la política económica en el período reciente, adecuando los objetivos de las políticas sociales, sectoriales y de desarrollo a las posibilidades del equilibrio fiscal y a los balances macroeconómicos. En tanto ello se ha ido reflejando en crecimiento y caídas en la tasa de inflación, ha permitido ir configurando un cierto acuerdo público sobre el hecho de que el tratamiento a la equidad sólo puede ser exitoso en el marco de una senda estable de crecimiento, favoreciendo incrementos de productividad que se traduzcan en aumentos permanentes de las remuneraciones.

El Banco Central ha desempeñado una labor fundamental en la política antiinflacionaria de los últimos años, ejerciendo eficazmente su rol autónomo desde diciembre de 1989. El gobierno central, por su parte, ha colaborado al mantener una política fiscal equilibrada, con elevado ahorro en su cuenta corriente, junto a políticas sectoriales orientadas hacia las actividades más

rezagadas, un esfuerzo de focalización en las políticas sociales y, en general, una búsqueda de mayor eficiencia en la acción pública.

En el logro del balance interno, esto es, un equilibrio económico donde los recursos productivos de una economía están plenamente ocupados, sin presiones inflacionarias adicionales, las políticas monetaria y fiscal han mantenido una orientación estabilizadora, buscando la alineación entre la demanda interna y el producto potencial, que se estima crece aproximadamente en torno al 6.5% anual.

El equilibrio externo, esto es, balances de pagos sostenibles y financiables en el mediano y largo plazo, ha exigido un manejo del gasto doméstico de modo que no exceda el producto potencial en más de 3 a 4%. En otras palabras, una cuenta corriente con un déficit de mediano plazo de 3% a 4% del PIB se considera sustentable, dado que la economía chilena crece en promedio por encima del resto del mundo y con mayores incrementos en productividad que sus socios comerciales.

b) Visión de conjunto de los equilibrios macroeconómicos

La política económica de los noventa ha privilegiado emitir señales estables, de modo que el desempeño de los agentes económicos privilegie horizontes largos y señales de mediano plazo. Se estima para ello que las variables económicas fundamentales han de responder a movimientos permanentes en los factores que las ocasionan, filtrándoles aquellos cambios que respondan a movimientos especulativos, *shocks* externos transitorios o situaciones de muy corto plazo. Se trata entonces de privilegiar el comportamiento de tendencia en las principales variables, favoreciendo una visión de conjunto de los equilibrios macroeconómicos.

En tal visión, el resguardo de los equilibrios macroeconómicos, además de baja inflación y equilibrio fiscal, comprende un déficit en cuenta corriente sustentable, incrementos en ahorro interno, productividad y defensa del tipo de cambio real. Avances de conjunto en estos equilibrios no pueden ser sino graduales respecto de cada uno de los objetivos, sin favorecer en exceso ninguno de ellos (v.g. reducir la inflación) en desmedro de otros (v.g., creciente déficit en cuenta corriente, atraso cambiario o fragilidad del ajuste fiscal).

Variable articuladora de esta concepción es el examen riguroso de la evolución del gasto interno, de manera que su expansión sea cercana a la del ingreso potencial, vigilando de cerca la brecha entre ambos, estableciendo las correcciones oportunas y aprovechando los espacios de crecimiento no desequilibrante que permitan las ganancias de intercambio.

Coherente con tal concepción, la política de estabilización aplicada durante la década del noventa persigue una reducción gradual de la inflación en base a las holguras reales que se vayan generando y aprovechando los aumentos en ahorro interno y en productividad para obtener reducciones sustentables en la

tasa de inflación. En esta concepción, los salarios reales crecen sostenidamente, en línea con la productividad y con reajustes nominales sobre inflación futura; en consecuencia, se descarta el recurso del “ancla cambiaria” que podría acelerar la caída en la inflación pero a costa de atraso cambiario y un altamente probable incremento en el déficit en cuenta corriente, tornando tal rebaja inflacionaria en un expediente transitorio y fácilmente reversible.

El esfuerzo antiinflacionario, sin embargo, es más eficaz cuando es compartido por la política monetaria-cambiaria y la fiscal. Esto implica un alto grado de coordinación, complementación y negociación entre las autoridades monetaria y fiscal, donde más allá de conflictos puntuales se comparta una visión de largo plazo. Desde esta perspectiva, el sector público, que se encuentra sometido a mayores presiones políticas, debe contribuir permanentemente a esta tarea, de manera que la expansión del gasto global no supere al incremento en la capacidad productiva.

Se ha discutido para ello una orientación fiscal de mediano plazo, con un gasto real que crezca en función del ingreso potencial, dotándose de instrumentos anticíclicos, con incrementos reales del gasto público inferiores o a lo más igual al incremento del producto. Dadas las necesidades de aumento en la inversión pública en las áreas social y en infraestructura, ello significa que el resto de los gastos públicos debiera crecer a un ritmo inferior al producto. Una orientación similar se debe entregar al sector privado, tanto empresas como familias, en la perspectiva de regular el consumo dentro de las posibilidades de largo plazo, para ser consistentes con el esfuerzo de mayor ahorro.

Los criterios de política fiscal han incluido entonces procurar un equilibrio fiscal sustentable, con un gasto público que crece siguiendo la tendencia de largo plazo de la economía (gasto corriente que crece bajo el PIB), incrementando el ahorro público y favoreciendo con ello la disminución en la inflación.

De esta forma, el ahorro corriente del fisco, en los últimos siete años, ha promediado el 4.5% del PIB, lo que ha permitido financiar la inversión pública con fondos propios y culminar con un superávit global que promedia el 1.8% del PIB. Así entonces el esfuerzo de ahorro fiscal, gracias a los niveles de recaudación tributaria que genera un escenario de crecimiento estable, ha coexistido con incrementos elevados en gasto social e infraestructura. Por otra parte, ha sido posible aprovechar holguras externas, asociadas a ciclos favorables en términos de intercambio, para desendeudar al sector público, realizando prepagos de deuda externa e interna.

c) *Privilegio del ahorro nacional*

Un entorno macroeconómico de equilibrio fiscal, inflación baja y declinante, un déficit moderado y sustentable en cuenta corriente y un nivel de producto efectivo que no sobrepase excesivamente su nivel potencial, aparece como el

escenario más favorable para alcanzar tasas de ahorro e inversión elevadas, adecuada utilización de los factores productivos y aumentos sostenidos en su productividad. Tal escenario ayuda a fortalecer las instituciones de la política económica y de las políticas públicas, lo cual, a su vez, impacta favorablemente en la estabilidad macroeconómica y de los incentivos, favoreciendo la formación de capital y el crecimiento.

El modelo de crecimiento privilegia entonces el esfuerzo de ahorro nacional, partiendo por el ahorro fiscal como piedra angular de tal esfuerzo, acotando el ahorro externo a una proporción no mayor al 3.5% del PIB, de acuerdo a valores de tendencia. El ahorro nacional responde eficazmente al crecimiento pero se ve también impulsado por políticas e instituciones en una óptica de profundización del mercado financiero, que incluye la supervisión y regulación prudencial del sistema financiero y la existencia de mecanismos de estabilización que compensen cambios bruscos en el ingreso nacional, derivados de variaciones en términos de intercambio.

d) Mantención del ahorro externo en niveles sustentables

La mantención de un ahorro externo controlado dentro de márgenes sostenibles ha requerido de políticas precisas orientadas a influir sobre el nivel y estructura de los flujos financieros externos, favoreciendo los de mediano y largo plazo, más vinculados a la ampliación de capacidad productiva y modernización tecnológica.

La experiencia mexicana de 1994 mostró que el déficit en cuenta corriente se constituye en un relevante indicador de sustentabilidad del equilibrio macroeconómico en economías abiertas. Su examen más acucioso probablemente hubiese inducido una corrección más temprana y gradual que las acontecidas en 1995 en aquellas economías más desajustadas en tal indicador. El déficit en cuenta corriente no es preocupante cuando es moderado (1 a 2% del PIB); sustentable (capitales de largo plazo, antes que capital especulativo); complementa y no sustituye el ahorro nacional (se refleja más en incrementos de inversión que de consumo) y está bien invertido (inversión en transables que garantiza capacidad de repago). De allí que el Banco Central haya fijado como criterio de política que tal déficit no sobrepase el 3.5 a 4% del PIB, asumiendo que dicho nivel está en línea con el potencial de crecimiento de la economía chilena y con las variables de tendencia del comercio y del financiamiento externo disponible para la economía chilena.

Para ello, se han aplicado desincentivos a los flujos de corto plazo y se ha privilegiado los de mediano y largo plazo, promoviendo una apertura gradual y selectiva en la cuenta de capitales y, al mismo tiempo, buscando cautelar una caída también gradual en el tipo de cambio real, de acuerdo al mayor crecimiento relativo del PIB y la productividad respecto de socios comerciales.

La apertura gradual de la cuenta de capitales intenta evitar la importación de riesgo y profundizarse en función del aprendizaje y la experiencia que los agentes nacionales y la institucionalidad reguladora vayan adquiriendo en la gestión del riesgo internacional.

La experiencia de la región, a su vez, ha indicado que una combinación de reducida o nula incertidumbre cambiaria, intervención esterilizadora –retardando la convergencia de tasas– y ausencia de controles al ingreso de capitales, es una vía que tiende a maximizar el ingreso de capitales de corto plazo y su eventual efecto desestabilizador.

Siendo cierto que una notable diferencia entre la experiencia mexicana y la chilena radica en los niveles del ahorro interno, también lo es que la complementariedad entre ahorro externo e interno no es automática y requiere de políticas e instituciones expresas. En ausencia de ellas, el ahorro externo tiende a reflejar un efecto adverso sobre el ahorro nacional, en particular cuando el primero aumenta respecto de su valor de tendencia.

e) Calidad de la acción pública y de los mercados

El debate sobre materias económicas y sociales va mostrando un gradual agotamiento del actual Estado como instrumento para el crecimiento con equidad en una economía abierta, de ahí que la modernización en la gestión e institucionalidad pública y la gestión eficiente de las empresas públicas aparezca como un desafío urgente. Ello supone mejorar la calidad de la acción pública, actuando sobre la eficiencia en el gasto, en la administración de los ingresos y en la gestión de las empresas públicas. Incluye también una ingente tarea de simplificación de trámites; mecanismos públicos de evaluación de los programas de gobierno; convenios de desempeño, control por resultados, descentralización de usos presupuestarios, sistema de premios y castigos orientado a estimular eficiencia, ahorro, atención al usuario y capacitación a funcionarios.

También es necesario mejorar la calidad de los mercados pues mercados libres no siempre son sinónimo de mercados eficientes. Ello debiera expresarse, por ejemplo, mejorando la transparencia, la información y organización del usuario y la fiscalización en el cumplimiento de sus derechos. Supone también dotar de mayor calidad técnica y de recursos a los órganos reguladores en áreas críticas para la competencia y el bienestar de la población.

2. Los instrumentos de la política económica

a) La política monetaria

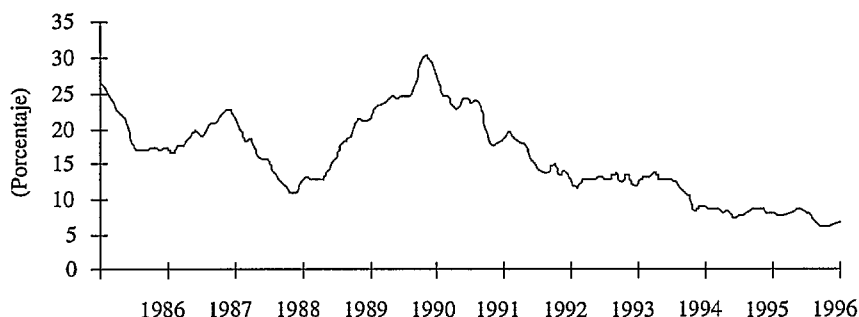
El Banco Central utiliza una política de tasas de interés, vale decir, para su política antiinflacionaria se plantea objetivos explícitos de tasas de interés,

Cuadro 3 Metas e inflación efectiva, 1991-1996

Año	Meta inflacionaria a comienzos de año	Inflación efectiva diciembre a diciembre
1991	15.0 - 20.0	18.7
1992	13.0 - 16.0	12.7
1993	10.0 - 12.0	12.2
1994	9.0 - 11.0	8.9
1995	±9.0	8.2
1996	±6.5	6.6

Fuente: Banco Central de Chile.

Gráfico 2 Tasa de inflación anualizada, 1986-1996 a/



Fuente: Banco Central de Chile.

a/ Inflación mensual anualizada, mes de cada año respecto al mes del año anterior.

vigilando la evolución de los agregados monetarios pero sin metas respecto de ellos.

En los últimos años, y hasta mayo de 1995, la política monetaria se centró en el manejo de la tasa de interés a través de los Pagarés Reajustables a 90 días (PRBC), que son instrumentos de deuda emitidos por el banco a una tasa fija. Desde mayo de 1995, el énfasis se trasladó al control de la tasa interbancaria diaria, con lo que la tasa de interés de los PRBC pasó a estar determinada por el mercado. Con ello, éste ganó más espacio en la determinación de la estructura de tasas y la política monetaria ganó en eficacia y flexibilidad.

El Banco Central anuncia el objetivo inflacionario a comienzos de cada año, lo cual se ha convertido en una medida importante de ordenamiento de las expectativas, dado que el Banco Central ha logrado una favorable reputación al haber alcanzado sus objetivos antiinflacionarios consecutivamente desde 1991.

En la actual fase de control inflacionario, los instrumentos que se han aplicado hasta ahora comienzan a agotarse. Esta situación plantea la necesidad

de ir desmontando los mecanismos de indexación que operan fuertemente en la economía chilena, especialmente en el mercado financiero y en los contratos laborales, que usualmente incluyen una cláusula de reajustabilidad según la inflación pasada.

En este sentido, el Banco Central avanza en la utilización de tasas nominales en sus papeles a plazos cada vez más largos. Otro aporte en la misma dirección lo realiza el gobierno central al utilizar, como norma de reajustabilidad de los salarios del sector público y del salario mínimo, la inflación futura en lugar de la pasada.

b) La política fiscal

Durante los últimos siete años, la política fiscal ha buscado mantener un nivel significativo de ahorros fiscales. Desde 1990, los ahorros públicos han promediado un 4.5% del PIB (3.9%, si se excluye el Fondo de Estabilización del Cobre). Este importante nivel de ahorro público más que compensa el gasto de capital del sector público y las pérdidas o déficit cuasi fiscal en que ha incurrido el Banco Central debido al esquema de ayuda financiera implementado durante la crisis financiera de los ochenta y a la esterilización de los superávits de la balanza de pagos durante los noventa.

Cabe notar que el gasto público corriente se ha orientado por la regla de no crecer más que el producto potencial, con un aceptable grado de cumplimiento de la misma. Esta norma no ha impedido que, desde 1991, el gasto social crezca a una tasa mayor que el producto, reflejando las prioridades que han mantenido los sucesivos gobiernos democráticos. En una economía con marcada indexación, esta regla fija de crecimiento del gasto público opera como un “ancla nominal fiscal” y contribuye tanto a disminuir la intensidad de los ciclos económicos como a limitar las presiones inflacionarias.

La autoridad fiscal cuenta con otros instrumentos para contribuir a la política antiinflacionaria, en particular la política de salarios del sector público, la que puede contribuir tanto al control del gasto público como a transformarse en una señal de remuneraciones hacia el sector privado, que sea compatible con las metas inflacionarias. Así, por ejemplo, en los últimos años, las mejoras salariales del sector público se han acotado a la regla de inflación esperada más productividad. En un contexto de inflación decreciente, al operar en base a inflación futura y no a base de inflación pasada, es posible conciliar incrementos reales en remuneraciones con reducción en la inflación.

c) Políticas de fomento productivo

Las políticas de fomento productivo sostenidas desde 1990 se han orientado especialmente hacia los sectores productivos menos integrados a la dinámica

Cuadro 4 Cuentas fiscales a/

	Superávit en cuenta corriente del gobierno central	Superávit global del gobierno central
1986	1.5	-0.8
1987	3.0	1.9
1988	2.3	1.0
1989	3.0	1.4
1990	2.5	0.8
1991	3.7	1.5
1992	4.9	2.2
1993	4.8	1.9
1994	4.8	1.7
1995	5.3	2.5
1996	5.6	2.2

Fuente: Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda.

a/ Como porcentajes del PIB.

del crecimiento económico del país. Esta orientación, además de su componente de equidad, busca aumentar la productividad y la competitividad de sectores que, por diversas razones, enfrentan limitaciones en su acceso al financiamiento, la tecnología y los mercados.

Se ha desarrollado un conjunto de programas de apoyo en las áreas de modernización empresarial, innovación tecnológica, capacitación y reconversión productiva en el caso de las actividades en declinación. Los programas e instrumentos utilizados se han orientado tanto a la pequeña y mediana empresa como a la pequeña producción que incluye sectores como la pequeña minería, la pesca artesanal y la microempresa. Existen, además, programas, como el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo, que están abiertos a todas las empresas sin discriminar de acuerdo a su tamaño.

Asimismo, la modernización productiva juega un rol central en la estrategia de apertura comercial e inserción internacional en la medida que permite enfrentar con flexibilidad los *shocks* que implican los procesos de integración para algunos sectores específicos, permitiendo optimizar la asignación de recursos.

d) *Política comercial*

La participación en los mercados internacionales, como una forma de aprovechar las ventajas y oportunidades que éstos ofrecen, constituye un elemento fundamental en la estrategia de crecimiento adoptada por Chile. Esta estrategia, iniciada en la segunda mitad de la década del setenta, es ratificada a inicios de los noventa introduciendo, sin embargo, nuevas orientaciones.

Los principales objetivos de la política comercial, en esta fase, están dados por la diversificación de productos y mercados así como por un aumento permanente de la participación de las exportaciones industriales, con el objeto de incorporar mayor tecnología y valor agregado a los productos exportados.

A partir de 1990, la política comercial chilena evolucionó desde una apertura unilateral hacia una búsqueda de acuerdos comerciales tanto a nivel bilateral como multilateral. En este aspecto se destacan la asociación con Mercosur, la incorporación a APEC y las negociaciones con NAFTA y la Comunidad Europea. Por la relevancia de este aspecto de la política económica chilena y por los logros alcanzados, en la sección siguiente se analizan en detalle la política comercial y el desempeño exportador chilenos.

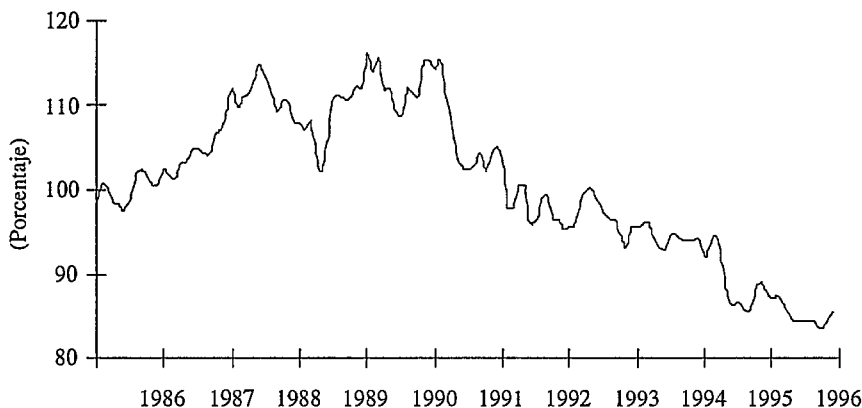
e) Política cambiaria

Durante los años noventa se ha evitado usar el tipo de cambio nominal como ancla de una política antiinflacionaria, como fue el caso durante el fin de los años setenta y comienzos de los ochenta, ocasión en que dicha ancla nominal se utilizó en un ambiente de indexación salarial, lo que contribuyó a que la apreciación real coincidiese con un elevado nivel de desempleo. Tampoco ha sido usada para sostener un tipo de cambio real alto como fue el caso después de la crisis de 1982, cuando Chile enfrentaba una marcada restricción de divisas que hacía necesario un tipo de cambio elevado para hacer frente a la brecha externa. En aquel tiempo el tipo de cambio real requerido se obtuvo a través de algunas devaluaciones discretas, acompañadas de desindexación salarial y de una regla que indexaba el tipo de cambio nominal a la inflación doméstica para sostener la paridad real. El resultado fue un tipo de cambio real elevado, compatible con la brecha externa de la época, que se obtuvo con la ayuda de una política fiscal y monetaria restrictiva.

En la actualidad la economía chilena se encuentra en una fase diferente, de mayor integración comercial y financiera con el exterior. El sector exportador está más diversificado y ha experimentado un importante incremento en su competitividad, en una economía que está significativamente más abierta y donde las tarifas son relativamente bajas.

Para la eficacia de la política cambiaria es importante discriminar respecto de la naturaleza permanente o transitoria de los cambios que enfrenta el sector externo chileno en su evolución. Así, por una parte, parecen más bien permanentes los factores ligados al dinamismo y diversificación exportadora, la reducción del endeudamiento externo, el elevado monto de inversión extranjera y el retorno al mercado voluntario de capitales internacionales. En cambio, el encaje a los créditos externos, instaurado en junio 1991, incrementado en 1992 y con sucesivos incrementos en la cobertura de los flujos afectados desde entonces, responde más bien a fenómenos transitorios, derivados sea inicialmente de la baja tasa de interés en Estados Unidos o de circunstancias asociadas al

Gráfico 3 Tipo de cambio real, 1986-1996a/ (Índice base: promedio 1986=100)



Fuente: Banco Central de Chile; Feliú (1992).

a/ Tipo de cambio real con respecto a todo el mundo.

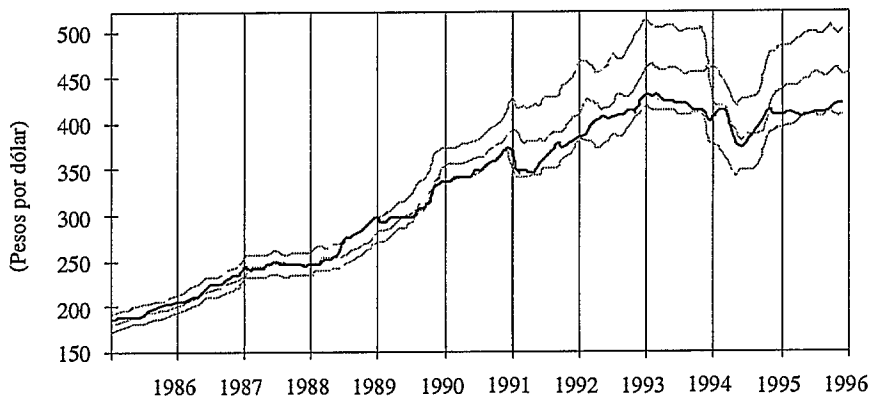
ciclo macroeconómico interno y al impacto de éste sobre las operaciones de arbitraje de tasas de interés.

En este nuevo ambiente, la política de tipo de cambio ha experimentado importantes transformaciones. En los últimos cinco años se ha podido mantener un tipo de cambio real consistente con los equilibrios de mediano plazo. Para que ello fuera posible, el ahorro externo ha sido usado como un complemento de los ahorros domésticos con el objeto de financiar inversión doméstica.

Un segundo objetivo de la política cambiaria ha sido la suavización de las fluctuaciones transitorias y de corto plazo con el objeto de minimizar fluctuaciones erráticas del tipo de cambio que distorsionen la asignación de recursos y el crecimiento económico. Esta política se ha conseguido neutralizando parte de los flujos de capital especulativo que constituyen una potencial fuente de daño hacia los balances internos y externos.

La política de tipo de cambio se caracteriza por la existencia de una banda de flotación anunciada, donde el centro de la banda (tipo de cambio acuerdo) está vinculado a una canasta de monedas y al diferencial entre inflación doméstica y extranjera. Desde diciembre 1995, a tal diferencial se le resta un 2%, en una medida que incorpora una revaluación real moderada como factor de tendencia. El Banco Central retiene la posibilidad de intervenir al interior de la banda a través de flotación sucia. Los cambios en la banda y en el valor central de ésta durante los últimos seis años son el resultado de reconocer tanto el cambio estructural en las cuentas externas de la economía chilena como la necesidad de una mayor flexibilidad y de un mayor rol del mercado en la determinación del tipo de cambio.

Gráfico 4 Tipo de cambio nominal y banda de flotación, 1986-1996



Fuente: Banco Central de Chile.

Nota: En el gráfico se muestra ennegrecido el valor del tipo de cambio nominal, las líneas más delgadas representan los límites superior e inferior banda y el dolar acuerdo (valor central de la banda).

Con todo, las comparaciones internacionales muestran que la paridad chilena ha sido una de las más estables en América Latina, aunque Chile ha recibido los mismos flujos relativos de capital que han sido comunes en la región durante los años noventa.

f) Política de reservas internacionales

La política de reservas internacionales busca neutralizar el impacto de corto plazo de los flujos de capital sobre el tipo de cambio, a través de la intervención del mercado de divisas, acompañada de operaciones de mercado abierto para neutralizar los efectos monetarios de tal intervención.

Ello requiere discriminar respecto de la naturaleza permanente o transitoria de los flujos de capitales, lo que exige cierta gradualidad en los ajustes para contar con información relevante. En esta opción de política, el Banco Central modifica la paridad cambiaria cuando los flujos de capital responden a algún fenómeno más permanente, desechando movimientos en la paridad que no respondan a valores de tendencia. E incluso cuando correspondan a dicho carácter, se intenta que las modificaciones sean graduales para acomodar la reacción de los agentes económicos productivos al ajuste en precios relativos.

La intervención esterilizadora del Banco Central ha implicado una significativa acumulación de reservas internacionales, especialmente durante los primeros años de esta década. Hacia fines de los años ochenta, las reservas internacionales eran equivalentes a solamente cinco meses de importaciones, cuando en 1996 éstas cubrían más de diez meses de importaciones. Esto ha generado algunos costos

importantes para el Banco Central ya que la tasa de interés doméstica para su deuda de corto plazo colocada en el mercado es más alta que la tasa de retorno de las reservas internacionales. En consecuencia, la política de reservas internacionales ha contribuido a aumentar el déficit cuasi fiscal del Banco Central, el que se ha visto más que compensado con el superávit fiscal.

Finalmente, es importante mencionar que Chile ha hecho significativos prepagos de su deuda externa usando sus reservas internacionales. Estos prepagos reducen el déficit cuasi fiscal y con ello refuerzan los avances en estabilidad macroeconómica. Las abundantes reservas de Chile y sus reducidos déficit de cuenta corriente hacen posible usar una fracción de las reservas sin un sacrificio de la liquidez o la solvencia externas. Como una compensación adicional, el prepagado de las deudas ha mejorado los indicadores de solvencia del país, reduciendo el riesgo soberano y mejorando las condiciones de acceso al crédito para el sector privado.

Cuadro 5 Deuda externa

	Deuda externa/PIB
1986	110.0
1987	92.8
1988	73.0
1989	57.9
1990	58.3
1991	47.7
1992	42.7
1993	42.0
1994	41.2
1995	32.3
1996	32.1

Fuente: Banco Central de Chile.

g) Política de la cuenta de capitales

Las medidas de política económica utilizadas para minimizar la inestabilidad macroeconómica derivada de la afluencia excesiva de capitales externos, en particular los de corto plazo, han incluido la combinación de: i) austeridad fiscal, ii) incremento del ahorro interno, iii) intervención en el mercado de cambios, esterilizando los efectos monetarios de tal intervención, lo que agrega cierta incertidumbre cambiaria, iv) gradualismo en la remoción de los controles de capital y en los flujos de salida, v) controles al ingreso de capitales de corto plazo, incluyendo encajes no remunerados y restricciones en el plazo de salida. Ello, sin embargo, no ha impedido la apreciación moderada del peso.

El enfoque de la autoridad económica ha optado por una liberalización gradual y selectiva en la cuenta de capitales, lo que se considera necesario tanto

para evitar desequilibrios externos repentinos como para permitir un ajuste gradual de los precios relativos, intentando suavizar el ajuste de los sectores productivos en el tiempo. La apertura selectiva ha derivado en la imposición de ciertos controles de capital específicos, cuando ello se considera necesario para minimizar desexternalidades, tales como “efecto contagio” que proviene de activos transados a nivel internacional y riesgo sistémico derivado del financiamiento internacional de bancos.

Los elementos básicos de esta liberalización selectiva son el gradual relajamiento de los controles a la entrada de capitales a través del tiempo, y una mayor selectividad a la entrada de los capitales consistente en la existencia de ciertos controles específicos que tienen el objetivo de minimizar los efectos de los capitales volátiles de corto plazo sobre el tipo de cambio real. Limitar el ingreso de los flujos de capital de corto plazo otorga mayor autonomía a la política monetaria y minimiza la posibilidad de “burbujas” en los mercados bursátiles y de activos de renta fija de largo plazo. La idea es encarecer los flujos de capital, particularmente los flujos de corto plazo respecto de los flujos de largo plazo, así como la deuda en relación al capital. La idea también es restringir el volumen global de flujos, mejorando la calidad y la composición de los flujos financieros, de modo de hacer al país menos vulnerable a los ciclos de los mercados financieros internacionales.

Una restricción importante es el requerimiento de uso del mercado cambiario formal para flujos de capital, de modo de asegurar el cumplimiento de las reglas de la cuenta de capitales. Con el objeto de hacer más caros los flujos de capitales y de restringir la especulación y la volatilidad, existe un encaje por un año (denominado en dólares) para la entrada de capitales.

En 1991, un mes después de haber efectuado una rebaja arancelaria, el Banco Central estableció un encaje del 20% a los créditos externos con un plazo de vencimiento inferior a un año. El encaje actúa como un impuesto que reduce la rentabilidad de las operaciones financieras pues el monto del encaje debe ser depositado en el Banco Central, sin percibir intereses por tal concepto.

En 1992 el encaje se elevó al 30%. En 1995, el mismo se extendió a los depósitos e inversiones financieras provenientes del exterior, incluyendo ADRs secundarios, y 1996 se amplió a los créditos que ingresan por concepto de adelanto de exportaciones.

Asimismo en 1996, se eliminó la prórroga a los créditos externos por más de un año y se establecieron mecanismos para asegurar que los adelantos de exportaciones correspondan a embarques definitivos. Adicionalmente se fijaron multas a quienes no cumplieren con el trámite de renovación de los créditos.

Estas medidas se interpretaron como un nuevo paso en el control a los flujos especulativos. Para ello el Banco Central decidió no aceptar más de una prórroga en los créditos externos ingresados vía Capítulos XIV y VI del Compendio de Normas de Cambios Internacionales. Así, se cierra una ventanilla de filtración en la obligación del encaje, dado que un número significativo de créditos era prorrogado en forma reiterada, sin pagar el encaje. Con esta medida,

si tales capitales están interesados en permanecer por más tiempo en el país, deben ingresar nuevos créditos y pagar el encaje.

En septiembre de 1996 se eliminó el encaje a los créditos externos contraídos por las empresas a través de la emisión de bonos cuando se destinen a financiar inversiones en el exterior. Finalmente, en octubre de 1996, se aplicó el encaje a todas las inversiones financieras ingresadas por el DL 600, pasando éstas al Capítulo XIV, clarificándose la norma administrativa sobre ingreso de capitales a través de esta última vía.

Las medidas de octubre, que significaron una profundización del mecanismo del encaje, surgieron luego que la negociación para un tratado de libre comercio con Canadá mostrase ciertas dificultades derivadas justamente de que la posición canadiense cuestionase la subsistencia del encaje. La postura chilena insistió en el punto, planteando que la estabilidad macroeconómica de economías emergentes, como la chilena, en el actual contexto de globalización financiera, requiere de medidas de este tipo que permitan influir sobre el nivel y la estructura de los flujos externos, evitando ciclos desestabilizadores, al estilo de lo ocurrido con la crisis mexicana de fines de 1994. Con ello, la postura negociadora chilena ha sentado un precedente para próximas negociaciones comerciales entre países industrializados y otros en desarrollo.

Cuadro 6 Cuenta corriente de la balanza de pagos a/

	Exportaciones /PIB	Importaciones /PIB	Balanza comercial/PIB	Cuenta corriente/PIB
1986	29.1	26.0	3.1	-1.8
1987	30.3	27.4	2.9	-0.1
1988	34.6	27.6	7.0	-1.0
1989	35.0	30.5	1.5	-2.5
1990	34.5	31.0	3.4	-1.8
1991	32.8	28.9	4.0	0.3
1992	29.8	28.3	1.5	-2.0
1993	26.6	28.9	-2.3	-4.8
1994	28.2	26.8	1.4	-1.4
1995	29.3	27.4	1.9	0.2
1996	26.2	28.4	-1.8	-4.4

Fuente: Banco Central de Chile.

a/ Porcentajes que representan razones de valores nominales.

Este perfeccionamiento en la aplicación del encaje establece distinciones más precisas que profundizan la orientación del encaje, favoreciendo el ingreso de capitales destinados a ampliar la capacidad productiva y desalentando el de capitales especulativos. Para esto, se libera del encaje a los flujos relacionados con la ampliación de la capacidad productiva y la inversión directa, incluyendo transferencia de tecnología, acceso a mercados externos y mejoras en la gestión

productiva; se aplicará el encaje a las inversiones de cartera que se registran al amparo del Capítulo XIV del Título I del Compendio de Normas Internacionales del Banco Central, aun cuando estén destinadas a constituir capital de sociedades o empresas, establecimientos en el país, si no están orientadas a ampliar la capacidad productiva de bienes y servicios ni a participar de la gestión productiva de sociedades o empresas.

Las inversiones financieras que ingresaban vía DL 600 deberán hacerlo a través del Capítulo XIV. Con ello, podrán liquidar sus divisas cuando cuenten con el respectivo contacto con el Estado chileno o con la autorización expresa del Comité de Inversiones Extranjeras. La idea es eliminar los beneficios del DL 600 a proyectos puramente financieros que buscan arbitraje de tasas. La reacción de mercados y analistas internacionales no fue desfavorable a la medida y se destacó más bien como una señal de seriedad en el manejo macroeconómico chileno.

Adicionalmente existen restricciones para preservar la calidad de las compañías que toman financiamiento externo a través de activos transados internacionales, esto último como una manera de proteger el riesgo soberano y de limitar las desexternalidades sobre el costo financiero internacional del país que se puedan derivar de la existencia de firmas de baja calidad. Estas restricciones consisten en montos mínimos y en requerimientos en términos de clasificaciones de riesgo internacionales para bonos de largo plazo y emisión de ADRs. Esto también permite una cierta selectividad en los influjos de capital, de modo que sean las compañías más sólidas las que puedan acceder a financiamiento externo más barato.

Muchas de estas restricciones tienen un carácter temporal. Vale decir, a medida que los flujos de capital se vuelven más permanentes y comienzan a tomar un carácter más de inversión de largo plazo, ampliando la capacidad productiva del sector transable, menores serán la esterilización requerida, el grado de apreciación del peso y del nivel del déficit en cuenta corriente a ser acomodado.

Con todo, es importante destacar que la cuenta de capitales está ya bastante abierta, los mercados financieros y bursátiles se encuentran bastante integrados al resto del mundo y los mercados cambiarios formal e informal están casi plenamente integrados, como lo refleja la inexistencia de diferencial de precios entre ellos.

La apertura gradual se ha ido reflejando también en simplificación de las reglas y reducción de las restricciones. En los últimos cinco años, el período mínimo para la repatriación de capitales se ha reducido de tres a un año, el monto mínimo para emisiones de bonos o ADRs ha sido reducido, el mercado de forwards ha sido regulado, creciendo aceleradamente, en tanto los bancos han obtenido mayores grados de libertad en el manejo de sus posiciones externas.

El resultado de estas políticas se refleja en una composición de la cuenta de capital, sesgada hacia flujos de mediano y largo plazo e inversiones directas. En la actualidad, la deuda externa de Chile está compuesta principalmente por

deuda de mediano y largo plazo. Ello, junto con una robusta posición en reservas internacionales y a un déficit de cuenta corriente sostenible, configura una sólida posición externa, lo cual de paso se ha reflejado en una posición acreedora respecto del FML, luego del prepago de deuda externa de 1995. Consistente con ello, la clasificación de riesgo-país ha mejorado sistemáticamente.

En relación a la apertura de la cuenta de capitales a la salida, existe plena libertad para que las personas y las firmas no financieras inviertan en el exterior en inversión extranjera directa, activos de renta fija o acciones. Es importante mencionar el importante incremento de la inversión de agentes domésticos en el exterior a través del capítulo XII del Compendio de Normas de Cambio Internacional, lo que promueve una mayor diversificación de los portafolios domésticos.

Existen restricciones sobre los portafolios de bancos e inversionistas institucionales para invertir en el exterior como una provisión contra el riesgo sistémico y el riesgo moral relacionado a la existencia de garantías públicas a los depósitos. Recientemente en la nueva ley bancaria, se le ha permitido a los inversionistas institucionales invertir en el exterior en un conjunto más amplio de instrumentos con techos más altos, pero siempre con precauciones en el sentido de limitar la posibilidad de tomar un nivel excesivamente alto de riesgo, ya que existen garantías explícitas estatales involucradas. En el caso de la internacionalización bancaria, a través de filiales, subsidiarias y joint-ventures, se adopta la norma de Basilea de un requerimiento de capital del 10% y un requerimiento de diversificación, de modo que la inversión en un país no exceda el 20% del capital y reservas del banco doméstico.

C. DESEMPEÑO EXPORTADOR Y POLITICA COMERCIAL

Considerando que el modelo de crecimiento adoptado por Chile considera la inserción internacional como uno de sus aspectos estratégicos, en esta sección se analizarán los principales elementos de la política comercial chilena, los logros obtenidos y las limitaciones que aún subsisten en el desarrollo de este proceso.

La política de apertura comercial de la economía chilena ha privilegiado el carácter neutral de los incentivos, con aranceles bajos y parejos. Ello propició una reasignación de recursos de acuerdo a las ventajas comparativas, estimulando la inversión, producción y exportación de recursos naturales. Esto ha conducido al rol predominante de tales recursos en la canasta exportadora y en el dinamismo del crecimiento de la economía chilena.

El actual coeficiente de apertura exportadora es del orden del 38%⁷—medido en términos de la participación de las exportaciones reales de bienes y servicios

7. Los datos del cuadro 6 están en valores nominales y por eso son diferentes.

en el PIB-, coeficiente bastante superior al promedio latinoamericano que bordea el 25%. Hace dos décadas, tal apertura apenas superaba el 10% del PIB (12%) y era bastante inferior al promedio de la región. El principal producto de exportación—cobre— constituía más del 70% de las exportaciones a inicios de los setenta y hoy representa el 38% de las ventas externas. Una reestructuración de tal magnitud se entiende, tanto por las transformaciones que ha sufrido la economía mundial como por una reforma comercial iniciada a mediados de los setenta, inscrita en un profundo y global proceso de liberalización de la economía.

El dinamismo de la economía chilena ha sido liderado por la actividad exportadora, la que ha crecido a una tasa promedio anual de 7.9% entre 1980 y 1996. La estructura de la canasta exportadora sigue dominada por los recursos naturales, si bien se detectan avances importantes en su nivel de procesamiento. En 1985, el 75% de las exportaciones correspondían a recursos naturales sin procesamiento, 22% a recursos naturales procesados y sólo el 3% a otros productos industriales. En 1996, tales participaciones fueron de 57%, 33% y 10%, respectivamente. Crece pues la presencia de exportaciones industriales no basadas en recursos naturales y las de recursos naturales procesados.

Las exportaciones de recursos naturales, siendo aún predominantemente mineras (53% de ellas en 1996), van reflejando un esfuerzo de diversificación y comprenden al sector frutícola (21%), pesca y productos del mar (13%) y sector forestal (13%).

En tanto las exportaciones son fuertemente dependientes del acceso a recursos naturales, el proceso exportador se refleja en una cierta dinámica de descentralización productiva. Así, por ejemplo, desde la I a la IV Región se exportan básicamente productos minerales; desde la IV a la VI regiones, centro del país, frutas; desde la VII a la X, región sur, productos de la silvicultura. En la I y V se agregan productos del mar y en las VIII, X, XI y XII productos derivados de la pesca (PNUD, 1996).

El actual desarrollo del proceso de apertura plantea desafíos relativos al patrón de especialización exportadora y al rediseño de políticas e instituciones coherentes con la nueva normativa internacional, con el conjunto de acuerdos comerciales que el país ha establecido y con las propias exigencias que va planteando el avance del proceso exportador.

1. La apertura comercial

La reforma comercial chilena fue iniciada en 1974 y contempló la eliminación de todas las barreras no arancelarias y de las restricciones a las importaciones, el reemplazo de aranceles altos y diferenciados por una estructura arancelaria baja y pareja y la reducción de controles cambiarios. Otros mecanismos importantes de incentivos a las exportaciones incluyen el reintegro de gravámenes aduaneros a los insumos (perfeccionado en 1988), la devolución

del IVA a los exportadores (1974), el pago diferido de derechos aduaneros para bienes de capital (1987) y el reintegro simplificado para exportaciones menores (1985). La desregulación en puertos desde fines de los setenta, así como la labor de apoyo institucional de PROCHILE están también entre los factores que explican el buen desempeño exportador chileno, así como los instrumentos de promoción a la inversión extranjera.

Luego del *shock* externo de 1982 y de la crisis macroeconómica y financiera resultante, se incrementan los aranceles a 20% en marzo de 1983 y a 35% en septiembre de 1984, fijándose sobretasas arancelarias de un 15% para 240 productos y se establecen “bandas de precios” para el trigo, aceite y azúcar. Posteriormente en 1985, se reducen nuevamente los aranceles a 30% en marzo y a 20% en junio. Finalmente en enero de 1988 se reducen a 15% y en junio de 1991, se reducen esta vez a 11%.

Un principio importante en la estrategia de apertura ha sido el carácter no discriminatorio de la política comercial, con excepciones en contados sectores, como el agropecuario (bandas de precios, sobretasas y controles fitosanitarios) y el sector automotor. Estos sectores han recibido además un trato diferenciado dentro de los diversos acuerdos en que el país participa y en las negociaciones en curso.

La reforma comercial chilena se caracterizó hasta los noventa por una apertura unilateral, manteniendo además una participación activa en las negociaciones multilaterales. En los noventa, la reforma ha tenido una reorientación complementaria hacia acuerdos bilaterales (particularmente con países de ALADI y fuera de ella) y plurilaterales (MERCOSUR, APEC). El reforzamiento del vínculo comercial con países ALADI se produce en un período en que se han generalizado y profundizado los procesos de apertura de la región.

Junto con la creciente integración comercial con diversos países y bloques, desde 1992 la Inversión Extranjera Directa (IED) de Chile en el exterior ha cobrado especial importancia, teniendo como principal destino a Argentina, seguida de Perú y Brasil. Ella se ha concentrado fuertemente en los sectores de energía, minería e industria.

Por su parte, ha existido un importante flujo de inversiones hacia el país desde fuera de la región, particularmente desde la segunda mitad de los ochenta, cuando operó un instrumento de conversión de deuda. Tales inversiones se han orientado a las actividades basadas en recursos naturales, aunque en el período más reciente adquieren importancia los servicios y la industria.

2. Desempeño exportador

a) *Dinámica y diversificación exportadora*

Las exportaciones han sido uno de los componentes más dinámicos del producto, pero además han tenido importantes transformaciones en su

composición y orientación. Como muestran los cuadros 7, 8 y 9, uno de los rasgos destacados en esta evolución es la diversificación alcanzada en términos de mercados, productos y exportadores, indicadores estos dos últimos que sugieren una difusión del esfuerzo exportador en la base empresarial y productiva.

La diversificación de mercados resulta evidente al observar la evolución del número de mercados (países) atendidos; los principales países de destino de las exportaciones en 1996, en orden de importancia fueron: Estados Unidos, Japón, Brasil, Reino Unido y Corea del Sur. Por otra parte, no existen concentraciones muy marcadas respecto a las principales áreas de destino, pero hay un crecimiento sistemático de la participación de los mercados asiáticos.

b) Especialización exportadora

A pesar de la dinámica observada, existe un debate respecto al patrón de especialización. Los 5 principales productos aún representan casi la mitad de las exportaciones (cuadro 8) y si bien el principal producto de exportación (cobre) ha disminuido considerablemente su participación, continúa dando cuenta del orden del 40% del total exportado. Asimismo, la mayor participación de la inversión hacia este sector haría prever que éste seguirá constituyendo un componente importante y hasta creciente en la inserción del país.

Las cifras del cuadro 10 ilustran el peso creciente de las manufacturas y la importancia que adquieren aquellas basadas en recursos naturales, pero revelan sólo parcialmente la reestructuración sectorial producida a favor de algunos recursos naturales (no cobre), procesados o no. Se trata de polos de especialización asociados a los sectores agropecuario, forestal y pesquero; entre los cuales se encuentran los principales productos de exportación después del cobre: frutas y agroindustria asociada, madera y celulosa, pescado y harina de pescado.

Los servicios –que representan un 20% de las exportaciones de bienes y servicios– han tenido una dinámica importante, habiendo crecido en un 70% entre 1990 y 1995 en el componente de servicios no financieros (cuyo principal ítem es el turismo). No se cuenta, sin embargo, con adecuadas estimaciones sobre lo que pueden representar corrientes de servicios profesionales y otros dinámicos (Figueroa, 1996). En este ámbito, la apertura ha sido hasta ahora de carácter unilateral, de modo que la evolución de los acuerdos puede tener importantes efectos también en el futuro comercio de servicios.

La canasta exportadora, sin embargo, es aún bastante concentrada y vulnerable a los vaivenes de los mercados internacionales. Esta vulnerabilidad se refleja tanto en precios como en volúmenes. En precios, lo más destacado se refiere a las marcadas oscilaciones del precio del cobre, celulosa y harina de pescado, “commodities” que suman un 45% de las exportaciones y cuyos precios tienden a moverse en conjunto. En volúmenes, la principal vulnerabilidad ha

Cuadro 7 Dinámica exportadora (porcentajes)

Dinámica	1965-1970	1985-1990	1990-1996
Exportaciones/PIB (real)	12	30	36
Crecimiento real anual exportaciones	3	11	10
Exportaciones cobre/exportaciones bienes	74	46	39

Fuente: Meller y Sáez (1995) y Ministerio de Economía.

Cuadro 8 Indicadores de diversificación de las exportaciones

Diversificación	1970	1985	1990	1996
Mercados				
Número	31	120a/	109	167
Participación en valor total de exportaciones (%)		a/		
–Asia		19	26	34
–Unión Europea		33	37	24
–América Latina (s/México)		17	13	19
–NAFTA		24	18	19
Productos				
Número b/	1 200	1 437a/	2 796	3 886
Participación en valor total de exportaciones (%)				
–5 primeros productos	86	59	55	46
–10 primeros productos	90	71	68	56
Exportadores (números)		2 345	4 125	5 792

Fuente: CEPAL (1995c); French-Davis y Sáez (1995); Figueroa (1996); Ministerio de Economía.

a/ 1987.

b/ A modo de referencia ya que, por cambio de nomenclatura, no son estrictamente comparables los y después de 1990.

estado en las restricciones proteccionistas que han enfrentado las exportaciones de frutas en Estados Unidos (uvas) y en la Unión Europea (manzanas).

El perfil exportador chileno es básicamente minero, pesquero y forestal. Los productos-estrella de Chile en el mundo son la harina de pescado, el cobre, la uva y el salmón, con participación superior al 15% en el comercio mundial. Chile es segundo exportador mundial de salmón, después de Noruega; segundo exportador mundial de cobre y disputa el primer lugar como exportador de harina de pescado con Perú. El caso del salmón es muy destacado pues en 1990 Chile respondía por sólo el 2.2% del comercio mundial respectivo.

La participación de las manufacturas en las exportaciones es muy reducida y está ligada a los productos básicos mencionados. En efecto, los principales logros de exportación manufacturera corresponden a filetes de pescado fresco (6.5% de las transacciones mundiales), mariscos preparados (5.2%), fruta preservada (4%), pescado congelado (3.8%) y fruta fresca o seca (3.6%).

Cuadro 9 Indicadores de diversificación de las exportaciones chilenas

	Número de mercados de exportación	Número de productos exportados	Número total exportadores	Número de exportadores industriales
1986	...	...	2 780	1 833
1987	...	...	3 666	2 262
1988	...	...	3 465	2 670
1989	121	1 478	3 462	2 769
1990	109	2 796	4 125	3 320
1991	122	3 243	5 347	4 500
1992	148	3 410	5 416	4 563
1993	144	3 489	5 502	4 721
1994	139	3 600	5 502	4 989
1995	156	3 623	5 803	4 947
1996	167		5 792	4 915

Fuente: Ministerio de Economía, Unidad de Estudios.

Cuadro 10 Estructura de las exportaciones chilenas (porcentajes)

	Recursos naturales	Manufacturas basadas en recursos naturales	Manufacturas no basadas en recursos naturales
1984	70.9	23.4	5.7
1985	74.5	22.3	3.2
1986	70.2	25.4	4.5
1987	68.4	27.0	4.6
1988	69.9	25.2	4.9
1989	69.0	25.2	5.8
1990	67.0	25.8	7.1
1991	61.8	29.5	8.6
1992	58.8	32.1	8.9
1993	55.5	33.0	11.1
1994	55.0	34.4	10.3
1995	57.9	34.4	7.8
1996	57.0	32.8	9.5

Fuente: Ministerio de Economía, Unidad de Estudios.

La estructura de exportaciones por empresas es bastante concentrada. Diez empresas concentran el 40% de las exportaciones. Las tres primeras empresas son mineras (CODELCO, Minera Escondida y ENAMI), seguidas de Celulosa Arauco y la frutícola Standard Trading Company. De las diez principales empresas exportadoras, siete son mineras, una de celulosa y dos frutícolas. De esas mismas diez, dos son estatales (CODELCO y ENAMI).

De acuerdo a cifras del Ministerio de Economía para 1992, las empresas grandes (ventas anuales superiores a US\$ 1 352 260) constituyeron el 34% de las empresas exportadoras y se responsabilizaron del 95% de las exportaciones totales. Las empresas medianas (ventas anuales entre US\$ 676 130 y US\$ 1 352 260) representaron el 11% de las empresas exportadoras y el 2% de las ventas externas,

en tanto las pequeñas y microempresas ascendieron al 55% de las empresas exportadoras y exportaron solamente el 3% del total.

La notable concentración exportadora en empresas mayores otorga un argumento adicional en favor de una “segunda fase exportadora” que incorpore de manera más decidida a empresas pequeñas y medianas al esfuerzo exportador, dado que éstas generan cerca del 70% del empleo nacional.

Tanto el avance en el procesamiento y agregación de valor a los recursos naturales, como la dinámica que puede generarse a través del sector servicios, son preocupaciones recogidas en la idea-fuerza denominada “segunda fase de desarrollo exportador”. Esto, por cierto, no significa una polarización de productos primarios versus industriales pues lo relevante es la intensidad de conocimientos y de tecnología incorporada en cada producto junto con la promoción de cadenas.

Con ello se alude más bien a una profundización del desarrollo exportador que involucra persistir en la diversificación de productos y mercados; aumentar el componente de conocimiento y tecnología en las exportaciones; estimular los enlaces vinculados a la exportación, favoreciendo cadenas productivas y de servicios en torno a ella; alianzas estratégicas con proveedores, con cadenas de comercialización y transporte en el exterior e instauración de estímulos para mejorar la calidad de las exportaciones (Rosales, 1994).

El objetivo detrás de ello es aprovechar los casos exitosos de exportaciones intensivas en recursos naturales, consolidando las ventajas desarrolladas y avanzando hacia las áreas de insumos, bienes de capital, tecnologías y servicios asociados. Ello conduce a modificar gradualmente el perfil exportador hacia productos de mayor valor agregado y contenido tecnológico, con mercados más dinámicos, de precios más estables, con menor riesgo de proteccionismo, reduciendo así la vulnerabilidad de la canasta de exportaciones.

c) *Especialización y mercados*

El patrón de especialización exportadora adquiere matices muy diferentes en los mercados donde Chile participa.

Del cuadro 11 se obtienen tres conclusiones claras. Primero, los mercados de la UE y Asia compran a Chile una proporción mayor de recursos naturales (67% y 61% respectivamente) que el conjunto de mercados de destino (52%). Segundo, Asia concentra un tercio de las exportaciones basadas en recursos naturales (procesados o no). Tercero, América Latina concentra marcadamente las exportaciones de productos industriales.

Información adicional relativa al período 1986-91, indica que el crecimiento de exportaciones industriales ha sido particularmente importante en los países de ALADI, Japón y Unión Europea. Mientras que el crecimiento en los recursos naturales procesados se ha dirigido particularmente a Japón (Campero y Escobar, 1992).

Cuadro 11 Especialización exportadora y mercados de destino, 1993

	América Latina a/	Unión Europea (UE)	NAFTA	Asia	Mundo b/
¿Cómo se componen las exportaciones a cada región?					
Recursos naturales	27	67	53	61	52
Recursos naturales procesados	39	29	34	38	36
Productos industriales	35	5	12	1	13
Total	100	100	100	100	100
¿A dónde exporta qué tipo de productos?					
Recursos naturales	10	34	20	36	100
Recursos naturales procesados	21	21	19	32	100
Productos industriales	54	9	20	3	100
Total	20	26	20	30	100

Fuente: Calculado con base en Meller y Sáez.

a/ 15 países, sin México.

b/ No corresponde a la suma de las áreas presentadas pues ellas no incluyen todos los países de destino.

El carácter de la especialización exportadora según mercados y su impacto sectorial en el aparato productivo resulta relevante frente a los acuerdos comerciales en que Chile está involucrado. En particular, los efectos de la relación con América Latina, por su importancia en las exportaciones industriales y por la rápida liberalización que se está produciendo en su intercambio. Con México ya existe, para la mayor parte de los productos, un arancel de 0%; con dos países –Venezuela, Colombia– se llega a ese nivel al inicio de 1997, con Ecuador a inicios de 1998, y con la entrada en operación del acuerdo con MERCOSUR los aranceles promedio a las exportaciones de Chile bajan de 8.2 a 3.2%. Por su parte, con los potenciales acuerdos con la Unión Europea o el NAFTA, podrían generarse importantes espacios para el desarrollo de ciertas manufacturas.

3. Perspectivas de la política comercial

El desafío de perfeccionar la inserción internacional de Chile, particularmente en lo que respecta al patrón de especialización exportadora, supone en primer lugar, aprovechar el proceso de aprendizaje institucional y los resultados concretos logrados hasta ahora con el proceso de apertura. En segundo término, tal desafío requiere por una parte, de adecuaciones a los compromisos y avances en la nueva normativa internacional y a los espacios que se van configurando producto de los acuerdos en que el país participa; y por otra, del perfeccionamiento y adecuación de sus mecanismos de promoción

a las nuevas condiciones de producción, comercio e inversiones. Tales adecuaciones y perfeccionamientos se plantean brevemente en los párrafos siguientes.

A fines de 1994, Chile ratificó el Acta Final de la Ronda Uruguay, comprometiéndose a adecuar diversos aspectos de su ordenamiento jurídico a la nueva institucionalidad reguladora del comercio –Organización Mundial de Comercio (OMC)– en ámbitos como: la competencia desleal, el sistema de subsidio a exportaciones y derechos de propiedad intelectual (TRIPs).

De los acuerdos en curso o en negociación también derivan algunas adecuaciones en instrumentos, como los aplicados en el sector automotriz. Es probable además que en los diversos acuerdos se busque profundizar la apertura en ámbitos como el de servicios, inversiones y promoción comercial. Las listas de excepciones y las normas de origen contenidas en los acuerdos, se visualizan como una posibilidad de política comercial- industrial.

En lo que respecta al perfeccionamiento de la promoción de exportaciones, desde 1995 se intenta alcanzar un mayor protagonismo de las asociaciones empresariales y el sector privado en general, así como reorientarse complementariamente al apoyo del proceso de internacionalización de las empresas chilenas.

En tal ámbito, existen claras insuficiencias en esquemas de garantías, sistemas de seguros de crédito a las exportaciones, acceso a capital de riesgo, apoyo para la compra de empresas en el exterior, conformación de joint-ventures y coberturas de riesgo-país o riesgo-político. CORFO desarrolla algunas experiencias piloto al respecto pero lo decisivo es sumar a la banca comercial en estas operaciones, evento que aún no madura.

La promoción del desarrollo tecnológico como componente central del fomento productivo se enmarca en el desafío de la “segunda fase de desarrollo exportador”, derivada de la preocupación por el patrón de especialización. En esa perspectiva, el gobierno formula una segunda fase del Programa de Innovación Tecnológica –PIT (1996-2000)– que se propone intensificar la aplicación de instrumentos ya operando, incentivar mejoras de calidad y sustentabilidad ambiental, así como la modernización de los institutos tecnológicos públicos.

D. POLITICA SOCIAL, POBREZA Y DISTRIBUCION DEL INGRESO

Como ya se ha señalado, el fuerte y sostenido crecimiento que exhibe hoy la economía chilena no se produjo sino después de un proceso que incluyó profundas recesiones en el marco de un fuertísimo ajuste estructural. La lógica del diseño de dicho ajuste estuvo casi exclusivamente centrada en los objetivos macroeconómicos asumiendo los impactos de éste en las condiciones de vida de las personas como un “costo social”, que el Estado enfrentaba con limitadas

políticas sociales de carácter asistencial. Lo mismo ocurrió en el gran parte de América Latina, constatándose que “Cuando los encargados de política estaban tratando de fomentar la recuperación (...) prestaron escasa atención a los probables efectos negativos de esas reformas y políticas sobre las personas. Por consiguiente, en el decenio de 1980 los presupuestos se equilibraron a expensas de desequilibrar las vidas de las personas” (PNUD, 1995).

En el caso chileno, el proceso de cambios ha generado ganadores y perdedores, que se han adecuado de diversos modos a un nuevo contexto económico que ha modelado un entorno de oportunidades sociales esencialmente dinámico. La capacidad de adaptación y el apoyo estatal a los sectores afectados por los cambios, constituyen factores críticos para minimizar los costos sociales y aprovechar efectivamente la oportunidad de superar la condición de pobreza. Por ello, una parte importante del tema es tributaria de ese proceso, tanto en lo que se refiere a la pobreza que ha sido superada como la que aún persiste en Chile. La política social, que se propone eliminar la pobreza, debe ubicarse en este contexto de transformación económica.

El tema de la pobreza adquiere hoy particular relevancia debido a que existe consenso en que las condiciones del desarrollo económico y del sistema político que se aprecian actualmente en Chile estarían entregando al país la oportunidad de plantearse como objetivo nacional la erradicación de la pobreza. Ello implica un enorme desafío que no está exento de discusión acerca de cuál es el mejor camino para conseguir ese objetivo. Ciertos sectores políticos y sociales privilegian el crecimiento económico como la única vía que asegura la superación de la pobreza, sin embargo es cada vez más mayoritario el planteamiento de que el logro de este objetivo, además del crecimiento, requiere de esfuerzos e iniciativas específicos de parte del Estado. Existe también cada vez más conciencia de que para alcanzar un crecimiento sustentable en el largo plazo es necesario enfrentar las carencias que sufren importantes sectores de la población, como una forma de desarrollar y potenciar el capital humano del país. Las áreas prioritarias, los contenidos sustantivos y las formas de implementación de la política social se mantienen aún como temas de amplia discusión.

La necesaria coordinación de instrumentos y agentes se ve entrabada por la falta de consenso respecto de cuál es la real naturaleza de la existencia de la pobreza dentro de la sociedad: así, ésta puede ser concebida como un anomalía del sistema económico que, en general, funciona correctamente; o bien, puede ser considerada como un síntoma de lo inadecuado del propio modelo. Cada una de estas visiones determina, a su vez, formas diversas de enfrentar el problema.

Esta sección da una panorámica de los resultados, en términos de pobreza y de desigualdad, de la evolución de la economía chilena. Teniendo en cuenta que estas condiciones son el resultado tanto del desempeño económico del país como de las acciones directas que el Estado emprenda en este sentido, comienza con una breve revisión de los elementos fundamentales de la política social

aplicada en los últimos años, antes de presentar indicadores de la incidencia de la pobreza y de la distribución del ingreso.

1. La política social

El proceso de ajuste y de reformas estructurales implementadas en Chile tuvieron en el empleo y en las remuneraciones las principales variables a través de las cuales se lograron los equilibrios externos e internos. Sin embargo, para contrarrestar estas tendencias, se usó de manera dirigida el gasto social. Así, durante los períodos de recesión se observó durante la primera parte de la década de los 80 un aumento del gasto social como proporción del PIB, pero a partir de 1985 y hasta fines de la década el gasto social disminuyó actuando de manera contracíclica al crecimiento de la economía. La disminución del gasto social conduce a la eliminación de programas sociales creados a comienzos de los 80, un período crítico cuando el ajuste estructural aún no se estabilizaba (Cominetti, 1994). El gasto social disminuyó a una tasa media anual de un 6% entre 1987 y 1990, provocando un fuerte impacto en los subsidios y beneficios previsionales. El cuadro 12 muestra la evolución del gasto social entre 1987 y 1996, donde se observa que, en general, hay un descenso a fines de los ochenta, para retomar un relativo crecimiento de alrededor de un punto porcentual del PIB a partir de 1990.

Cuadro 12 Evolución del gasto social y público en Chile, 1987-1996 (como proporción del PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Gasto social	15.3	13.9	12.6	12.8	13.2	13.0	13.6	13.5	12.9	13.8
Salud	2.1	2.2	2.0	2.0	2.2	2.3	2.4	2.5	2.3	2.4
Vivienda	1.0	1.2	1.0	1.0	1.2	1.1	1.2	1.2	1.1	1.2
Previsión	7.1	6.4	6.0	6.3	6.1	5.8	6.0	5.8	5.5	5.8
Educación	3.2	2.8	2.6	2.5	2.6	2.7	2.8	2.8	2.8	3.1
Programas de empleo	0.4	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	1.5	1.2	1.0	1.0	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.3
Gasto público total	25.5	23.9	21.7	21.0	21.8	21.2	21.5	21.1	19.7	21.0

Fuente: Dirección de Presupuestos 1997, Estadísticas de las Finanzas Públicas.

Hay que anotar, sin embargo, cuatro cuestiones adicionales. En primer lugar, debido a que el PIB durante el período ha crecido en forma constante, igual cosa ha ocurrido con el gasto social, particularmente entre 1990 y 1996, lapso en el que ha crecido en alrededor del 65% en pesos constantes. En segundo lugar, el gasto social como proporción del gasto público también ha aumentado, ya que en 1987 éste representaba el 60% del gasto público y en 1996 representó

un 66%. En tercer lugar, la composición del gasto social va a ir cambiando eventualmente en el transcurso de los años porque el peso del gasto en previsión debiera ir disminuyendo. En efecto, los gastos previsionales actuales en buena medida son el pasivo que quedó a cargo del Estado al introducir el régimen de capitalización individual. Este compromiso que finalizará después del 2015 se estima seguirá creciendo hasta la primera parte del próximo siglo, para luego decrecer. Sin embargo, el Estado continuará siendo responsable del financiamiento de las pensiones mínimas del régimen mencionado y de las pensiones asistenciales para aquellas personas inválidas y/o mayores de edad que no consigan reunir 20 años de aportes en el régimen de capitalización individual. El cuarto aspecto que se quiere comentar se refiere al tema de la calidad de los servicios que se distribuyen a través del gasto social, y que tiene que ver con el tema más amplio de la modernización del Estado. En efecto, se debe preguntar si la calidad de los servicios ha aumentado en una proporción cercada al mayor presupuesto que se ha destinado a ellos.

Las cifras muestran por lo tanto que bajo las actuales concepciones del desarrollo chileno, se perfila cada vez más claro que el rol del gasto del Estado tiene una finalidad social, y que algunas funciones que tenía tradicionalmente (como por ejemplo el rol productivo, o el de provisión de servicios) ya no son más tan relevantes. La actual política social se fundamenta asimismo en la idea de que el crecimiento económico, por sí solo, no garantiza que toda la población tenga acceso equitativo a sus beneficios. Se requieren por lo tanto iniciativas específicas destinadas a romper limitaciones estructurales que impiden que determinados grupos puedan integrarse al proceso de desarrollo. En esta perspectiva se han definido sectores vulnerables, como niños, jóvenes, mujeres, y minorías étnicas, hacia los cuales se dirige prioritariamente la acción del Estado, y para los cuales existen ciertos marcos generales que pueden orientar su acción como por ejemplo la Convención de los Derechos del Niño.

En esta perspectiva es importante remarcar que los gastos sociales son definidos por el Banco Central (1997) como aquellos que tienen por finalidad promover y concretar la solidaridad nacional, a fin de lograr una efectiva igualdad de oportunidades, satisfacer las necesidades mínimas de la comunidad, mejorar la distribución de la riqueza e impulsar el desarrollo integral de las personas. Es decir, el papel del Estado, a través del gasto social, es eminentemente distributivo y complementará los resultados que se generan a través de los mecanismos de mercado.

2. Pobreza e indigencia, 1987-1996

El período analizado corresponde a la información disponible proveniente de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) que desde 1987 se viene aplicando regularmente en el país. Ello implica centrar el análisis en una forma específica de medición de la pobreza basada en el método de las

líneas de pobreza y su comparación con el nivel de ingreso monetario. Este enfoque (llamado también biológico puesto que la “línea de pobreza” se refiere a los recursos disponibles para adquirir una o dos canastas básicas de alimentos) estructura de una manera específica el posible análisis de la evolución de la pobreza.

Así, como la variable central de discriminación es el ingreso monetario de los hogares, el examen de la evolución de la pobreza se centra en la discusión acerca del comportamiento de las variables que influyen más sensiblemente sobre la capacidad de los hogares para generar sus ingresos, a saber: empleo, inflación, remuneraciones y salarios (CNSP, 1996). Ello hace que todo análisis fundado en el método de las líneas de pobreza esté fuertemente influido por fenómenos de tipo coyuntural que afectan la disposición de ingresos por parte de los hogares. Cesantía friccional, empleos temporales o cíclicos, alzas relativas en los niveles de precios.

Más allá de estas restricciones, la fuerte validación práctica de esa metodología permite en base a ella, con las prevenciones del caso, seguir el curso del fenómeno. Así y todo, debe tenerse claro que la metodología utilizada lleva implícita una cierta conceptualización que no da plena cuenta de lo complejo y multifactorial del fenómeno.

a) *Evolución de la pobreza y la indigencia*

Desde 1987 hasta 1996 el país ha experimentado una baja constante en los niveles de pobreza total, registrándose en el período una disminución de 21.9 puntos porcentuales (45.1% a 23.2%). El mayor descenso relativo lo experimentó la indigencia que al final del período reseñado alcanza a la tercera parte de su valor original (véase cuadro 13).

Cuadro 13 Evolución de la pobreza y la indigencia, 1987-1996

Año	Pobreza		Indigencia	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
1987	5 501 153	45.1	2 125 038	17.6
1990	4 965 604	38.6	1 659 301	12.9
1992	4 331 701	32.6	1 169 267	8.8
1994	3 780 038	27.5	1 036 163	7.6
1996	3 288 271	23.2	813 766	5.8

Fuente: Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN.

Existe acuerdo en que ese resultado positivo se debe en parte importante al constante crecimiento económico experimentado por el país, que ha generado

las bases para el aumento de las oportunidades de las personas. Ello ha sido acompañado por el incremento de los recursos destinados al gasto social en función de políticas sociales estables y dirigidas a los grupos de mayores necesidades.

Entre 1987 y 1990, los últimos años del régimen militar, el número de pobres se disminuyó en 3.4% promedio anual, a partir de una revitalización del ritmo de actividad económica, en un contexto de restricción generalizada del gasto social, y apoyada fundamentalmente por un sistema de políticas sociales asistencialista y focalizada.

Desde 1990, la pobreza ha venido cayendo a un ritmo prácticamente constante de 6.6% promedio anual, mientras la reducción de la indigencia ha alcanzado un ritmo mayor, excepto en el período 1992-1994. Estas tendencias indican que una parte de los hogares que superan la condición de indigencia no logran efectivamente salir de la pobreza. De esta manera, el porcentaje de indigentes en el total de pobres ha venido también disminuyendo de una manera persistente.

El contexto económico en que se desarrollan estas tendencias corresponde a un período de alto crecimiento sujeto a fuertes fluctuaciones por la aplicación de sucesivas políticas de ajuste. Estas fluctuaciones no parecen haber afectado el ritmo de disminución de la pobreza, en cambio la indigencia sí ha mostrado una mayor sensibilidad a las variaciones en el crecimiento. El análisis de las elasticidades producto-pobreza, es decir de la relación aritmética entre la reducción de la pobreza y el aumento del producto, entrega información que reafirma esa diferencia: según este análisis, la elasticidad producto-pobreza muestra valores, en general, inferiores a la unidad, la elasticidad producto-indigencia, por su parte, es más alta y presenta una mayor estabilidad (véase cuadro 14).

En relación con el período en general, dado el concepto de pobreza incorporado en la metodología de medición, resulta comprensible que la variable que más ha incidido en su reducción sea la del empleo, cual es la fuente principal de obtención de ingresos por parte de los hogares.

Cuadro 14 Tasa de variación de la pobreza, la indigencia y el PIB

	Tasa de variación promedio anual (%)			Elasticidades	
	Pobreza	Indigencia	PIB	Pobreza/PIB	Indigencia/PIB
1987-1990	-3.4	-7.9	6.8	-0.49	-1.16
1990-1992	-6.6	-16.1	9.1	-0.73	-1.76
1992-1994	-6.6	-5.9	5.3	-1.24	-1.11
1994-1996	-6.7	-11.4	7.9	-0.85	-1.44

Fuente: Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN y Banco Central.

Entre 1986 y 1996, la tasa de desempleo abierto cayó, en términos gruesos, desde más de 9% hasta 5.4%, según la nueva serie de empleo empalmada del INE. Dada la definición de la pobreza de acuerdo a los ingresos, los hogares con desempleados tienen una mayor probabilidad de ser clasificados como pobres o indigentes —especialmente si quien está desempleado es jefe de hogar— de manera que la reducción del desempleo favoreció especialmente a aquellos hogares que, al principio de la década bajo análisis, eran más pobres, como sugiere el cuadro 15.

Cuadro 15 Tasa de desempleo abierto según quintiles

QUINTIL	1990	1992	1994	1996
I	22.0	14.4	17.5	15.6
II	11.2	7.0	8.4	7.0
III	6.2	4.6	5.5	4.9
IV	4.1	3.0	3.5	2.9
V	2.5	1.7	2.1	1.5
TOTAL	8.4	5.6	6.8	5.8
Relación entre quintiles extremos	8.8	8.5	8.3	10.4

Fuente: Encuesta CASEN.

A ello se agrega que, como variable de contexto, y especialmente después de 1990, la inflación cayó de modo sustancial, lo cual favoreció a los sectores más pobres puesto que, además de que los precios relativos de los productos de la canasta básica de alimentos crecieron menos que los del total de productos en la economía, habitualmente estos sectores carecen de mecanismos que les permitan protegerse de la inflación.

En general, el punto preocupante dentro de este panorama estuvo dado por los resultados del bienio 1992-1994, cuando el ritmo de disminución de la indigencia decayó notoriamente, como señala el cuadro 14; sin embargo, esta tendencia parece haberse revertido en el período 1994-1996, cuando la indigencia volvió a disminuir más fuertemente que la pobreza. Este proceso se desarrolló en un contexto de mayor crecimiento económico y menor desempleo de los que se habían observado en el bienio anterior.

En relación a ello, se ha planteado que el país se acercaría al término del período de “reducción fácil” de la pobreza. Esto implica que por el lado de la indigencia se estaría topando ya con la llamada “pobreza dura” que se caracteriza por reproducciones intergeneracionales de la precariedad, la exclusión de los beneficios sociales, la ausencia de elementos mínimos capacitantes. Ese tipo de pobreza no sería directamente atacable en función de la expansión del empleo. Antes bien, este último comienza, a estos niveles, a perder relevancia dadas las precarias condiciones tanto de salarios como de estabilidad y formalidad en las oportunidades de trabajo abiertas a ese segmento de la población pobre.

b) Pobreza e indigencia en áreas urbanas y rurales

Sin duda que el aspecto espacial define muy centralmente características diferenciales de la forma como se manifiesta la pobreza. Así en la ciudad, por ejemplo, se destacan la marginación espacial al interior de las ciudades, la violencia, la delincuencia, los problemas del mal funcionamiento de los servicios urbanos, la contaminación, las conductas desviadas, entre otras, como el entorno en el cual se vive la pobreza. En las zonas rurales se refuerzan la falta de oportunidades de acceso a la salud y a la educación, la poca variedad, estabilidad y calidad de las fuentes de trabajo, la gran migración hacia las ciudades con sus consecuentes efectos de constitución familiar y desarraigo local, en general, la poca sustentabilidad de las economías agrícolas en fuerte transformación.

Ambos conjuntos de problemas modelan formas distintas de construir estrategias de superación de la pobreza. Esas diferencias deben también ser tenidas en cuenta en las políticas sociales.

Cuadro 16 Evolución de la pobreza e indigencia por zonas (porcentajes de la población)

	Indigentes		Pobres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1987	16.1	19.7	42.7	52.5
1990	12.9	17.8	39.5	42.8
1992	8.6	10.6	32.3	34.3
1994	7.6	10.3	27.9	31.8
1996a/	5.0	9.4	24.8	30.6

Fuente: Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN.

a/ El cambio en la definición de zonas, efectuado en la encuesta CASEN 1996, invalida la comparación de los resultados por zona de esta encuesta con las de años anteriores.

Asimismo, debe procurarse no aislar la comprensión de los fenómenos que suceden en una y otra área geográfica, antes bien, debe ponerse atención a las interrelaciones entre ambas.

Aunque la población de Chile se concentra principalmente en las zonas urbanas (85% en 1996), la pobreza registra una mayor incidencia en las áreas rurales, en especial en lo referido a la indigencia, que en esta zona se rigidiza en torno al 10% en los últimos años (cuadro 16).

En lo temporal, en ambas zonas la pobreza descendió a lo largo de todo el período reseñado. El mayor descenso se registró en la pobreza rural que se redujo en 21 puntos porcentuales en siete años.⁸

8. Las cifras de pobreza rural y urbana correspondientes a 1996 no son exactamente comparables por haberse modificado las definiciones de esos conceptos.

c) *Pobreza e indigencia regional*

La pobreza en las regiones puede ser analizada en función de la forma como cada una de ellas ha participado del crecimiento económico general de Chile. Ahora bien, ¿por qué el crecimiento económico debiera reflejarse en una disminución concomitante de la pobreza?

Si bien no es el espíritu proponer aquí una especie de “ecuación de regresión” en base a esas variables, sí es válido plantear esa relación como un objetivo social importante.

No hay que olvidar que las cifras de pobreza utilizadas en nuestro análisis son aquellas calculadas a partir del llamado “método de las líneas de ingreso”. Así, la realidad que esas cifras muestran dicen mucho del comportamiento del mercado laboral y del nivel de remuneraciones e ingresos totales que las personas activas están obteniendo. Entonces aparece que el crecimiento, es decir el aumento de la producción de bienes y servicios en el país, resulta una meta vital en términos del sistema económico, pero constituye sólo un “medio” si se lo mira desde el punto de vista del desarrollo humano.

A modo de ejemplo podría citarse el caso de muchos países para probar que el llamado “crecimiento sin empleo” no redundará en el logro de medios de vida sustentables para las personas, objetivo último que persigue examinar este estudio (PNUD, 1993b).

En otras palabras, enfatizar dicha relación implica sostener que, desde el punto de vista de las personas, no necesitamos cualquier crecimiento económico sino aquel que puede ayudar a aumentar los empleos y los ingresos siendo por esa vía útil para combatir la pobreza, al menos en sus dimensiones económicas.

Desde esa perspectiva y en base a los datos de pobreza regionales, es posible apreciar que el crecimiento económico observado por diversas regiones está teniendo un impacto positivo, aunque diferencial, en la reducción de la pobreza.

Así, por ejemplo, las regiones de Tarapacá y Aisén muestran en el período 85-92 las más bajas tasas de crecimiento del PIB (1.9% y 1.3%, respectivamente). Sin embargo, sus resultados en cuanto a la disminución de la pobreza son muy diferentes. Entre 1987 y 1996 la pobreza de ingresos disminuyó en un 22.6% en la región de Tarapacá y sólo en un 5.9% en Aisén. En el otro extremo, las regiones del Maule y Metropolitana, que presentan las más altas tasas de crecimiento del PIB 85-92 (6.7% y 6% cada una), son también dispares en sus logros en cuanto a la pobreza: el Maule presenta un 14.7% de reducción entre 1987 y 1996, en tanto que la Región Metropolitana alcanza un 23.9% de disminución en el mismo período.

Esas diferencias anotadas nos hablan del impacto que diferentes estructuras económicas y productivas tienen en la vida de las personas, reafirmando la pertinencia de un enfoque más “cualitativo” del crecimiento. Además, llaman la atención acerca del rol que debe desempeñar el gasto social como instrumento corrector de las diferencias espaciales y distribuidor de las oportunidades sociales.

Cuadro 17 Evolución de la pobreza regional, 1987-1996
 (porcentajes de la población)

Región	1987	1990	1992	1994	1996
Tarapacá	44.2	31.1	29.2	22.3	21.6
Antofagasta	38.6	34.8	29.6	25.6	16.6
Atacama	44.1	37.4	28.8	32.4	26.5
Coquimbo	51.1	47.4	40.0	32.2	30.5
Valparaíso	40.0	43.6	34.5	26.5	22.2
O'Higgins	45.2	42.6	27.1	32.5	26.5
Maule	47.2	48.9	40.2	39.6	32.5
Bío Bío	56.2	46.3	46.6	39.6	33.9
Araucanía	61.3	47.5	43.5	33.5	36.5
Los Lagos	50.6	43.8	34.9	32.4	32.2
Aisén	26.6	32.8	28.5	28.1	21.9
Magallanes	19.3	32.1	26.2	14.0	13.4
Metropolitana	38.7	34.6	25.5	19.8	14.8

Fuente: Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN.

Cuadro 18 Perfil económico regional
 (índice base Región Metropolitana =100)

Región	Porcentaje (1992)	Porcentaje población (1992)	Ingreso per cápita a/	Crecimiento PIB per cápita 1985-1992	Disminución pobreza 1987-1996
Tarapacá	3.1	2.5	85.5	1.9	22.6
Antofagasta	6.8	3.1	73.9	3.6	22.0
Atacama	1.8	1.7	61.1	4.6	17.6
Coquimbo	2.6	3.8	54.7	4.6	20.6
Valparaíso	9.5	10.4	72.2	3.9	17.8
O'Higgins	5.1	5.2	58.1	2.6	18.7
Maule	4.7	6.2	52.4	6.7	14.7
Bío Bío	10.3	13.0	58.3	3.2	22.3
Araucanía	2.3	5.9	61.9	4.3	24.8
Los Lagos	3.8	7.1	62.6	4.8	18.4
Aisén	0.5	0.6	61.1	3.2	4.7
Magallanes	2.6	1.1	85.8	1.3	5.9
Metropolitana	46.7	39.4	100.0	6.0	23.9

Fuente: PNUD (1996).

a/ Corresponde al ingreso per cápita mensual según Encuesta CASEN 1994.

d) Pobreza e indigencia en grupos específicos

Para comprender en su real dimensión los procesos que están ligados al fenómeno de la pobreza en general y poder diseñar así políticas sociales dirigidas especialmente a grupos específicos, es preciso describir quiénes son los

principales afectados por ella. Para tal efecto, como muestra el cuadro 19, se definen varios grupos prioritarios que se discuten a continuación.

Niños menores de 15 años:

Según la encuesta CASEN de 1994, del total de este grupo, 40.3% son pobres y un 12.7% son indigentes, convirtiéndose en el segmento etario más afectado por la pobreza, lo cual es coherente con el mayor promedio de niños observados en los hogares en situación de pobreza. En todo caso, esta situación representa una sensible mejoría en relación a 1990 cuando la pobreza y la indigencia dentro de este grupo alcanzaban al 53% y al 20.2%, respectivamente (ver cuadro 19).

Jóvenes:

La situación de los jóvenes (hombres y mujeres entre 15 y 29 años) mejoró en el último bienio. La pobreza de este grupo disminuyó desde un 32% hasta un 27.4% y la indigencia lo hizo de 7.7% a 7.1% (ver cuadro 19).

Este grupo etario representa un espacio particularmente sensible de la sociedad puesto que se encuentra en el punto de inflexión del desarrollo personal. Su situación actual está marcada por la exclusión social reproducida en formas de marginación cultural que ahonda la brecha entre la generación de oportunidades sociales y su acceso a ellas por parte de los jóvenes. Los jóvenes en situación de pobreza suelen ser parte de procesos negativos de diversa índole, tales como: conductas desviadas referidas al abuso del alcohol y al consumo de drogas, a la violencia de las pandillas, a la apatía en la participación política, a las conductas sexuales riesgosas, entre otras.

Cuadro 19 Población en situación de pobreza según grupos específicos, 1994

	Indigentes	Pobres no indigentes	Total pobres	No pobres
Niños menores de 15 años	12.7	27.7	40.3	59.7
Jóvenes de 15 a 29 años	7.1	20.3	27.4	72.6
Mujeres	8.2	20.7	28.9	71.1
Población rural	10.3	21.5	31.8	68.3
Jefes de hogar	6.6	17.4	24.0	76.0
Hombres	6.3	17.9	24.2	75.8
Mujeres	7.9	15.5	23.4	76.6
Adultos mayores de 60 años	2.9	10.8	13.7	86.3
Hombres	2.7	10.6	13.2	86.8
Mujeres	3.9	11.0	14.1	85.9
Urbano	2.8	10.8	13.6	86.4
Rural	3.3	10.6	13.9	86.1

Fuente: Encuesta CASEN (1994). MIDEPLAN.

La tasa de desocupación, por ejemplo, supera largamente la observada para el promedio de la población, siendo más aguda para aquellos jóvenes que viven en la indigencia y aún más para las mujeres de ese grupo.

En términos de educación, los jóvenes pobres logran en general promedios de escolaridad por encima del nivel básico completo (8.2 años), en tanto que los no pobres se aproximan el nivel medio completo. Esa diferencia es una nueva fuente de desigualdad en las oportunidades de que pueden disponer los jóvenes, aun sin contar con el tema de la calidad de la educación recibida.

Mujeres:

Las mujeres representan uno de los grupos con alta incidencia de la pobreza (28.9%, en 1994; 33.1 en 1992). Gran parte de este fenómeno se manifiesta a partir de la realidad de las “mujeres jefas de hogar”, grupo del cual el 23.4% está constituido por hogares pobres, como muestra el cuadro 18.

Sin embargo, usando los datos de la CASEN de 1994 se observa que el desempeño de las mujeres como jefas de hogar resulta en que, sorprendentemente, ellas obtienen resultados muy similares a los obtenidos por los hombres jefes de hogar, por lo que no puede decirse cabalmente que la jefatura femenina es causa directa de la situación de pobreza. Esa cifra resulta interesante puesto que son conocidas las enormes dificultades adicionales que debe enfrentar la mujer al momento de hacerse cargo sola de un hogar (ver cuadro 19).

El resultado que se comenta admite diversas explicaciones que requieren cuantificación. Primero, es posible que buena parte de esas mujeres vivan solas, de donde su ingreso per cápita es superior al que sería de existir dependientes; dado las mujeres tienen una esperanza de vida mayor que los hombres, este caso es frecuente. Segundo, de modo natural los hogares encabezados por personas sin pareja—sin distinción de sexo, pero más frecuentemente mujeres—tenden a tener menos niños, con el mismo efecto estadístico recién señalado. Pero en tercer lugar es posible hipotetizar que la igualdad de desempeño anotada, podría estar corroborando que las mujeres son mejores administradoras de los recursos orientados al desarrollo del hogar. De ser cierto y cuantitativamente importante, esta comprobación sería de enorme importancia para el diseño futuro de políticas públicas, porque a la luz de esa evidencia, dichas políticas deberían apoyarse aún más en los “efectos multiplicadores” que, en beneficio del hogar, tiene el potenciar las capacidades y oportunidades de la mujer.

Una de esas oportunidades dice relación con la participación laboral la que, en general, llega a ser cercana a un 50% de la de los hombres. Esa situación, unida a que las mujeres ganan en promedio del orden de 60% del ingreso medio de los hombres, conforman un panorama de desigualdades económicas entre sexos que no se condicen con otro tipo de capacidades como las referidas a la educación y a la salud, ámbitos en que las mujeres presentan similar e incluso mejor situación que los hombres (ver cuadro 20).

Cuadro 20 Indicadores económicos según sexo

	Hombres	Mujeres
Esperanza de vida al nacer (años)	68.5	75.6
Alfabetismo (%)	94.8	94.4
Mediana años de escolaridad	7.8	7.5
Tasa de participación laboral (%)	76.6	35.0
Ingresos mujeres/Ingresos hombres (%)	100.0	62.0

Fuente: PNUD (1996a).

Adultos mayores:

En 1994 cerca del 10.8% del total de la población tenía más de 60 años de edad. Esto representó un aumento leve pero progresivo en relación a 1992, cuando 10.2% de la población pertenecía a este grupo etario. Ese “envejecimiento de la población” es más nítido en las áreas rurales donde –debido a la migración de jóvenes– el segmento de adultos mayores creció un 4.1% en circunstancias que la población rural, en general, descendió un 5.4%.

Este grupo presenta una incidencia de la pobreza menor que la población total, fenómeno sin duda relacionado con la forma en que se mide la pobreza ya que el número de miembros en el hogar es crítico en el cálculo, y los hogares con personas de la tercera edad tienen usualmente pocos integrantes. Sin embargo, se debe tener presente que las personas mayores también enfrentan condiciones y necesidades diferentes a la población total (ver cuadro 19). El problema más grave en relación a los adultos mayores es que, para ellos, la política social carece de una de las herramientas más directas para superar la pobreza, la creación de empleos, puesto que ellos ya están fuera de la fuerza de trabajo formal.

De ese modo, el adulto mayor pasa a depender fuertemente del sistema de pensiones que ha contratado. No obstante se sabe que, a nivel nacional, dentro del grupo de ancianos pobres sólo un 44% posee un sistema previsional. Ello implicará la futura necesidad del Estado de asignar recursos crecientes para hacerse cargo de las pensiones mínimas de la población mayor de 60 años.

3. La distribución del ingreso

La excesiva concentración de los ingresos ha sido una constante en el panorama del desarrollo económico y social de Chile en los últimos años.

Como se ha expuesto, si bien el país ha crecido en sus oportunidades económicas, las mayores ganancias se han concentrado en los sectores de más altos ingresos. De los datos referidos a este punto (que aparecen en los cuadros 21 a 23) se aprecia una leve mejoría en 1992, que se debió fundamentalmente a los esfuerzos redistributivos del primer gobierno de la concertación, vía reforma

Cuadro 21 Evolución de la distribución del ingreso monetario según deciles de ingresos autónomo, 1987-1996a/ (porcentaje)

Quintiles	1987	1990	1992	1994	1996
I	4.3	4.4	4.6	4.3	4.1
II	7.9	8.2	8.5	8.2	8.2
III	11.7	12.3	12.2	12.0	11.9
IV	19.0	18.1	18.4	18.5	19.1
V	57.2	56.9	56.3	56.9	56.7
20% más rico/					
20% más pobre	13.3	12.9	12.2	13.2	13.8
Coefficiente de Gini	0.487	0.48	0.475	0.484	0.48

Fuente: Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN.

a/ Se excluye servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

tributaria y aumento del salario mínimo. A partir de allí, y hasta 1996, la situación en esta materia no ha experimentado variaciones importantes.

En todos los años analizados, el quintil superior acumula más de la mitad de los ingresos totales, con un ingreso aproximadamente 12 veces superior al del quintil inferior. Se debe tener presente que esta información corresponde al total de ingresos monetarios que perciben las familias, es decir, incluye todos los subsidios monetarios que entrega el Estado. Si se consideran sólo los ingresos autónomos, i.e., aquellos que las personas obtienen de la propiedad de los factores productivos, la distribución del ingreso es aun menos equitativa.

Según zonas geográficas, es posible apreciar que las áreas rurales son relativamente más igualitarias que las zonas urbanas, donde la modernización de estos últimos años ha ayudado a la concentración. No obstante, esa menor desigualdad se da en un contexto de espectacular distanciamiento de los ingresos rurales respecto de los ingresos urbanos. Así, en 1990, el ingreso urbano superaba al rural en un 36%; para 1992, dicha distancia se había acrecentado hasta un 69%, y en 1994, se elevó hasta un 87% (CNSP, 1996). Esto resulta altamente preocupante por las implicancias futuras en relación a la persistencia de los procesos migratorios campo-ciudad, dada la enorme diferencia en oportunidades salariales.

En el plano regional y ahora desde una perspectiva estática, se aprecia que, según cifras de 1994, la región más inequitativa es la Metropolitana, representando así una situación paradigmática de las características del desarrollo económico chileno: fuertemente concentrador tanto en lo socioeconómico como en lo espacial.

En general, la estabilidad anotada en la desigualdad en la distribución del ingreso explica que la disminución de la pobreza observada en el período se haya debido más bien al aumento general del nivel medio de bienestar de la población, vía crecimiento económico, antes que a una distribución más equitativa de los beneficios del mismo.

Cuadro 22 Distribución del ingreso: participación de cada quintil en el ingreso total según zonas urbana y rural (porcentajes)

Quintiles	1987		1990		1992		1994	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
I	4.35	6.86	4.70	4.93	4.91	6.30	4.65	6.30
II	8.25	10.81	8.73	8.86	8.68	10.25	8.69	10.76
III	12.18	14.94	12.82	12.24	12.34	14.48	12.34	14.18
IV	19.42	19.76	18.69	16.96	18.86	18.73	18.74	18.45
V	55.8	47.63	55.06	57.01	55.21	50.24	55.58	50.31
20% más rico/								
20% más pobre	12.82	6.94	11.71	11.56	11.24	7.97	11.95	7.98
Coefficiente de Gini	0.485	0.387	0.471	0.486	0.474	0.415	0.479	0.414

Fuente: Encuesta CASEN, varios años, MIDEPLAN.

Las tendencias observadas en la distribución del ingreso en Chile, así como la experiencia de otros países, evidencian que las mejoras son posibles en el largo plazo y se encuentran fuertemente vinculadas a cambios en la estructura productiva de la economía, lo que plantea la necesidad de incorporar esa orientación en el diseño de las políticas redistributivas.

De lo anterior es posible desprender una reflexión adicional: junto con constatar la estabilidad de la concentración del ingreso, se percibe también un aumento de la preocupación acerca de las desigualdades sociales. Parece que, precisamente, dado el aumento global de las oportunidades (expresada en

Cuadro 23 Distribución del ingreso regional. Porcentaje del ingreso total regional captado por quintil, 1994

Región	Quintiles					20% más rico/ 20% más pobre
	I	II	III	IV	V	
Tarapacá	4.7	9.8	15.1	20.9	49.4	10.5
Antofagasta	5.7	9.8	13.6	20.6	50.4	8.8
Atacama	5.5	11.6	16.5	21.2	45.1	8.2
Coquimbo	5.9	10.3	14.8	19.8	49.1	8.3
Valparaíso	5.8	10.2	13.8	21.3	49.1	8.5
O'Higgins	5.3	9.8	14.1	17.8	53.0	10.0
Maule	4.7	8.9	12.6	18.1	55.6	11.8
Bío Bío	4.8	8.7	13.0	19.4	54.0	11.3
Araucanía	5.0	8.5	11.2	16.6	58.6	11.7
Los Lagos	5.0	9.0	12.2	17.3	56.5	11.3
Aisén	4.8	10.2	13.5	20.4	51.2	10.7
Magallanes	5.6	11.4	15.6	22.5	44.9	8.0
Metropolitana	4.0	7.9	11.2	17.8	59.2	14.8

Fuente: Martínez y Teitelboim (1996). Con base en la Encuesta CASEN 1994.

la expansión de las capacidades de las personas), la sociedad comienza a ofrecer, aunque sea a unos pocos grupos, expectativas de acceso a bienes y servicios de nivel similar al de los países desarrollados; y esa oferta se realiza en forma comunicacionalmente agresiva, pero dirigida a una demanda efectiva muy restringida. Por eso, el tema de las expectativas y la percepción de desigualdades se hace cada vez más relevante.

Así, junto a la importancia económica del tema de la distribución del ingreso, surge su importancia sociológica como resonancia de una percepción global del aumento relativo de las disparidades sociales. Estas no sólo se referirían a las desigualdades en los accesos cuantitativos a las oportunidades sociales sino que, fundamentalmente, apuntarían al tema de la calidad. En efecto: es en los enormes diferenciales de calidad de las oportunidades (prestaciones de salud, educación, justicia, empleo) donde podría fundarse gran parte de la percepción actual de desigualdad y las expectativas en torno a ella; algunos indicadores relevantes a este tema se han reunido en el cuadro 24.

Conviene utilizar más detalladamente, de ese cuadro, un conjunto de seis indicadores de los cuales tres se refieren al ingreso y materias vitales – desnutrición infantil y bajo peso de las embarazadas, dos de las formas clásicas de la reproducción intergeneracional de la pobreza–, y otros tres se vinculan a la educación.

Los datos provenientes de las CASEN 1992 y 1994 se convirtieron en índices de los niveles alcanzados por cada quintil en cada una de las variables, usando como base el quintil más bajo. Los resultados se presentan en los gráficos A y B.

Respecto de estos gráficos, es necesario hacer dos advertencias. La primera es que en el caso de la desnutrición infantil y el bajo peso de las embarazadas se ha utilizado la inversa del indicador a fin de que todas las variaciones conceptualmente positivas se muestren como un crecimiento. La segunda advertencia es que la escala del eje vertical del gráfico de la izquierda va desde 100 hasta 2000, mientras que en el gráfico de la derecha la escala vertical es sólo de 100 hasta 240.

Cuadro 24 Indicadores socioeconómicos según quintiles de ingreso, 1994

Quintiles	Desnutrición infantil a/ (%)	Embarazadas bajo peso a/ (%)	Escolaridad promedio (años)	Cobertura parvularia	Cobertura enseñanza media	Ingresos hogares (pesos de 1994)
I	7.4	25.8	7.3	21.1	73.3	74 166
II	4.9	18.4	8.0	22.7	80.8	135 983
III	3.6	13.7	8.7	27.2	86.8	196 394
IV	1.6	12.1	10.0	33.4	90.6	300 345
V	0.4	3.1	11.2	48.0	96.7	907 352

Fuente: Encuesta CASEN, 1994. MIDEPLAN.

a/ Encuesta CASEN, 1992.

Gráfico A Ventajas del quintil superior. Ingreso y otros temas vitales

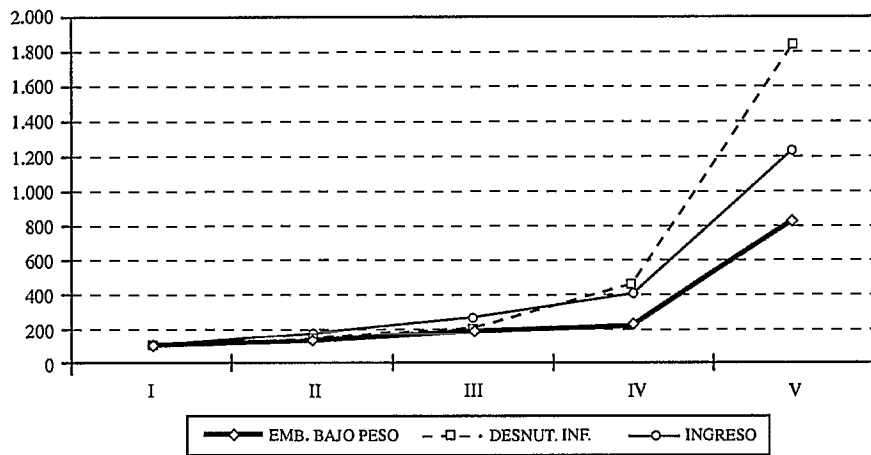
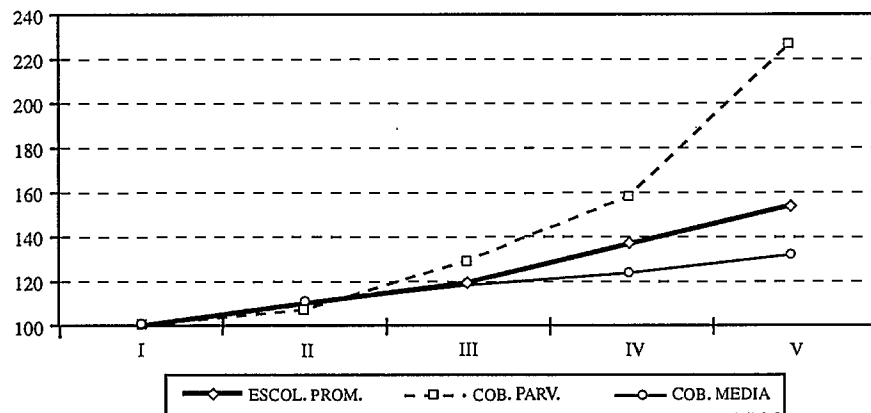


Gráfico B Indicadores con crecimiento regular vinculados a educación



Lo sorprendente de estos datos, así graficados, es que, en comparación con las tres variables del gráfico A, las tres del gráfico B se caracterizan por dos cosas. Primero, porque la diferencia entre el primer y el quinto quintil es una fracción pequeña de la que muestra el gráfico A –recuérdese que las escalas son distintas– y, segundo se diferencian en que las del gráfico B presentan un crecimiento regular de un quintil a otro, mientras que los de ingreso y salud registran espectaculares saltos en el último quintil respecto de los anteriores.

La diferencia resulta notable, ya que ante diferencias importantes que alcanzan niveles de 2.5 a 1 en materias educacionales, las de ingreso y salud tienen diferenciales de casi 20 a 1 entre pobres y ricos.

4. Pobreza y empleo

El vínculo entre las oportunidades de empleo de las personas y su situación de pobreza es central. Dado que el ingreso del trabajo representa aproximadamente el 80% del ingreso monetario total, el tipo de empleo y las remuneraciones percibidas determinan de manera relevante la ubicación en la clasificación por niveles de pobreza. En esa relación, los aspectos más relevantes que determinan el comportamiento de la pobreza en la sociedad tienen que ver con: la participación o inserción en el trabajo; los niveles de desempleo; los ingresos provenientes del trabajo y la calidad o tipo de empleo al cual se accede.

En la parte II de este libro se analizan más en detalle estas relaciones pero es preciso adelantar algunos aspectos sustantivos. Un primer punto dice relación con el hecho de que la generación de empleo ha contribuido de manera importante a reducir la pobreza, tanto porque las remuneraciones reales han subido como porque la tasa de participación ha aumentado, particularmente entre las mujeres. En segundo lugar, se analiza que una de las razones que explica la pobreza de muchos de los hogares es justamente la exclusión del mercado del trabajo, ya que si las mujeres de esos hogares pobres pudiesen ingresar al mercado del trabajo muchos de esos hogares dejarían de ser pobres. En tercer lugar, la tasa de desempleo es mucho mayor entre los hogares pobres, como ya se constató en el cuadro 15, de modo tal que si los desempleados consiguen un empleo la probabilidad de que el hogar deje de ser pobre también es alta.

Sin embargo, tener un empleo no asegura que el hogar salga de la pobreza, porque ello depende por una parte de factores demográficos, es especial la cantidad y edad de los miembros del hogar, y por otra, en forma muy importante, de la calidad del empleo que tenga, aspecto que tiene diversas facetas. Muchos ocupados tienen empleos que son precarios en uno o en varios aspectos: empleos informales; empleos sin contrato de trabajo e inestables (que corresponde al 20% de los asalariados; alrededor de 40% de los ocupados que no cotizan en ningún sistema de previsión); salarios extremadamente bajos, como lo muestra el hecho de que el ingreso promedio de los ocupados del primer quintil no supera los 150 dólares mensuales.

En resumen, ese panorama permite afirmar que actualmente el hecho de estar ocupado no garantiza salir de la indigencia o pobreza dado que un 70% de los indigentes y un 90% de los pobres tenían empleo en 1994.

Lo requerido es acceder a empleos de buena calidad, como se explica más adelante. Para ello, resulta esencial una congruencia entre las políticas económicas y las sociales. Las primeras pueden crear condiciones de mercado e institucionales propicias, con un marco de regulación laboral dotado de instancias eficaces de fiscalización para que la economía ofrezca empleos formales y sustentables. Las políticas sociales, por su parte, son instrumentos poderosos para dotar a las personas de las capacidades, calificaciones y apoyos necesarios para incentivarlas a participar en el mercado del trabajo, respondiendo a las demandas de trabajo calificado.

5. La reproducción de la pobreza

Más allá de las proyecciones acerca de la futura evolución de la pobreza en Chile, las cuales sugieren que se puede esperar una reducción sostenida, es preciso tener en cuenta que existen situaciones que pueden propender a una reproducción de la misma a lo largo del tiempo y que son, por ello, materias que deben ser abordadas con especial cuidado.

En primer lugar, y dado que el segmento etario con mayor incidencia de la pobreza es el de los niños, resulta imprescindible avanzar con prioridad en el diseño de políticas para la infancia que impidan la reproducción intergeneracional de la pobreza. Como es sabido, es posible hablar de una “cultura de la pobreza” cuyos códigos se transmiten al interior de la familia. Ello se funda en las experiencias comunes de precariedad que, por ejemplo, obligan a los padres a requerir a sus hijos pequeños como fuerza de trabajo adicional, lo que implica abandono del colegio por parte de éstos con los efectos consiguientes. Otro ejemplo en relación a la infancia lo constituye la violencia intrafamiliar que puede llegar a ser fuente de futuras conductas desviadas por parte de los niños maltratados. En tal sentido constituye también un posible “vector” reproductor de la pobreza.

En segundo lugar, es preciso poner atención en la fuentes de desigualdades que se superponen a las socioeconómicas (CNSP, 1996). En tal sentido, la más importante es aquella referida a la reproducción intergeneracional de la pobreza que suele darse a través de la educación. El cuadro 25 muestra la transición de las desigualdades desde los padres hacia los hijos, fenómeno que se analiza en detalle más adelante.

Por otro lado, las disparidades espaciales se han probado como fuente sensible de desigualdades socioeconómicas. El desarrollo económico de Chile, sumado a una tradición histórica centralista, ha configurado un escenario de desarrollo espacial fuertemente desequilibrado. Las mayores oportunidades

Cuadro 25 Logro educativo de jóvenes de 20 a 24 años, según logro de sus padres

Años de educación	Completan educación básica	Completan educación media	Completan 15 o más años de educación	Distribución según años de educación del padre
0 a 2	61.8	24.5	1.1	12.3
3 a 5	75.7	36.6	1.5	20.9
6 a 9	90.6	58.1	4.5	32.6
10 a 12	97.7	78.5	13.7	24.1
13 a 15	99.6	90.4	16.0	4.3
16 y más	100.0	92.2	36.9	5.8
Porcentajes jóvenes que completan cada nivel	86.5	57.7	8.2	

Fuente: CNSP (1996). Con base en la Encuesta CASEN 1992.

económicas se concentran, junto con la población, el poder político y la dirección del sector privado, en la Región Metropolitana constituyendo un “macrocefalismo” que entraba la dispersión de las condiciones de competitividad a lo largo del territorio (PNUD, 1996a). Ese estado de cosas tiende a ser funcional a la reproducción de las disparidades territoriales en la distribución de la pobreza.

Finalmente, otro de los “vectores” dignos de ser mencionados se refiere al fenómeno de la desprotección previsional. La actual configuración del sistema previsional chileno plantea un importante desafío para el combate contra la pobreza: éste se refiere a la falta de inclusividad de este sistema respecto de los sectores de menores ingresos, aspecto que se cubre también en detalle en la parte II de este libro.

En efecto, existe un importante contingente de la fuerza laboral chilena que no logrará acceder a una pensión al cabo de su vida económicamente activa. Dicho grupo está conformado, por un lado, por aquellos trabajadores que estando afiliados a una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) no alcanzarán a completar al menos 20 años de cotizaciones, con lo cual pierden la oportunidad de pensionarse en el sistema privado y tampoco pueden acceder a una pensión mínima garantizada por el Estado. Por otra parte, existe un porcentaje de trabajadores, formado especialmente por el sector informal de la economía, que nunca ha estado afiliado al sistema de AFP, quedando desde ya al margen de todo plan previsional. Existe un tercer grupo de afiliados que no cotizan regularmente, por una variedad de razones, lo cual también compromete decisivamente su posibilidad de acceder a un ingreso razonable al final de su vida laboral.

Es difícil cuantificar la magnitud de este problema. Respecto de los afiliados que no alcanzarán una pensión mínima, no existen aún proyecciones disponibles aunque actualmente el gobierno trabaja en dicho cálculo. En cuanto a aquellos no integrados al sistema, se estima que del total de la fuerza de trabajo —que asciende a 5.6 millones de personas— más del 40% son trabajadores no cotizantes al sistema de pensiones, aunque pueden estar afiliadas. Si a ese cálculo agregáramos los familiares no remunerados, deberíamos concluir que la desprotección previsional absoluta es importante.

Ese grupo, en su mayoría trabajadores de bajos ingresos, se encuentra desprotegido puesto que respecto de ellos existe un vacío de políticas previsionales específicas, constituyéndose en seguros candidatos a requerir del Estado pensiones asistenciales y subsidios de emergencia. Por lo anterior, pueden en el futuro pasar a engrosar, o al menos reproducir, el porcentaje de población nacional en situación de pobreza. (Datos de la Superintendencia de AFP, Departamento de Estudios, 1996).

6. Comentarios finales

El país ha experimentado, en los últimos años, avances significativos en relación a los indicadores socioeconómicos clásicos; han aumentado el

alfabetismo, la escolaridad, la esperanza de vida al nacer, entre otros indicadores. La proporción de la población bajo las líneas de indigencia y de pobreza ha bajado significativamente.

Estos son logros importantes. Aún si existen sectores, grupos y regiones rezagados, no hay duda que el nivel de vida de muchos grupos pobres ha aumentado sustancialmente.

A pesar de este avance, un número importante de ciudadanos sigue viviendo bajo la línea de pobreza. Además, las encuestas de opinión no indican una percepción popular de una dramática reducción de la pobreza. Sin disminuir en absoluto el valor del camino ni de los avances de los últimos años, se puede identificar campos que necesitan más atención para consolidar y seguir avanzando en la reacción de la pobreza.

El primero se refiere a la línea de pobreza. Cualquier línea de pobreza tiene un alto contenido social. La pobreza, y aún la indigencia, no es solamente una cuestión de sobrevivencia. El cálculo de los costos de una canasta familiar mínima debe tomar en cuenta lo que se considera aceptable en una sociedad dada. En el caso de Chile, los cálculos de la línea de pobreza de 1987 incluyen en el gasto alimenticio de la familia elementos que se consideran esenciales en el país. En otros países, con ingresos promedios más bajos, por ejemplo India, el cálculo de la línea de pobreza se basa en un gasto mucho más restringido. Al otro extremo, la línea de pobreza que se utiliza en los Estados Unidos se basa en un régimen nítidamente más amplio que el que se utiliza en Chile.

En la realidad, cuando la sociedad cambia, cambia al mismo tiempo lo que se considera el piso del consumo del hogar. Desde 1987 Chile ha cambiado mucho, con la ampliación de una sociedad de consumo y un aumento de los salarios reales. En este contexto, el consumo que se considera el mínimo también sube. Es decir, que la pobreza, medida con relación a un punto fijo, no capta plenamente la evolución de la pobreza en la sociedad. La línea de pobreza debe aumentar para reflejar la subida de los estándares de la sociedad en su conjunto —lo que implica que la pobreza no está bajando tan rápido como las cifras brutas lo indican. Las metas se hacen más exigentes, lo que interpela a las políticas sociales a adaptarse a este nuevo escenario.

El segundo punto, muy relacionado con el primero, es la importancia de la desigualdad. Como hemos visto, la desigualdad, en términos globales, no ha cambiado mucho en Chile en los últimos 10 años. Se lo podría considerar un resultado neutro, en cierta medida. Pero la importancia del tema es que el punto de partida, en Chile, como en la mayoría de los países latinoamericanos, es una sociedad muy desigual. Un proceso de desarrollo que simplemente reproduce estas desigualdades pasa por encima de oportunidades importantes: en efecto, es en un proceso de desarrollo exitoso cuando se crean los ingresos que permiten una redistribución, proceso que es mucho más difícil en economías estancadas. El crecimiento es una oportunidad para reducir la brecha entre los extremos de la sociedad porque es más fácil redistribuir incrementos que quitar ingresos o capital ya existente. Adicionalmente, dirigir los incrementos hacia los deciles

más bajos tiene un valor neto mayor porque el mismo aumento de ingreso en términos absolutos implica un impacto mucho mayor, en porcentaje, en los deciles más bajos.

Un tercer campo importante se refiere a la exclusión social. Se puede interpretar el proceso de desarrollo en términos de la incorporación de una proporción cada vez más importante de la población en las oportunidades de los sectores de producción modernos. Pero al lado de esta incorporación, existen procesos de exclusión que impiden a grupos importantes beneficiarse plenamente del proceso de crecimiento. Los que no tienen las calificaciones necesarias, los que sufren discriminaciones por una razón u otra, los que se encuentran en situaciones sociales difíciles, sin salida fácil hacia el mercado de trabajo, y con una solidaridad insuficiente en las instituciones sociales, quedan al margen. Estas exclusiones se reflejan, muy a menudo, en disparidades o inequidades de distinta naturaleza, por ejemplo, las disparidades espaciales, las de género, las etarias (jóvenes, tercera edad), las etnias, entre otras. El crecimiento económico está creando oportunidades, pero el acceso a estas oportunidades no es universal. Es un tema que analizamos en más detalle en la parte II de este libro.

Estos tres fenómenos, la línea de pobreza, la desigualdad y la exclusión, son relacionados. Todos influyen sobre el éxito social de lo que ya se considera un éxito económico. Es importante entenderlos e incorporarlos en la construcción y desarrollo de la política social.

PARTE II

Evolución y calidad del empleo

En la parte anterior del presente libro, se analizó el desempeño de la economía chilena durante los últimos 10 años, así como la evolución de la pobreza y de la distribución del ingreso durante este período. En este contexto, se mencionó brevemente la fuerte creación de empleo.

Sin embargo, el análisis del empleo va mucho más allá de los cambios en el número de ocupados y desocupados. La propia dinámica económica y los cambios sociales y demográficos en una sociedad tienen un fuerte impacto no tan sólo en el número de empleos, sino también en la composición del empleo por sexo, rama económica, categoría, grupos ocupacionales, perfil educacional, etc. Las exigencias educacionales y sociales para poder ingresar al mercado laboral, las formas de contratación y organización del trabajo así como la calidad del empleo según distintos criterios, son otros temas críticos relevantes en el análisis del empleo.

En primer lugar se lleva a cabo un análisis detallado de las tendencias del empleo y el desempleo entre 1986 y 1996, y su relación con el crecimiento económico y en particular con las exportaciones, ya que éste es un factor decisivo en el modelo de crecimiento. A continuación se observa la composición de éste y los cambios ocurridos sectorialmente, por grupos y categorías ocupacionales y en la segmentación del mercado del trabajo. En la sección siguiente se describe la evolución y la estructura de los ingresos del trabajo, considerando también los aspectos institucionales en la fijación de los salarios. Luego se presenta una sección sobre la calidad de los empleos y las diferentes dimensiones que se están generando en el mercado del trabajo y una siguiente que muestra los nuevos empleos, particularmente los atípicos y la subcontratación. Posteriormente se muestran procesos de exclusión social que explican una parte de la pobreza de los hogares, complementado con un análisis sobre cómo la educación genera un acceso diferenciado al mercado del trabajo, vulnerando la igualdad de oportunidades. Esta parte finaliza con un profundo examen sobre el desempleo juvenil, uno de los problemas más importantes en el mercado del trabajo hoy día.

A. EMPLEO Y DESEMPLEO: TENDENCIAS GLOBALES

1. La situación inicial

En la primera mitad de los 80 hubo un explosivo crecimiento del desempleo abierto, generado inicialmente por la combinación de ajuste estructural con ajuste fiscal y monetario que ocurrió a mediados de la década del setenta, y posteriormente por el ajuste a los errores de política macroeconómica de estabilización que culminaron con el quiebre de la paridad cambiaria en junio de 1982. En respuesta a esta situación se crearon los llamados programas de empleo masivo, primero el Programa de Empleo Mínimo (PEM) en los años 70, y posteriormente –en los 80 principalmente– el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH). El PEM/POJH y los demás programas similares tuvieron en ese período en 1982-85 entre 308 000 y 514 000 empleos. Como la población económicamente activa (PEA) de la época era del orden de los cuatro millones de activos, en su apogeo estos programas estaban proveyendo empleos en una magnitud del orden de 12% de la fuerza de trabajo (PREALC, 1988), a lo que se debe añadir el desempleo abierto que culminó en 1982 al nivel de 20%.

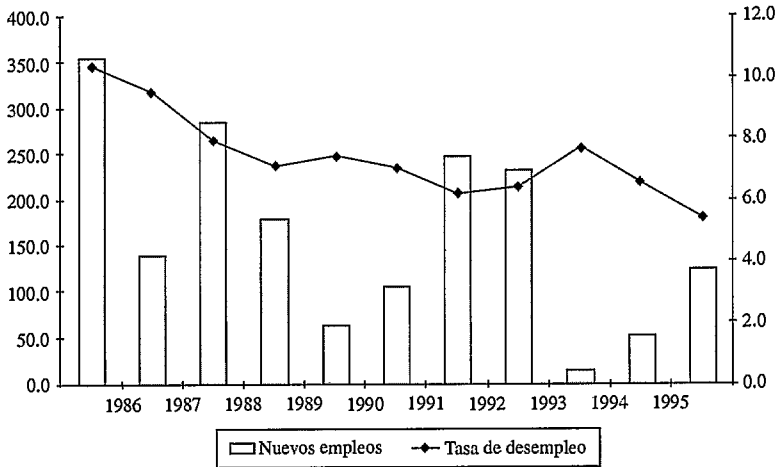
Pero en 1986 el proceso de recuperación era bastante avanzado. Al final de 1986 la tasa de desempleo ya era menos de 10%, y los programas PEM/POJH fueron decayendo hasta su virtual desaparición en 1988. Este libro no analiza el primer período de recuperación hasta 1985. Aunque hubo una creación considerable de empleos, ésta reflejó esencialmente la profundidad de la crisis anterior y la posibilidad de recuperar empleo con capacidad de producción ociosa. Sin embargo, está claro que la recuperación misma era un elemento importante en la creación de la dinámica de la economía chilena en el decenio siguiente. Aunque los salarios cayeron, el aumento del empleo era suficiente para lograr un aumento de la demanda interna, aumento que se reforzó cuando los salarios reales empezaron a crecer en la segunda mitad de los 80.

2. La creación de empleo, 1986-1996

El desempeño general del mercado laboral en Chile durante el período 1986-96 fue positivo. Durante este período se crearon más de 1 400 000 empleos (neto), lo que permitió que la tasa de desempleo bajara desde un 10.4% en 1986 a un 6.2% en 1992. Con la única excepción de 1994 cuando alcanzó un 7.8%, el desempleo se ha mantenido desde entonces en alrededor de 6%¹ (véase

1. Estos datos corresponden a un empalme de los datos de la nueva serie de la Encuesta Nacional del Empleo con los datos originales de la serie antigua. La serie antigua indicaba tasas de desempleos aún más bajas, pero un cambio de muestra en la encuesta del Instituto Nacional de Estadísticas de 1996 generó un aumento en las estimaciones del desempleo, especialmente para las mujeres. Véase anexo para detalles metodológicos sobre la serie antigua y la serie empalmada/nueva.

Gráfico 1 Tasa nacional y desempleo y creación de empleo en miles, 1986-1996 (serie empalmada/nueva)



Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie empalmada/nueva).

gráfico 1). Ello a pesar de un aumento de la población de alrededor de 1.5% por año, y un aumento en la fuerza de trabajo más rápido, más de 2% por año.

Estos resultados se comparan favorablemente en el contexto latinoamericano. Aunque la mayoría de los países del continente registraron una reducción en el desempleo en la segunda mitad del decenio de los 80, Chile registró la caída más importante. Y mientras que hubo poco progreso en los mercados de trabajo latinoamericanos en los 90, incluso con un aumento del desempleo en algunos países, una informalización creciente y salarios reales que en promedio en 1995 todavía no habían recuperado el nivel de 1980, el desempeño de Chile fue superior con respecto a todos estos indicadores.

Las cifras detalladas se presentan en el cuadro 1, que son cifras "empalmadas". Las cifras "empalmadas" son estimaciones revisadas preparadas por el INE para los años desde 1986, sobre la base de la nueva muestra de 1996. En este libro utilizamos la serie nueva/empalmada cuando es posible, pero muchas desagregaciones deben hacerse con la información más completa de la serie antigua.

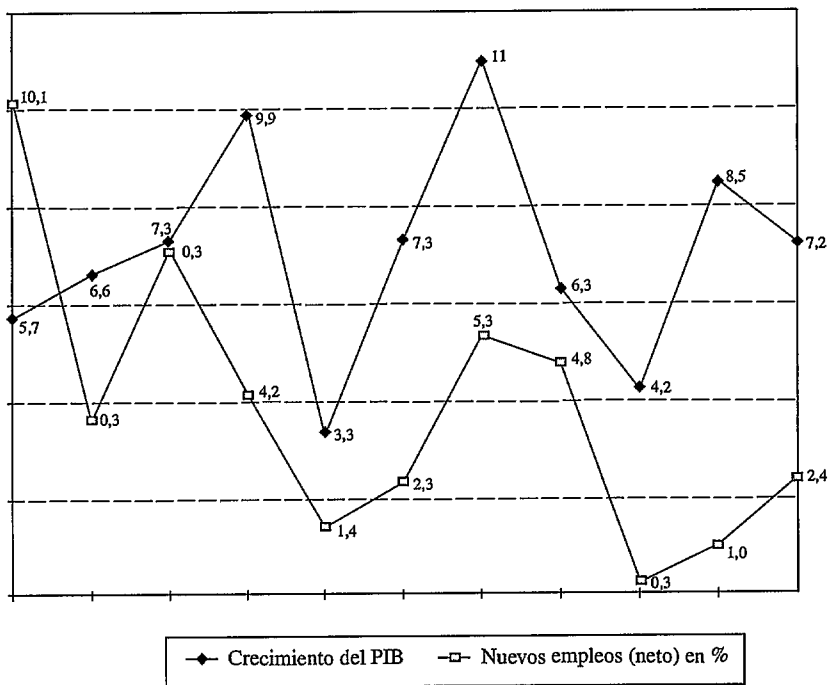
La creación del empleo, aunque importante, fue muy variable de un año a otro. En 1994 y 1995, la creación de empleo fue muchísimo menor que en los años anteriores y si no hubiera habido un estancamiento en la tasa de participación en esos dos años, el desempleo habría aumentado significativamente. Los años 1990 y 1991 fueron también de baja creación de empleo. En el gráfico 2 se observa una explicación principal para estas variaciones: que al menos desde 1989, la creación del empleo está muy estrechamente vinculada con la tasa de crecimiento.

Cuadro 1 Evolución del empleo en Chile, 1986-1996 (serie empalmada/nueva)

Sexo	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
AMBOS SEXOS											
Población de 15 años y más	8 520.2	8 693.1	8 869.6	9 047.9	9 225.3	9 398.1	9 573.6	9 748.6	9 920.2	10 092.2	10 269.4
Fuerza de trabajo (en miles)	4 312.0	4 425.3	4 636.3	4 805.3	4 888.6	4 983.9	5 199.8	5 459.0	5 553.8	5 538.2	5 600.7
Tasa de participación (%)	50.6	50.9	52.5	53.1	53.0	53.0	54.3	56.0	56.0	54.9	54.5
Empleo (en miles)	3 862.9	4 001.3	4 285.4	4 463.4	4 525.5	4 630.7	4 877.4	5 109.3	5 122.8	5 174.4	5 298.7
Desempleo (en miles)	449.2	424.0	370.8	341.9	363.1	353.2	322.4	349.7	431.1	363.8	302.0
Tasa de desempleo	10.4	9.6	8.0	7.1	7.4	7.1	6.2	6.4	7.8	6.6	5.4
HOMBRES											
Población de 15 años y más	4 151.4	4 237.2	4 324.9	4 413.5	4 501.8	4 587.8	4 675.2	4 762.5	4 847.9	4 933.7	5 022.2
Fuerza de trabajo (en miles)	3 033.3	3 114.5	3 243.8	3 349.5	3 392.7	3 469.3	3 553.6	3 705.0	3 756.9	3 758.0	3 789.9
Tasa de participación (%)	73.1	73.5	75.0	75.9	75.4	75.6	76.0	77.8	77.5	76.2	75.5
Empleo (en miles)	2 754.5	2 859.7	3 032.4	3 146.5	3 167.9	3 258.6	3 377.7	3 509.7	3 511.5	3 551.9	3 609.0
Desempleo (en miles)	278.8	254.7	211.4	203.0	224.8	210.7	175.9	195.3	245.4	206.1	180.9
Tasa de desempleo	9.2	8.2	6.5	6.1	6.6	6.1	4.9	5.3	6.5	5.5	4.8
MUJERES											
Población de 15 años y más	4 368.8	4 455.9	4 544.7	4 634.4	4 723.6	4 810.3	4 898.4	4 986.2	5 072.3	5 158.5	5 247.1
Fuerza de trabajo (en miles)	1 278.7	1 310.8	1 412.4	1 455.8	1 495.9	1 514.6	1 646.2	1 754.0	1 797.0	1 780.3	1 810.7
Tasa de participación (%)	29.3	29.4	31.1	31.4	31.7	31.5	33.6	35.2	35.4	34.5	34.5
Empleo (en miles)	1 108.3	1 141.6	1 253.0	1 316.9	1 357.6	1 372.0	1 499.8	1 599.6	1 611.2	1 622.5	1 689.7
Desempleo (en miles)	170.3	169.3	159.4	138.9	138.2	142.5	146.5	154.3	185.7	157.8	121.1
Tasa de desempleo	13.3	12.9	11.3	9.5	9.2	9.4	8.9	8.8	10.3	8.9	6.7

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie empalmada/nueva).

Gráfico 2 Crecimiento del PIB y crecimiento del empleo, 1986-1996 (tasas anuales)



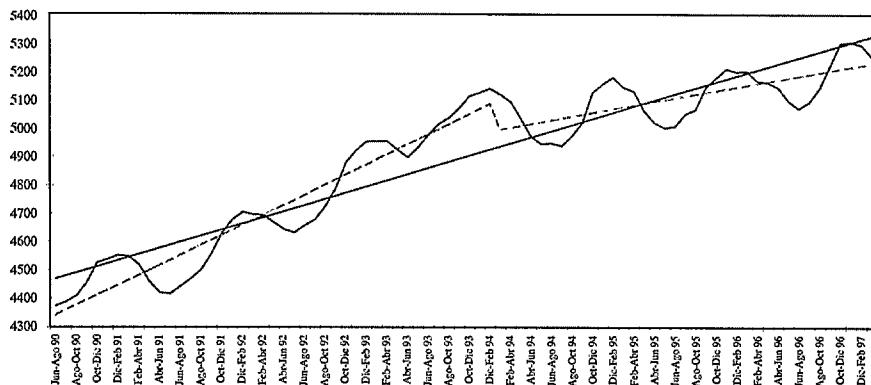
Fuente: OIT-ETM en base a datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie empalmada/nueva), y del Banco Central.

El patrón en los 80 era más variable, sobre todo al principio del período cuando la alta tasa de creación de empleo reflejó todavía la recuperación de la crisis de 1981-83 y la devaluación paritaria. Pero una vez establecido el camino de crecimiento, el factor dominante en la creación del empleo fue claramente el crecimiento global de la economía.

Sin embargo, el gráfico 3 muestra que, si bien la tasa de crecimiento del empleo desde 1990 fue alta –del orden de 2.5% anual entre 1990 y 1996–, ella parece presentar un quiebre a fines de 1993. En efecto, hasta principios de 1994 el empleo total chileno crecía a razón de 4.7% al año, mientras que esa tasa se redujo hasta apenas 1.2% anual en los tres años posteriores. Ante ello no parece correcto hablar de “crecimiento sin empleo”, pero sí se observa una desaceleración en el proceso de absorción de la población en la fuerza laboral.

El fenómeno empezó con la desaceleración del crecimiento económico en 1994; pero esto no es suficiente como explicación, ya que de 1990 a 1993 el PIB crecía a razón de 7% anual, y lo siguió haciendo en 1994-96 a un ritmo de más de 6% anual en promedio, lo cual sugiere que se está produciendo un

Gráfico 3 Evolución del empleo, 1990-1997 (regresiones) (serie empalmada/nueva)



Fuente: OIT-ETM en base a datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo)

Cuadro 2 Población, empleo y productividad, 1986-1996 (tasas anuales de variación)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Población	1.5	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	1.5	1.6	1.6	1.7	1.5
Fuerza de Trabajo	6.3	2.6	5.2	3.2	1.7	1.9	4.3	5.0	1.7	-0.3	1.1
Empleo	9.2	3.6	7.1	4.2	1.4	2.3	5.3	4.8	0.3	1.0	2.4
Productividad	-3.3	2.5	1.9	4.1	1.4	6.1	5.5	0.3	3.6	7.3	5.4

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año) y del Banco Central.

Nota: Datos para 1986 aproximados debido a cambio de serie entre 1985 y 1986.

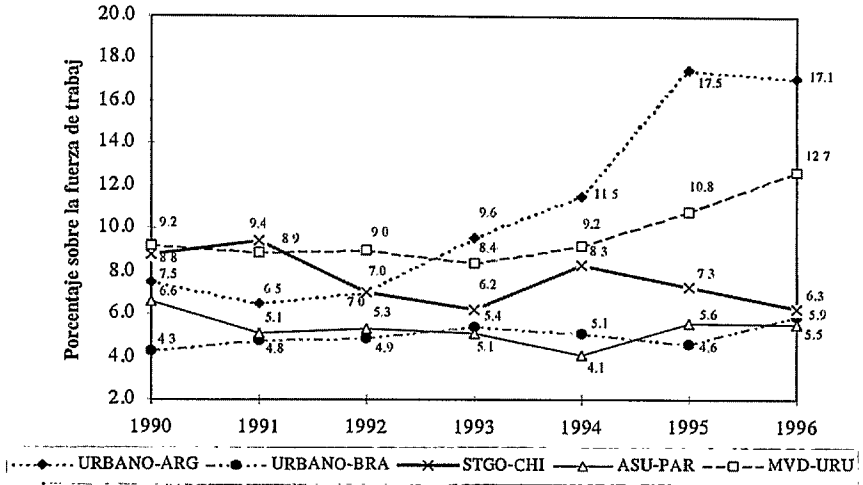
cambio cualitativo. Se produjo una fuerte caída de la elasticidad empleo-producto, que parece estar asociada al tipo de crecimiento con fuerte y, sobre todo, creciente, competencia externa—debido al atraso cambiario que permite reducir la inflación a cambio de generar una importante erosión en la competitividad de la producción de bienes transables. Las cifras de productividad confirman esta tendencia (cuadro 2). La tasa de crecimiento de la productividad, negativa entre 1982 y 1985, aumentó con el tiempo: 1.7% en 1986-89, 4.2% en 1990-96.

3. La tendencia del desempleo

La caída de la tasa del desempleo, como muestra el gráfico 1, se concentró en el período 1986-1989 mientras que después de esta última fecha se observa que el mismo se mantuvo apreciablemente constante hasta 1994-1995, bajando algo más al final de 1996. Entre 1985 y 1989 el producto creció principalmente mediante absorción de capacidad instalada ociosa y secundariamente por una diversificación productiva asociada a la expansión de las exportaciones, tanto primarias –madera, fruta, productos pesqueros– como de conversión de bienes primarios, como vinos, conservas de pescado, mariscos y frutas, etc. A partir de esa época se alcanzó el nivel de producto de precrisis, y el crecimiento posterior se realizó mediante expansiones de la capacidad instalada y con un fuerte contenido exportador. A partir de 1989, como muestra el gráfico 1, el desempleo se estabilizó alrededor de un 6 a un 7%, con fluctuaciones del orden de 1 a 2%. Puede verse con total claridad que, una vez superada hacia 1989 la honda coyuntura adversa que fue dominante desde los principios de la década del 80 hasta mediados de la misma, la tasa de desempleo obedeció principalmente a los vaivenes coyunturales determinados principalmente por los “ajustes de corto plazo” orientados, en 1990 y 1994, a reducir significativamente la tasa de inflación. Ellos se manifiestan, si bien con un rezago de entre uno y dos trimestres, en la tasa de desempleo abierto. Parece entonces que, en ausencia de empujes de política antiinflacionaria, la economía chilena tiende a situarse en una tasa de desempleo del orden de 6%.

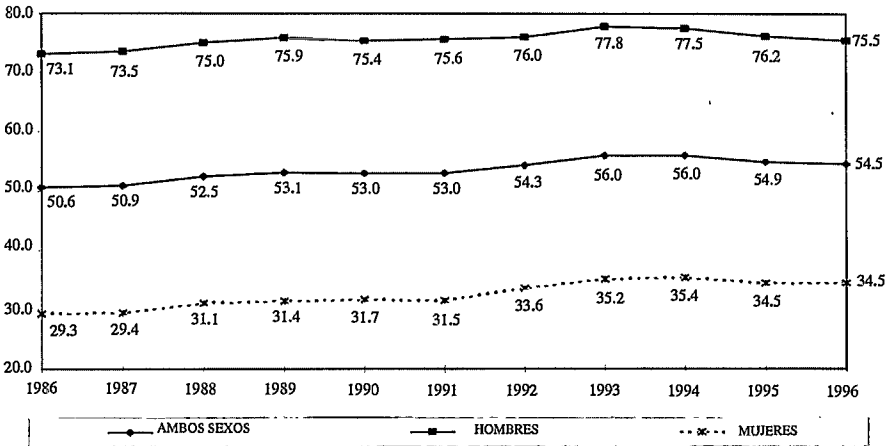
En comparación con el promedio de América Latina, es una cifra variablemente un poco más baja (entre uno y dos puntos de por ciento). Por otra parte, como muestra el gráfico 4, los dos países de la Plata tienen tasas de desempleo urbano abierto más altas que Santiago, especialmente en el caso de Argentina como reflejo de la crisis que se manifiesta desde 1992, mientras que en el caso de Montevideo esa tasa es estructuralmente alta, fluctuando entre 8 y 12%. Las tasas de Asunción del Paraguay y del Gran Sao Paulo son más bajas que la de Santiago. Sin embargo, estas comparaciones deben interpretarse cuidadosamente; una tasa de desempleo más baja puede estar reflejando una mejor situación del mercado laboral, pero también podría reflejar una mayor proporción de “empleos malos”, tema que se tratará más adelante detalladamente. Adicionalmente, hay una apreciable diferencia entre la tasa de desempleo agregada y aquella por sexo y edad. En efecto, la vinculación entre grupo de edad y desempleo aparece como muy fuerte ya que, por ejemplo, la cifra nacional chilena de desempleo abierto muestra que en el caso de jóvenes ésta es más del doble que el promedio, que fue de 5.4%. Además, existen diferencias por sexo: la tasa de desempleo de los hombres fue de 11.6 en el grupo de edad de 15-24 años y de 14.9% para las mujeres de las mismas edades. Por la importancia de este problema la sección H de esta parte se aboca a un tratamiento en profundidad.

Gráfico 4 Tasas de desempleo urbano, 1990-1996 (ciudades principales del Mercosur y Chile)



Fuente: OIT-ETM con base en datos oficiales.

Gráfico 5 Tasa de participación por sexo, 1986-1996



Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie empalmada/nueva).

4. La evolución de la fuerza de trabajo

El desarrollo de la economía chilena no sólo alcanzó reducir la tasa de desempleo; lo hizo a pesar de un aumento regular de la tasa de participación en la fuerza laboral. Durante 1986-93, se observa un crecimiento constante de la tasa de participación: en una primera fase, que se prolongó hasta 1989, el aumento de la ocupación reflejó la caída vertiginosa de la tasa de desempleo abierto, junto con el aumento de la participación; mientras que a partir de esa época el motor de este aumento fue principalmente la mayor participación, especialmente de las mujeres, cuya tasa de participación aumentó en 5 puntos de por ciento entre 1986 y 1994 (de 29.3% hasta 35.4%) antes de bajar levemente en los últimos dos años (gráfico 5).

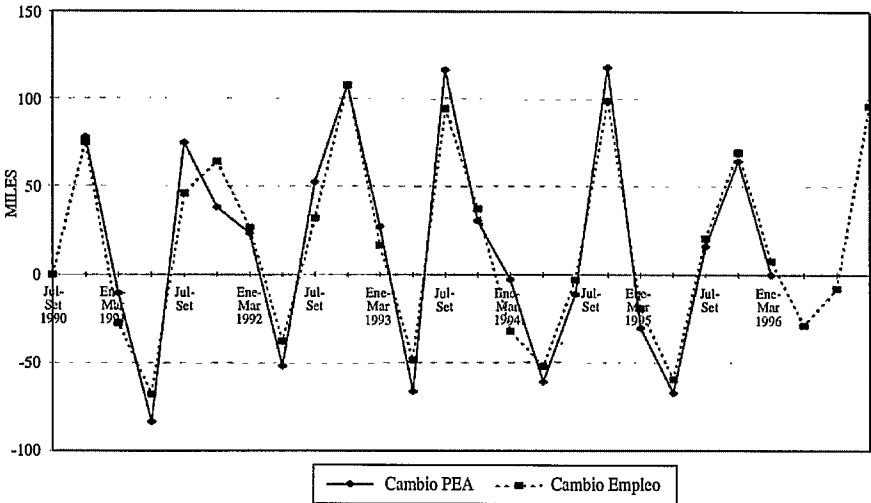
Ello debe vincularse, en parte, a una reducción de un “desempleo oculto” generado en la década del 80, pero también al efecto de apertura de oportunidades laborales para mujeres que ha ido acompañando el proceso de ajuste estructural, de largo plazo, de la economía chilena. En efecto, algunos hechos como la aparición y crecimiento de los “packing” de frutas que emplean predominantemente mujeres, así como la expansión del comercio y los servicios financieros –modernos y no modernos–, suelen ser interpretados como un crecimiento absoluto y relativo de empleos feminizados.

Como ya se dijo, la tasa de desempleo de las mujeres sigue más alta que la de los hombres (especialmente para las jóvenes de 15 a 24 años). Las mujeres desempleadas también llevan un tiempo de búsqueda de empleo más largo que los hombres. Según la Encuesta de Empleo, el tiempo promedio de búsqueda de los desocupados hombres en octubre-diciembre 1996 era de 27.2 semanas, el de las desocupadas mujeres de 29.9 semanas.

Pero el desempleo abierto no refleja completamente la evolución del mercado de trabajo femenino, porque muchas mujeres pasan directamente de la situación de inactiva a la de ocupada, sin pasar por el desempleo abierto. Se puede observar una fuerte correlación entre el crecimiento de empleo y el crecimiento de la fuerza laboral. La creación de empleos genera flujos importantes de entrada y salida de mujeres desde el sector pasivo, lo que se podría explicar por la existencia de un “pool” de inactivas que están dispuestas a entrar a la fuerza de trabajo fácilmente (gráfico 6). Este fenómeno es mucho menos marcado para los hombres (García, 1995). Esta entrada y salida de la fuerza laboral femenina fue confirmado por una Encuesta Suplementaria a la Encuesta Nacional del Empleo en julio-septiembre 1993 dirigida a las mujeres inactivas: 873 514 mujeres, es decir el 27.5 % de todas las inactivas, había trabajado en algún momento durante los 12 meses anteriores a la encuesta (Henríquez y Pérez, 1994).

La fuerte incorporación laboral de las mujeres trajo consigo un aumento más que proporcional en los grupos ocupacionales “profesionales, técnicos y afines” y “gerentes, administrativos y afines”, generalmente considerados como “empleos buenos” y logrando las mejores remuneraciones. Se puede afirmar,

Gráfico 6 Cambios en la fuerza laboral y el empleo entre trimestres, mujeres, 1990-1996



Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, serie empalmada/nueva).

entonces, que a partir de una situación inicial muy débil, el acceso de las mujeres a los buenos empleos ha mejorado considerablemente, aunque la discriminación salarial al interior de los grupos persiste y es especialmente fuerte en el caso de los trabajos más calificados (ver sección II.C).

5. Empleo y exportaciones

El crecimiento del empleo en el último decenio dependió entonces del crecimiento rápido de la economía chilena. En este proceso, el aumento y la diversificación de las exportaciones fue un elemento clave. Sin embargo, como hemos visto en la Parte I, a primera vista los impactos directos de las exportaciones sobre el empleo parecen limitados. En efecto, la mitad de las exportaciones siguen siendo de productos de la minería, sector de poca creación directa de empleo. Pero el énfasis permanente que se pone en el sector exportador en el modelo de desarrollo llama la atención, y necesita un examen de la influencia de esta estrategia de apertura en la creación del empleo.

La apertura de los años 70 y 80 afectó la reasignación de los recursos entre sectores y el empleo asociado a los mismos. Los estudios disponibles muestran que debido a la apertura comercial, se expandieron los sectores con menor protección previa a la apertura, y se contrajeron los sectores que tenían mayor protección. Esto es, se expandieron los sectores transables intensivos en recursos naturales y los no transables, y se contrajeron los sectores sustituidores de importaciones, especialmente en el sector industrial. Sin embargo se desprende

claramente de estos estudios que, dadas las importantes reformas llevadas a cabo por Chile en ese período, no sólo en materia comercial, sino que en materia de estabilización, reformas laborales, financieras, entre otras, sólo una parte de los efectos en el empleo en los períodos de post-apertura se explica por la reforma comercial. Asimismo, los estudios muestran que el resultado neto de la apertura fue un incremento en el desempleo. Varios autores calculan el impacto negativo de la apertura sobre el empleo –Valdés (1992), Edwards y Edwards (1991), Cuadra y Hachette (1986)– de entre 50 000 y 130 000 empleos, con efectos particularmente importantes en el sector textil y de maquinaria no eléctrica. Sin embargo, estos efectos disminuyeron con el tiempo y con los ajustes en el sistema industrial.

En 1985, sólo el 5% de los empleos eran asociados directamente a las exportaciones (Meller y Repetto, 1996). Aunque la cifra aumentó con el crecimiento de la segunda mitad de los 80 (hasta 10.6% en 1991), al nivel sectorial la situación fue heterogénea: en la gran minería casi todos los empleos que se crearon en 1991 estaban ligados al sector exportador; en la agricultura la proporción era de un 30% y en la manufactura un 16%. Según las mismas estimaciones, la exportación de un millón de dólares (1991) creó alrededor de 212 empleos en el sector agropecuario, 141 en la pesca extractiva, 107 en el sector forestal, 36 en la industria y 22 en la minería.

La información más pertinente sobre la relación actual entre comercio internacional y empleo proviene de una serie de estudios sobre el impacto de los acuerdos comerciales recientes o futuros, con Mercosur, Estados Unidos y Nafta. Estos estudios utilizan varias metodologías –modelos de equilibrio parcial y de equilibrio general computables, así como también hay algunos meramente descriptivos. Además, se puede decir que el nivel del análisis es aún incipiente (Frohmann y Romaguera, 1996), por lo que las conclusiones que se puedan desprender de ellos tienen que ser examinadas con cuidado. No obstante lo anterior, de algunos de estos estudios se desprenden ciertas evidencias interesantes respecto a la experiencia chilena en cuanto a su proceso de apertura y los efectos de éste sobre el mercado laboral. Aunque las ganancias en términos de acceso a mercados provocadas por estos acuerdos están lejos de ser espectaculares si se las considera a nivel agregado, no obstante, para sectores o productos específicos, o con mayor valor agregado, sí podrían observarse efectos positivos importantes.

Los estudios relativos a los efectos de eventuales acuerdos comerciales sobre el empleo muestran efectos modestos, principalmente por los volúmenes de comercio asociados, por el grado de apertura que ya muestra la economía chilena, y por los niveles de las barreras comerciales que existen en los países con los que se negociarían dichos acuerdos². La literatura se refiere principalmente a

2. Según Butelmann y Frohmann (1992), el arancel promedio que enfrentan las exportaciones chilenas en EE.UU. es de 2%. Sin embargo para ciertos sectores como el textil y vestuario, esto no es válido, pues se enfrentan “peaks” arancelarios en EE.UU.

Cuadro 3 Efecto empleo de un potencial acuerdo comercial o de incrementos de flujos de comercio

	Valdés 1992a	Coeymans y Larraín 1992	Valdés 1992b	Brown et al. 1994	Bond 1995	Sectoriales
	Apertura	ALC- EE.UU.	ALC- EE.UU.	ALC- EE.UU.	NAFTA	
AGRICOLA		-	+	-	+	+
PESCA		-				
MINERIA		+	+	+	+	n.s.
INDUSTRIA		+			+	
Alimentos	n.s.		+	-	+	
Textiles	-		-	-	+	+
Vestuario	-		+	-	+	
Cuero y calzado	-		+	-	+	+
Madera	+		-	-		+
Muebles			+	-		+
Papel	+		-	-		+
Químicos	n.s.		-	-		-
Productos del petróleo			-	+		n.s.
Minerales no metálicos			-	-		
Hierro y acero			-	-		
Metales no ferrosos			-	+		
Productos metálicos	-		-	-		
Maquinaria	-			-		
Maquinaria eléctrica	-		-	-		
Transporte	-		-	-	+	
CONSTRUCCION				-		
SERVICIOS		-			-	
Servicios financieros				-		
Servicios personales				-		
TRANSPORTE				-	-	
COMERCIO				-		

Fuente: OIT-ETM con base en Frohmann y Romaguera (1996) y otros estudios.
n.s.: No significativo.

los efectos en empleo sectorial. Por otra parte, cabe agregar, que la mayoría de los estudios se refieren principalmente a reducciones arancelarias, lo que subestima los impactos en comercio y empleo. Se desprende asimismo que es importante el año base que se utiliza para determinar los montos de exportaciones en las estimaciones efectuadas, pues en algunos casos, y sobre todo considerando el dinamismo secular que muestran las exportaciones, se pueden estar subestimando los efectos de un potencial acuerdo comercial (Erzan y Yeats, 1992). Aun tomando en cuenta estas reservas, es notable que las estimaciones del impacto directo son al máximo algunos puntos de por ciento, y no siempre positivo.

En el cuadro 3 se presenta una visión sintética de los distintos estudios sobre el efecto empleo de los acuerdos comerciales, aunque la comparación entre ellos es bastante difícil: las metodologías son diferentes (modelos de

equilibrio parcial versus modelos de equilibrio general computables); los datos o periodos base son distintos; se refieren a acuerdos comerciales con países diferentes, y algunos de ellos sólo se refieren a rebajas arancelarias.

Cabe destacar que todos los estudios disponibles sobre el sector Minería, coinciden en estimar crecimientos de empleo/producto debido a los acuerdos comerciales. Asimismo, hay coincidencia en estimar disminuciones de empleo en los sectores servicios, productos metálicos, maquinaria y maquinaria eléctrica. Una mayoría de los estudios prevén impactos positivos en el sector agrícola, pero con un impacto muy distinto de un producto agrícola a otro. El estudio de la OIT sobre el impacto del NAFTA en el desarrollo rural (OIT, 1995), por ejemplo, sugirió que habría una disminución del empleo permanente en la producción de trigo y otros cultivos básicos, y un aumento –más importante– en el empleo temporal en frutas, hortalizas y productos forestales.

La conclusión es clara: el crecimiento del empleo está sin duda relacionado con el crecimiento de las exportaciones, pero el efecto más importante es indirecto, a través del impacto de las exportaciones sobre el crecimiento total de la economía.

6. Conclusiones

Durante el período analizado, el desempeño del mercado laboral en términos de la creación de puestos de trabajo fue positivo. Se crearon alrededor de 1.4 millones de empleo, pero el desempleo se estabilizó entre el 6 y 7%, cifra con la cual hay que tener cautela. Las cifras de creación de empleo aparecen claramente relacionadas con el ritmo de crecimiento económico que en general ha sido en promedio alta, pero con importantes variaciones anuales.

La fuerza de trabajo ha estado creciendo, particularmente en el caso de las mujeres, proceso que sin embargo también es cíclico porque muchas mujeres entran y salen del mercado del trabajo tanto por factores de demanda estacional como por elementos relacionados con la oferta. Con todo, el desempleo femenino es mayor que el masculino, particularmente entre los jóvenes.

B. LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO Y LA SEGMENTACION DEL MERCADO DEL TRABAJO

1. Análisis por ramas de actividad económica³

Durante el período de análisis, el sector terciario (comercio; transporte; servicios financieros y servicios) mantuvo su alta participación en el empleo

3. La fuente para los datos mencionados en el texto son elaboraciones OIT-ETM sobre la base de datos de la Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año.

total (en alrededor de 58%). El sector secundario (minas, manufacturas, electricidad, construcción) aumentó su participación (desde el 21% en 1986 al 27% en 1996). El empleo en la agricultura sigue disminuyendo (desde el 20% de los ocupados en 1986 al 15% en 1996). Como en la mayoría de los países, el empleo femenino se concentra en el sector terciario (alrededor del 80% de las ocupadas contra menos del 48% de los hombres), mientras que los hombres están sobrerrepresentados en el sector secundario ya que en 1996 el 92% de ellos estaban ocupados allí, y sólo el 13% de las mujeres.

El porcentaje del empleo industrial aumentó en los últimos años de la fase de recuperación tras la crisis de 1982, pero sin alcanzar el nivel que había tenido anteriormente (cf. Díaz, 1995). A partir de 1994 se observa un estancamiento del empleo en la industria manufacturera. Durante el período, los hombres aumentaron más su participación en el empleo industrial (desde el 14% de los hombres ocupados en 1986 al 17% en 1996) que las mujeres (desde el 12% al 14%), mientras que el sector comercio demuestra una creciente participación de las mujeres (desde el 22% de las mujeres ocupadas en 1986 al 24% en 1996, contra el 14% que se mantuvo constante en los hombres). Los servicios comunales pierden en porcentaje de empleo durante el período, después de haber tenido un fuerte crecimiento en la década anterior (cuadro 4). Si bien la creación de empleos en ramas otras que la industria no es en sí un hecho negativo, debe causar cautela respecto de la estrategia de desarrollo futura: es justamente el sector industrial que tendría que jugar un papel clave en la llamada “segunda ola exportadora” que consiste en exportar productos con mayor valor agregado. En la agricultura hubo una disminución absoluta del empleo a partir de 1993, lo que refleja los desafíos particularmente exigentes de reconversión en el sector.⁴

Los sectores en que el empleo siguió aumentando tanto en 1994 como en 1995 son transporte/comunicaciones, servicios y servicios financieros. De estos tres sectores, el de transporte/comunicaciones es el único que tiene un crecimiento en la productividad superior al promedio de la economía, pero se trata de un sector relativamente reducido en términos de participación porcentual en el empleo total. El crecimiento de la productividad en los servicios comunales es inferior al promedio de la economía, mientras que los servicios financieros son el único sector cuya productividad disminuyó en el período 1990 a 1996 (cuadro 5).

En resumen, sin ser motivo de una preocupación exagerada, el perfil sectorial de la creación de empleo y de la evolución de la productividad causa cierta incertidumbre respecto de la sustentabilidad de la creación de empleo en el mediano y en el largo plazo. Sin embargo, también es preciso tomar en cuenta no sólo la demanda global de empleo por sector, sino que también la heterogeneidad que podría existir en los aumentos de productividad y en los

4. Naturalmente, estas tendencias a nivel de sectores agregados pueden ser diferentes a nivel de subsectores. Por ejemplo, mientras que el empleo agrícola está disminuyendo, el del subsector Silvicultura y Extracción está en aumento.

Cuadro 4 Ocupados por rama de actividad económica, 1986-1996 (en miles y porcentajes)

Rama de Actividad Económica	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Creación neta 1986-1996
Agricultura	790.1 (20.5)	836.3 (20.9)	877.0 (20.5)	876.3 (19.6)	887.6 (19.6)	892.4 (19.3)	901.7 (18.5)	869.4 (17.0)	857.2 (16.7)	841.7 (16.3)	816.4 (15.4)	26.37 (3.36)
Minería	80.6 (2.1)	78.3 (2.0)	84.2 (2.0)	98.6 (2.2)	99.2 (2.2)	95.3 (2.1)	82.2 (1.7)	87.7 (1.7)	83.3 (1.6)	87.7 (1.7)	90.6 (1.7)	10.0 (12.4)
Industria	526.9 (13.6)	605.4 (15.1)	670.7 (15.7)	752.7 (16.9)	727.1 (16.1)	767.5 (16.6)	828.3 (17.0)	853.8 (16.7)	829.3 (16.2)	830.5 (16.1)	859.6 (16.2)	332.7 (63.1)
Electricidad	25.2 (0.7)	25.9 (0.6)	25.5 (0.6)	24.1 (0.5)	22.7 (0.5)	21.0 (0.5)	24.6 (0.5)	28.8 (0.6)	35.3 (0.7)	30.3 (0.6)	41.7 (0.8)	16.5 (65.5)
Construcción	185.7 (4.8)	212.6 (5.3)	279.4 (6.5)	303.9 (6.8)	292.7 (6.5)	332.7 (7.2)	351.8 (7.2)	423.5 (8.3)	375.7 (7.3)	396.2 (7.7)	417.0 (7.9)	231.3 (124.6)
Comercio	643.9 (16.7)	683.8 (17.1)	735.7 (17.2)	755.5 (16.9)	790.3 (17.5)	785.9 (17.0)	859.3 (17.6)	939.1 (18.4)	956.1 (18.7)	947.1 (18.3)	931.9 (17.6)	288.0 (44.7)
Transporte	234.6 (6.1)	259.0 (6.5)	282.0 (6.6)	312.2 (7.0)	317.6 (7.0)	318.9 (6.9)	343.0 (7.0)	367.6 (7.2)	388.0 (7.6)	395.3 (7.6)	393.9 (7.4)	159.3 (67.9)
Servicios financieros	155.2 (4.0)	177.8 (4.4)	182.9 (4.3)	193.0 (4.3)	205.7 (4.5)	233.7 (5.0)	247.3 (5.1)	295.3 (5.8)	303.9 (5.9)	330.9 (6.4)	369.4 (7.0)	214.2 (138.0)
Servicios comunales	1 218.9 (31.6)	1 121.5 (28.0)	1 146.9 (26.8)	1 146.2 (25.7)	1 181.2 (26.1)	1 181.5 (25.5)	1 237.3 (25.4)	1 241.8 (24.3)	1 291.6 (25.2)	1 312.5 (25.4)	1 377.9 (26.0)	159.0 (13.0)
Total	3 862.9 (100.0)	4 001.3 (100.0)	4 285.4 (100.0)	4 463.4 (100.0)	4 525.5 (100.0)	4 630.7 (100.0)	4 877.4 (100.0)	5 109.3 (100.0)	5 122.83 (100.0)	5 174.4 (100.0)	5 298.7 (100.0)	1 435.9 (37.2)

Fuente: OIT-ETM a base de datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie empalmada/nueva).

Cuadro 5 Productividad por ramas de actividad económica (tasas anuales de variación)

Rama de actividad económica	Promedio 1986-1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Promedio 1990-1996
Agricultura	3.2	7.5	2.2	6.8	4.3	12.4	8.3	3.9	6.5
Minas y canteras	-0.6	1.0	10.2	10.9	4.4	0.2	5.9	8.2	5.8
Industria	-1.6	-0.3	4.9	5.5	-1.2	3.6	6.2	2.3	3.2
Electricidad, gas y agua	1.9	7.4	18.0	19.3	-5.5	-6.9	16.6	-16.2	4.7
Construcción	-2.5	7.4	-1.5	1.7	-1.9	-6.6	5.7	6.5	3.5
Comercio	2.3	2.3	11.6	11.0	-0.4	0.4	11.3	11.1	6.8
Transporte y comunicaciones	0.5	2.5	10.1	6.8	1.0	5.4	7.9	10.0	6.2
Servicios financieros	0.8	-5.9	0.0	4.2	-8.5	-7.3	1.7	-1.5	-2.5
Servicios comunales	2.2	0.0	3.3	-0.3	0.9	1.8	-0.8	-0.8	0.6
Total	1.7	1.4	6.1	5.5	0.3	3.6	7.3	5.4	4.2

Fuente: OIT-ETM y MIDEPLAN (1996: 92); con base en datos del INE y del Banco Central.

Nota: Productividad = PIB en pesos de 1986 por cada ocupado.

aumentos en la demanda de distintos tipos de mano de obra, especialmente en lo relacionado con su calificación.

2. Composición del empleo por grupos ocupacionales

Respecto de los cambios en la composición porcentual de empleo por grupos ocupacionales, entre 1986 y 1996 se observa una fuerte disminución en el grupo de “agricultores, ganaderos, pescadores, cazadores y afines” (del 21% del empleo total al 16%) y de los “otros obreros y jornaleros” (del 11% al 6%). En el primer caso, la disminución es simplemente el reflejo de la disminución del empleo agrícola mencionada anteriormente. Todos los demás grupos aumentan su participación porcentual. El aumento es particularmente pronunciado en el caso de los Empleados de Oficina (del 11% al 15%).

Respecto de los diferenciales por sexo, el análisis en números absolutos muestra una predominancia de los hombres en casi todos los grupos porque el número del total de ocupados hombres es mucho más alto que el de las mujeres. En cuanto a las diferencias en la distribución porcentual de los ocupados por sexo, las mujeres se beneficiaron más que los hombres del leve aumento en la participación porcentual de los profesionales, técnicos y afines, a pesar de que ya tenían una participación superior a la de los hombres.⁵ El grupo de los gerentes

5. Sin embargo, al interior de este grupo, que es el segundo más alto en términos de remuneraciones promedio, las mujeres están sobrerrepresentadas en las ocupaciones con remuneraciones más bajas que el promedio.

administrativos y directivos, en cambio, sigue con una participación de los hombres mucho más alta que la de las mujeres, sin que haya una tendencia de cambio durante el período de análisis (véase cuadro 6).

La composición del empleo por niveles educacionales se caracteriza por un fuerte aumento en el porcentaje de los ocupados con educación superior (10% de los ocupados en 1986, 18% en 1996), resultado del ingreso de jóvenes mejor educados al mercado del trabajo. El aumento del nivel educacional de la mano de obra chilena no se refleja muy fuertemente en los profesionales, técnicos y afines, que ya tienen un muy alto porcentaje de personas con educación superior (casi 80%), ni en los gerentes administrativos y directivos, cuyo porcentaje de personas con educación superior aumentó modestamente desde un 39% en 1986 a un 44% en 1996. En cambio, el perfil educacional de los empleados de oficina y afines cambió radicalmente (con un aumento del 16% al 39% de las personas con educación superior), lo que refleja el gran cambio de las exigencias de calificaciones para este grupo de ocupaciones. El grupo ocupacional con la escolaridad más baja es el de los agricultores, ganaderos y afines, con alrededor de un 80% de los ocupados que tenían ninguna educación o solamente educación básica. Este fuerte rezago en el nivel educativo de los agricultores puede provocar problemas de productividad para la agricultura en el futuro.

3. Categorías ocupacionales, tamaño de empresas, sector formal/informal

El único cambio de gran magnitud respecto de la composición del empleo por categorías ocupacionales durante el período de estudio ha sido la disminución del porcentaje de los obreros, que ha sido compensado enteramente por el aumento en el porcentaje de los empleados. Las categorías de los familiares no remunerados y del personal de servicio han sufrido una leve disminución de su participación, mientras que el porcentaje de los trabajadores por cuenta propia ha aumentado levemente (véase cuadro 7). El empleo público como porcentaje del empleo total disminuyó rápidamente durante los primeros años del período de análisis (desde un 14% en 1986 a un 10% en 1988) para mantenerse estable en alrededor de 9% en los años posteriores.

Los datos por tamaño de la empresa están disponibles solamente a partir de 1992. Durante el subperíodo 1992 a 1996 no se observan grandes cambios al respecto: la participación de los empleadores, empleados y obreros en empresas de 10 y más trabajadores se mantuvo casi constante (captando la mitad de los ocupados). Los empleadores, empleados y obreros en empresas de menos de 10 trabajadores tenían una participación en el empleo de 17% en 1992 y de 14% en 1996.

Para la política laboral es de gran importancia conocer la participación del sector informal en el empleo total. Para medir el empleo informal, se dividieron los ocupados en tres grandes categorías:

Cuadro 6 Composición del empleo por grupos ocupacionales y sexo, 1986 y 1996 (en miles y porcentajes)

Grupo ocupacional	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
	1986	1996	Cambio	1986	1996	Cambio	1986	1996	Cambio
			1986-1996			1986-1996			1986-1996
Profesionales, técnicos y afines	308.6 (7.9)	464.0 (8.8)	(0.9)	150.9 (5.5)	224.7 (6.2)	(0.7)	(13.6)	157.71 (14.2)	239.3 (0.6)
Gerentes admin. y directivos	116.8 (3.0)	171.4 (3.2)	(0.2)	96.2 (3.5)	139.0 (3.9)	(0.4)	20.6 (1.8)	33.5 (1.9)	(0.1)
Empleados de oficina y afines	409.0 (10.5)	786.5 (14.8)	(4.3)	229.3 (8.4)	413.3 (11.5)	(3.1)	179.6 (15.5)	373.2 (22.1)	(6.6)
Vendedores y afines	430.0 (11.0)	639.6 (12.1)	(1.1)	253.1 (9.2)	337.6 (9.4)	(0.2)	176.9 (15.3)	302.0 (17.9)	(2.6)
Agricultores, ganaderos, pescadores, cazadores y afines	809.9 (20.8)	821.3 (15.5)	(-5.3)	759.7 (27.7)	737.9 (20.4)	(-7.3)	50.2 (4.3)	83.4 (4.9)	(0.6)
Conductores de medios de transporte y afines	166.4 (4.3)	295.3 (5.6)	(1.3)	164.9 (6.0)	288.9 (8.0)	(2.0)	(0.1)	1.5 (0.4)	6.5 (0.3)
Artesanos y operarios	533.1 (13.7)	836.6 (15.8)	(2.1)	453.0 (16.5)	730.8 (20.2)	(3.7)	(6.9)	80.1 (6.3)	105.9 (-0.6)
Otros artesanos y operarios	138.4 (3.6)	256.7 (4.8)	(1.2)	120.7 (4.4)	204.0 (5.7)	(1.3)	(1.5)	52.7 (3.1)	(1.6)
Otros obreros y jornaleros	424.1 (10.9)	306.3 (5.8)	(-5.1)	333.4 (12.2)	270.8 (7.5)	(-4.7)	90.6 (7.8)	35.5 (2.1)	(-5.7)
Trabajadores en servicios personales y afines	510.4 (13.1)	665.2 (12.6)	(-0.5)	130.1 (4.7)	209.0 (5.8)	(1.1)	380.3 (32.9)	456.2 (27.0)	(-5.9)
Otros trabajadores y ocupaciones	48.9 (1.3)	55.6 (1.0)	(-0.3)	47.5 (1.7)	53.1 (1.5)	(-0.2)	(0.1)	1.4 (0.1)	2.5 (0.0)
Total	3 895.7 (100.0)	5 298.7 (100.0)	(0.0)	2 739.0 (100.0)	3 609.0 (100.0)	(0.0)	1 156.7 (100.0)	1 689.7 (100.0)	(0.0)

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año).

Cuadro 7 Ocupados por categorías ocupacionales, 1986-1996 (en miles y porcentajes)

Categoría Ocupacional	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1986-1995
Empleadores	122.4 (3.1)	136.1 (3.4)	144.6 (3.4)	178.1 (4.0)	182.4 (4.1)	172.5 (3.8)	187.3 (3.9)	171.8 (3.4)	170.7 (3.4)	162.3 (3.2)	166.6 (3.1)	39.9 (32.6)
Empleados	1 097.4 (28.2)	1 154.4 (28.8)	1 261.5 (29.6)	1 374.8 (31.1)	1 429.4 (32.1)	1 452.4 (32.0)	1 569.1 (32.9)	1 701.4 (34.1)	1 777.4 (35.6)	1 797.5 (35.8)	3 447.8	700.1 (63.8)
Obreros	1 357.9 (34.9)	1 378.2 (34.4)	1 387.9 (32.5)	1 365.7 (30.9)	1 351.3 (30.3)	1 406.9 (31.0)	1 444.5 (30.3)	1 500.6 (30.1)	1 369.5 (27.5)	1 417.4 (28.2)	1 651.1	59.5 (4.4)
Personal de servicio	262.5 (6.7)	266.1 (6.6)	295.7 (6.9)	279.6 (6.3)	282.6 (6.3)	277.0 (6.1)	281.7 (5.9)	270.5 (5.4)	275.7 (5.5)	267.8 (5.3)	265.3 (5.0)	5.3 (2.0)
Trabajadores por cuenta propia	889.1 (22.8)	898.0 (22.4)	993.4 (23.3)	1 059.1 (23.9)	1 038.7 (23.3)	1 074.2 (23.7)	1 118.9 (23.4)	1 178.3 (23.6)	1 227.9 (24.6)	1 229.3 (24.5)	1 282.2 (24.2)	340.2 (38.3)
Familiares no remunerados	166.4 (4.3)	177.8 (4.4)	183.1 (4.3)	167.6 (3.8)	175.1 (3.9)	157.4 (3.5)	171.8 (3.6)	163.2 (3.3)	167.0 (3.3)	151.6 (3.0)	136.8 (2.6)	-14.8 (-8.9)
Total	3 895.7 (100.0)	4 010.6 (100.0)	4 266.2 (100.0)	4 424.9 (100.0)	4 459.5 (100.0)	4 540.4 (100.0)	4 773.3 (100.0)	4 985.7 (100.0)	4 988.3 (100.0)	5 025.8 (100.0)	5 298.7 (100.0)	1 130.1 (29.0)

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año).

Nota: En la encuesta del año 1996, las categorías "empleados" y "obreros" se fundieron en una sola categoría de "asalariados". Los datos para 1996 de la nueva serie no son estrictamente comparables con los datos para 1986 a 1995, que provienen de la serie antigua.

a) *Ocupados en el sector formal*

- empleadores, empleados y obreros de empresas de 5 y más personas
- trabajadores por cuenta propia del grupo “profesionales, técnicos y afines”

b) *Ocupados en el sector informal*

- empleadores, empleados y obreros de menos de 5 personas
- trabajadores por cuenta propia, salvo los del grupo “profesionales, técnicos y afines”
- familiares no remunerados

c) *Ocupados en servicio doméstico*

Debido a la disponibilidad de los datos por tamaño de empresa, no se dispone de una serie coherente para comparar el porcentaje del sector informal y formal en el empleo total durante el período completo. Para los años 1986 y 1991 se debió incluir a la totalidad de los empleadores, empleados y obreros en el sector formal, independientemente del tamaño de la empresa. El análisis para los subperíodos 1986-1991 y 1992-1996 sugiere que la participación del sector informal casi no ha cambiado durante el período de análisis. Esto significa que la importancia del sector informal no disminuye a pesar del crecimiento elevado y del buen desempeño del mercado laboral (véase cuadro 8).

Cuadro 8 Sector formal, informal y servicio doméstico, 1986-1996 (en miles y porcentajes)

	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Sector formal	2 597.1 (66.7)	3 067.7 (67.6)	2 875.9 (60.2)	3 026.8 (60.7)	2 984.3 (59.8)	3 058.7 (60.9)	3 204.7 (60.5)
Sector informal	1 035.3 (26.6)	1 195.2 (26.3)	1 615.6 (33.8)	1 688.5 (33.9)	1 728.2 (34.6)	1 699.3 (33.8)	1 828.2 (34.5)
Servicio doméstico	262.4 (6.7)	277.5 (6.1)	281.7 (5.9)	270.5 (5.4)	275.7 (5.5)	267.8 (5.3)	265.3 (5.0)
Total	3 894.8 (100.0)	4 540.5 (100.0)	4 773.3 (100.0)	4 985.7 (100.0)	4 988.3 (100.0)	5 025.8 (100.0)	5 298.2 (100.0)

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año).

Nota: Las cifras para el sector formal e informal no son comparables entre el período 1986-1991 y el período 1992-1996 debido a que los datos por tamaño de empresa están disponibles sólo a partir de 1992 (véase texto). Además, los datos para 1996 de la nueva serie no son estrictamente comparables con los datos para 1986 a 1995, que provienen de la serie antigua.

Se observa una disminución de la participación del servicio doméstico en el empleo femenino, que se debe principalmente a la incorporación de mujeres

en otras áreas. En cifras absolutas, el servicio doméstico se mantiene casi constante alrededor de 270 000 personas, prácticamente todas mujeres.

Una de las razones por las cuales interesa conocer la segmentación del mercado del trabajo es que hay una relación entre la forma en que se insertan las personas en el mercado y el nivel de ingreso de los hogares a los que pertenecen. El cuadro 9 muestra con claridad que los trabajadores del sector informal están sobrerrepresentados en los hogares del quintil más pobre, en tanto que para los ocupados en el sector formal la situación es la inversa.

Por otra parte, la comparación de los datos de la CASEN 1992-1994 muestra que en ese período los trabajadores del sector formal disminuyeron su presencia

Cuadro 9 Distribución porcentual de los ocupados, por quintil de ingreso y segmento del mercado laboral, 1994. Quintiles en términos de ingreso per cápita del hogar

	I	II	III	IV	V	Total
Sector formal	60.4	65.5	68.7	70.8	76.0	69.5
Sector informal	30.9	26.3	25.1	25.9	22.9	25.6
Servicio doméstico	8.7	8.2	6.2	3.3	1.2	4.9

Fuente: OIT usando datos de la CASEN 1994.

Nota: Las proporciones no corresponden a las del cuadro 8 porque están basadas en fuentes distintas.

Cuadro 10 Estructura del empleo, por sectores formal e informal según quintil al que pertenece el hogar en que viven. Quintiles de ingreso per cápita del hogar

	I	II	III	IV	V	Total
CASEN 1992						
Sector formal	11.2	17.9	21.6	23.7	25.6	100.0
Sector informal	11.3	16.3	22.1	26.1	23.9	100.0
Total a/	11.8	18.0	21.9	24.1	24.2	100.0
CASEN 1994						
Sector formal	9.9	16.5	21.5	24.9	27.2	100.0
Sector informal	13.7	18.0	21.3	24.7	22.2	100.0
Total	11.4	17.6	21.8	24.4	24.8	100.0
CAMBIO PORCENTUAL 1992-94						
Sector formal	-1.3	-1.3	-0.1	1.2	1.5	
Sector informal	2.1	1.8	-0.8	-1.3	-1.7	
Total	-0.4	-0.4	-0.2	0.3	0.7	

Fuente: Elaboración OIT-ETM.

a/ Se omiten, por falta de confiabilidad estadística y claridad definicional, los datos de empleo en el servicio doméstico.

en los quintiles más bajos y justamente lo contrario ocurrió con los trabajadores del sector informal, los que aumentaron su presencia en los quintiles I y II (véase cuadro 10).

4. Conclusiones

El análisis sectorial del empleo muestra que en el país el comercio y los servicios son los sectores que más personas ocupan, habiendo un importante aumento del empleo industrial hasta 1992, año a partir del cual decrece levemente. Los sectores más dinámicos durante este período fueron los servicios financieros y la construcción, que son al mismo tiempo sectores en los que la productividad crece menos que el promedio de todos los sectores. Por otro lado, la agricultura ha bajado significativamente su importancia en el total del empleo.

Este descenso ha influido en la disminución de la proporción de obreros en la fuerza de trabajo; los empleados han aumentado pero en el sector privado porque el empleo público ha caído durante el período como porcentaje del empleo total en alrededor de un tercio.

Independientemente del crecimiento experimentado por la economía, el sector informal continúa representando un tercio del empleo, hecho que es importante porque los ocupados en ese sector están sobrerrepresentados entre los hogares más pobres.

C. EVOLUCION Y ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO

En términos de remuneraciones, se puede afirmar sin lugar a dudas que el período 1985-1996 acompañó el crecimiento general de la economía. Durante todo el período el índice de remuneraciones creció 3.3% al año, en términos reales. El salario mínimo real, por su parte, creció un 4.3% al año. Cabe señalar, sin embargo, que este desempeño positivo de los salarios tuvo lugar luego de una profunda caída experimentada en los años inmediatamente anteriores (1983-85). Es así que el nivel del índice de remuneraciones de 1981 sólo se reproduciría una década más tarde, mientras que el nivel del salario mínimo del año 1981 aún no ha sido recuperado.

Al concentrarse en el período 1986-96, salta a la vista un importante aumento en la tasa de crecimiento de las remuneraciones al igual que de la productividad a partir del año 1990, como se puede ver en el cuadro 11. Los dos períodos en que han sido subdivididos estos 11 años corresponden a diferentes momentos en la política antiinflacionaria. Mientras el período 1986-90 puede ser caracterizado como de inflación alta y fluctuante, el período que comienza en 1990 se caracteriza por la inflación decreciente. Esto último constituye, sin

Cuadro 11 Crecimiento de las remuneraciones reales, salario mínimo y productividad, 1986-1996 (porcentajes)

	1986-90	1991-96	1986-96
Remuneraciones reales	2.4	4.2	3.4
Salario mínimo real	3.1	5.2	4.2
Productividad	1.2	4.8	3.1

Fuente: INE, Banco Centra de Chile.

Nota: Se ha tomado 1985 como año base.

lugar a dudas, un “círculo virtuoso” que en materia de remuneraciones posibilitó el crecimiento real mayor que el experimentado en el subperíodo anterior.

Pero además, la división en estos dos subperíodos tiene fundamentos de política económica. A partir de marzo de 1990, el nuevo gobierno democrático procuró conjugar crecimiento con mayor equidad. Este objetivo se explicitó en el Acuerdo Marco firmado por la CUT, la CPC y el gobierno en abril de 1990 y en tres acuerdos subsiguientes, firmados en los años 1991, 1992 y 1993. Estos acuerdos manifiestan la voluntad política de introducir mayor equidad en el sistema económico caracterizado por altas tasas de crecimiento. Esta sección analizará en qué medida este objetivo fue alcanzado desde el punto de vista de los salarios y los ingresos y cuáles han sido los obstáculos encontrados.

1. La estructura institucional de fijación de salarios en Chile

En materia de instituciones para la fijación de salarios, la desregulación de 1982 constituyó un punto de ruptura con el sistema anterior, el cual estaba caracterizado por una fuerte intervención estatal (en especial durante el período 1973-79). La desregulación mantuvo la vigencia del salario mínimo de aplicación nacional y la negociación colectiva a nivel de la empresa (donde más de una negociación puede tener lugar y sus resultados no son extensibles a los trabajadores no firmantes); pero eliminó las intervenciones directas (en particular las reglas de indexación de aplicación obligatoria), así como la extensión de los ajustes salariales del sector público a los sectores que no negocian en forma colectiva. El resultado de estos cambios se puede resumir en tres puntos:

- el sector público perdió su rol de líder en la determinación salarial⁶;
- la negociación colectiva al nivel de la empresa sin intervenciones directas como la indexación obligatoria sugiere que la existencia de un sistema sumamente flexible; y

6. Para mayor información ver Mizala y Romaguera (1995).

- al eliminarse la aplicabilidad de los aumentos salariales del sector público sobre aquellas empresas que no negocian colectivamente se aumentó la flexibilidad salarial sobre esta parte del universo laboral.

En la práctica, el salario mínimo constituye la única intervención en materia de fijación de salarios en Chile, estableciendo el piso salarial que debe ser respetado en la negociación colectiva o individual. Su influencia en actividades donde predominan las negociaciones colectivas (de duración mínima bianual) es limitada. En cambio, en actividades donde predominan los contratos individuales de corta duración, como en la pequeña empresa o el sector de la construcción, la importancia del salario mínimo como punto de referencia es mayor (García, 1991). Por estas mismas características contractuales, la evolución del mercado de trabajo (en especial la tasa de desempleo y la creación neta de empleo) tiene una incidencia mayor en la determinación de la tasa de salarios en estos sectores.

Como se ha dicho, en principio la negociación colectiva por empresa constituye un sistema altamente flexible,⁷ ya que los términos de la negociación pueden reflejar la realidad de esa unidad o planta. Entre los principales temas de negociación se encuentra la indexación del salario de base de acuerdo a la inflación pasada. La aplicación de cláusulas indexatorias en los acuerdos colectivos está muy extendida y con grados de ajuste y periodicidad muy significativos, lo cual lleva a evaluar las diferencias que surgen con los sectores que no negocian colectivamente.

Entre los componentes variables de la remuneración se destacan las gratificaciones establecidas como obligatorias en el Código de Trabajo. En su artículo 47, se estipula que las empresas con fines de lucro y las cooperativas que estén obligadas a llevar libros de contabilidad y que obtengan utilidades “tendrán la obligación de gratificar anualmente a sus trabajadores en proporción no inferior al 30% de dichas utilidades”. La gratificación es proporcional a lo devengado por cada trabajador en proporción a los meses trabajados. El artículo 50 introduce un sistema alternativo, eximiendo a los empleadores que paguen el 25% de lo devengado en el ejercicio por concepto de remuneraciones mensuales de la obligación del artículo 47. En este caso, la gratificación de cada trabajador no excederá a 4.75 ingresos mínimos mensuales.⁸

7. A partir de la última reforma laboral (1990) existe la posibilidad de negociar a nivel supraempresa. Sin embargo, la utilización de esta alternativa es hasta el momento sumamente reducida (0.3% de las negociaciones totales en 1994) (Dinamarca, 1994).

8. Bravo (1990) señala que un 28% de las empresas de la encuesta de remuneraciones del INE pagaron la gratificación en forma anual en diciembre de 1988, siendo más significativo en los sectores de la construcción (52% de las empresas), manufactura y servicios financieros (31%) y minería (29%).

a) *El salario mínimo: Intento concertado de introducir mayor equidad*

En materia de salarios, en oportunidad del Acuerdo Marco y los acuerdos siguientes se determinó el salario mínimo en forma tripartita. El Acuerdo Marco hacía referencia a la pérdida de poder de compra de las remuneraciones mínimas legales en comparación a las demás remuneraciones, lo cual hacía necesaria una recuperación. Por lo tanto, este objetivo requería que los incrementos reales del salario mínimo fueran superiores al crecimiento experimentado por las remuneraciones reales promedio. Esto efectivamente sucedió hasta 1993, y a partir de entonces la relación se estabilizó (véase cuadro 12). A través de esta política se procuró recuperar al salario mínimo como un instrumento válido para intervenir en la distribución del ingreso y es importante resaltar que esto fue posible en el marco de acuerdos entre los actores sociales.

Los sucesivos acuerdos tripartitos fueron limitando este objetivo de recuperación relativa, hasta llegar a un acuerdo sobre la metodología de ajuste del salario mínimo, que debería considerar las estimaciones de inflación futura y el incremento de la productividad del trabajo (ver Cortázar, 1993). Estos nuevos criterios procuraban, por un lado, romper la relación entre inflación pasada y

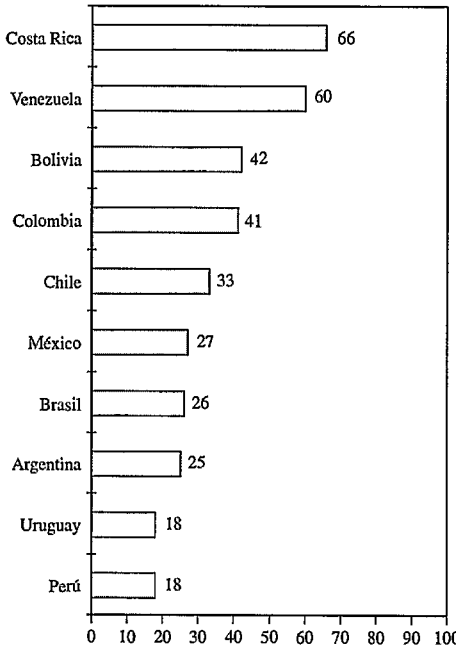
Cuadro 12 Evolución del salario mínimo real y del índice real de remuneraciones, 1980-1996 (1990 =100)

Año	Salario mínimo real (promedio anual) 1990=100	Variación anual (%)	Índice real de remuneraciones (promedio anual) 1990=100	Variación anual (%)	Relación SM real/índice real remuneraciones
1980	136.5	0.2	95.8	8.7	142.5
1981	135.3	-0.9	104.3	8.9	129.7
1982	132.6	-2.0	104.0	-0.3	127.5
1983	106.8	-19.5	92.8	-10.7	115.1
1984	91.3	-14.5	92.9	0.1	98.3
1985	86.6	-5.2	88.8	-4.3	97.5
1986	83.7	-3.3	90.6	2.0	92.4
1987	78.6	-6.1	90.4	-0.2	86.9
1988	84.2	7.1	96.4	6.6	87.3
1989	93.6	11.1	98.2	1.9	95.3
1990	100.0	6.8	100.0	1.8	100.0
1991	109.0	9.0	104.9	4.9	103.9
1992	113.8	4.4	109.7	4.6	103.7
1993	119.5	5.0	113.2	3.2	105.6
1994	123.9	3.7	118.8	4.9	104.3
1995	129.5	4.5	123.7	4.1	104.7
1996	135.0	4.3	127.8	3.3	105.6

Fuente: Construido con base en Banco Central de Chile (varios años).

Nota: A partir de abril de 1993 se estableció un nuevo índice de remuneraciones, por lo cual los datos de 1993 en adelante son estimaciones basadas en un empalme de los índices.

Gráfico 7 América Latina: Salarios mínimos como porcentaje del salario industrial, 1995



Fuente: Elaboración OIT basada en datos oficiales.

ajustes salariales, eliminando la inflación inercial y, por otro lado, incorporar a la productividad como el factor determinante en los aumentos reales de salarios.⁹

La fijación del salario mínimo constituye, prácticamente, la única señal institucional en materia de salarios. Los acuerdos tripartitos firmados entre 1990 y 1993 fueron un poco más allá de ser una tímida señal, al procurar reducir el diferencial entre remuneraciones mínimas y el resto de las remuneraciones. En 1995, el salario mínimo representaba el 33.4% de las remuneraciones medias generales. Comparado con los países de la OCDE, el porcentaje de Chile es el más bajo (junto a España), indicando que sus diferenciales salariales serían mayores. Comparado a los países de América Latina (véase gráfico 7), la relación en Chile supera a los países más industrializados de la región (México, Brasil y Argentina), pero se ve superado por Costa Rica, Venezuela, Bolivia y Colombia. En este caso, la interpretación se debe relativizar, ya que en estos países el incumplimiento del salario mínimo parecería ser más significativo que en Chile.

9. Para una explicación sobre la importancia de ambos factores, ver Camargo y García (1992).

Por lo tanto, no se debería inferir necesariamente que este grupo de países tiene diferenciales salariales menores a los chilenos.

b) La negociación colectiva en Chile

Las estadísticas sobre cobertura de la negociación colectiva en Chile se ven facilitadas por la inexistencia de negociación a distintos niveles (tiene lugar a nivel de la empresa), así como por la ausencia de mecanismos de extensión que obliguen a las partes no firmantes del acuerdo. El número de trabajadores cubiertos por instrumentos colectivos creció sensiblemente a comienzos de los años 90, luego se estabilizó y en 1995 experimentó una pequeña caída. En relación con la mano de obra ocupada, el porcentaje de trabajadores cubiertos por instrumentos colectivos ronda el 9%. Excluyendo a los empleadores, trabajadores por cuenta propia y a los familiares no remunerados, se llega a establecer el número de la mano de obra asalariada, que constituye el grupo que puede negociar en forma colectiva. En relación a la mano de obra asalariada, los trabajadores cubiertos alcanzan el 13% (véase cuadro 13).

De todas formas, este porcentaje está subestimando la importancia de la negociación colectiva por dos razones principales. En primer lugar, es necesario efectuar las correcciones necesarias para determinar el universo relevante de comparación. La mano de obra asalariada incluye a los funcionarios de la administración pública y al personal de las fuerzas armadas y de seguridad, así como los trabajadores transitorios, los cuales no pueden negociar. Además, el Código de Trabajo establece que las empresas que lleven menos de un año desde su inicio de actividades no pueden negociar. El cuadro 13 presenta esta tasa corregida para 1996 considerando estimaciones del número de funcionarios públicos y de asalariados transitorios.

Cuadro 13 Importancia de la negociación colectiva en Chile

	1987	1990	1996
Trabajadores cubiertos (2 años consecutivos)	273 094	407 354	423 099
Trabajadores cubiertos/fuerza de trabajo ocupada	6.8%	9.0%	8.0%
Trabajadores cubiertos/fuerza de trabajo asalariada	9.8%	13.1%	11.4%
Trabajadores cubiertos corregido/fuerza de trabajo asalariada	n.d.	n.d.	14.0%

Fuente: Elaboración OIT con base en datos de la Dirección del Trabajo, Departamento de Negociación Colectiva.

En segundo lugar, es necesario efectuar las correcciones necesarias para determinar el impacto efectivo de la negociación, frente a la cobertura legal. Por un lado, la negociación colectiva en las microempresas no es muy factible dada su estructura familiar, ausencia de sindicatos y su alta tasa de desaparición. Considerando la importancia de la microempresa en relación al empleo total (51% en 1991), (MIDEPLAN, 1992), se tiene una idea de la dificultad en incrementar la población cubierta por instrumentos colectivos. Por otra parte, por lo general (aunque no hay normativa que obligue) los beneficios establecidos en los contratos colectivos se hacen extensivos a los trabajadores no firmantes de la misma empresa. En este sentido, limitar el impacto de la negociación colectiva a la población legalmente cubierta constituye una subestimación.

En comparación con países de la OCDE, la tasa de cobertura corregida de los instrumentos colectivos en Chile (14%) es inferior a la más baja. Cabe señalar que los países donde la negociación tiene lugar al nivel de la empresa y en los cuales los resultados de las negociaciones no se extienden a empresas no firmantes, presentan las tasas de cobertura más bajas. Este es el caso de los Estados Unidos (18%), Japón (23%), Canadá (38%) y Gran Bretaña (47%). En este sentido, en esos países la estructura institucional de las negociaciones es similar a la vigente en Chile, aunque la tasa de cobertura es en todos los casos superior a la chilena.

Si bien la negociación colectiva por empresa constituye un sistema altamente flexible (más aún cuando puede tener lugar más de una negociación por empresa y que sus resultados no son automáticamente extensibles a los no firmantes), el análisis de los principales temas de negociación permite ponderar mejor este instrumento, así como las diferencias que surgen con los sectores donde predominan los contratos individuales y los de corta duración. En especial se observa que los instrumentos colectivos incluyen cláusulas indexatorias que, a principios de los 90, eran en promedio prácticamente 100% de la inflación pasada, siendo los ajustes aplicables cada seis meses. Estos factores evidencian un alto grado de protección del salario de base frente a la inflación, lo cual en períodos de caída en la tasa de inflación (como es el caso de Chile durante los 90) resulta en aumentos del poder de compra real (ver Heymann, 1986). Por otra parte, el período de vigencia promedio de los acuerdos es apenas superior al mínimo obligatorio (24 meses), lo cual muestra las dificultades de las partes en acordar reajustes iniciales de más larga duración en el tiempo.

El cuadro 15 cuantifica el ajuste promedio de los salarios de base como resultado de las negociaciones colectivas. Se distinguen los resultados de la negociación según el año que se haya negociado, dividiendo a los trabajadores cubiertos en los grupos A y B.¹⁰ El ajuste salarial inicial se aplica al comienzo de la vigencia del acuerdo (por lo cual el segundo año de vigencia no tiene

10. A modo de simplificación para los cálculos se supone que la duración de los instrumentos colectivos es de dos años, siendo que en realidad la duración media es levemente superior (26 meses).

aumento por este concepto), efectuando seguidamente los ajustes indexatorios correspondientes. Por lo tanto, la columna de reajuste nominal promedio está construida sobre la base del ajuste inicial que corresponde, más las tasas de indexación promedio de los grupos A y B, ponderada por el número de trabajadores cubiertos por cada grupo.

Cuadro 14 Principales temas de negociación sobre el salario de base

Temas de negociación	1985-89	1990-95	
-Reajustes iniciales (%)	1.57	2.37	Aumento en reajustes iniciales
-Indexación (en % IPC)	96.36	99.62	Indexación completa
-Período de reajustes (meses)	6.7	6.0	Períodos menores implican mayor rigidez
-Período vigencia (meses)	26.0	26.5	Vigencia promedio apenas supera el mínimo y no se extiende

Fuente: Elaboración OIT con base en información de la Dirección del Trabajo.

Los resultados de los ajustes de los salarios de base según las negociaciones colectivas están significativamente por debajo de la evolución de las remuneraciones medidas por el INE. Mientras que las remuneraciones colectivas muestran un incremento real de 10.7% del salario de base para todo el período, el índice general del INE presenta un incremento real del 39.3% para el mismo período. Esta diferencia tiene algunas explicaciones metodológicas, así como algunas posibles interpretaciones sobre la evolución de la distribución del ingreso.

En cuanto a las similitudes, tanto la encuesta del INE (hasta 1993) como la negociación colectiva se concentran en empresas de mayor tamaño.¹¹ Más de la mitad de las negociaciones se realiza en empresas de más de 100 trabajadores (Dinamarca, 1995), así como la encuesta del INE tenía una sobrerrepresentación de empresas mayores a 50 empleados. Sin embargo, la encuesta del INE incluye las remuneraciones de gerentes y directivos, los cuales no están comprendidos por los instrumentos colectivos, impulsando la variación de la remuneración media del INE hacia arriba. Otra diferencia surge del hecho que los datos de la Dirección del Trabajo se refieren únicamente a la remuneración de base, dejando de lado otros conceptos de la remuneración total, como la remuneración variable que puede estar creciendo.¹² Pero además de las cuestiones metodológicas que

11. Mízala y Romaguera (1993) presentan la estructura del empleo según el tamaño de la empresa utilizada por el Índice de remuneraciones del INE y por la Encuesta Nacional de la Industria Manufacturera para el año 1985, demostrando la sobrerrepresentación de las empresas de más de 200 trabajadores en la encuesta del INE.

12. Al respecto hay indicaciones anecdóticas de un crecimiento en años recientes. En alguna medida el tema es abordado por Agacino (1995). Para referencias anteriores ver Bravo (1990). Ver también la sección sobre "Sistemas de pago y nuevos empleos" en el acápite II.E. de este libro.

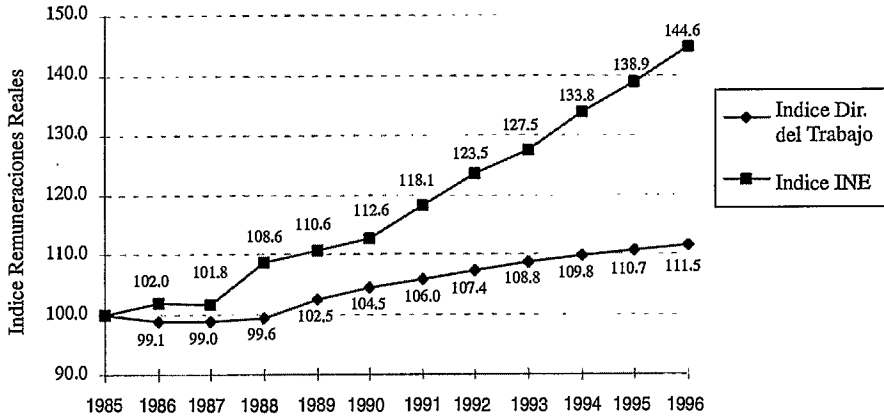
Cuadro 15 Ajuste de salarios de base según negociaciones colectivas en Chile

Año	Reajuste salarial inicial		Reajuste de inflación		Inflación anual	Reajuste nominal	Reajuste real	Trabajadores involucrados		Total trabajadores	Índice reajuste reales promedio
	A	B	A	B				A	B		
1985	0.15	0.00	28.1	-	30.7	-	-	142 937	-	-	100.0
1986	0	0.74	17.9	18.6	19.5	18.56	-0.94	142 937	111 964	254 901	99.1
1987	1.06	0	19.3	19.0	19.9	19.88	-0.02	161 130	111 964	273 094	99.0
1988	0	1.82	14.2	14.5	14.7	15.26	0.56	161 130	124 781	285 911	99.6
1989	4.06	0	16.9	16.8	17.0	19.90	2.90	221 109	124 781	345 890	102.5
1990	0	3.78	25.9	25.8	26.0	28.00	2.00	221 109	186 245	407 354	104.5
1991	2.20	0	21.7	21.6	21.8	23.21	1.41	257 751	186 245	443 996	106.0
1992	0	2.59	15.3	15.3	15.4	16.73	1.33	257 751	227 841	485 592	107.4
1993	2.25	0	12.7	12.7	12.7	14.02	1.32	256 743	227 841	484 584	108.8
1994	0	1.71	11.4	11.4	11.4	12.28	0.88	256 743	227 602	484 345	109.8
1995	1.68	0	8.2	8.2	8.2	9.05	0.85	210 089	227 602	437 691	110.7
1996	0	1.37	6.6	6.6°	6.6	7.36	0.69	210 089	213 010	423 099	111.5

Fuente: Elaboración OIT sobre la base de información de la Dirección del Trabajo (para reajustes iniciales, reajustes de inflación y trabajadores involucrados) y del Banco Central (para la inflación anual).

Nota: Índice de reajustes reales es promedio ponderado según trabajadores involucrados.

Gráfico 8 Comparación serie salario de base y serie INE, 1985-1996



Fuente: OIT-ETM con base en datos de la Dirección del Trabajo y del INE.

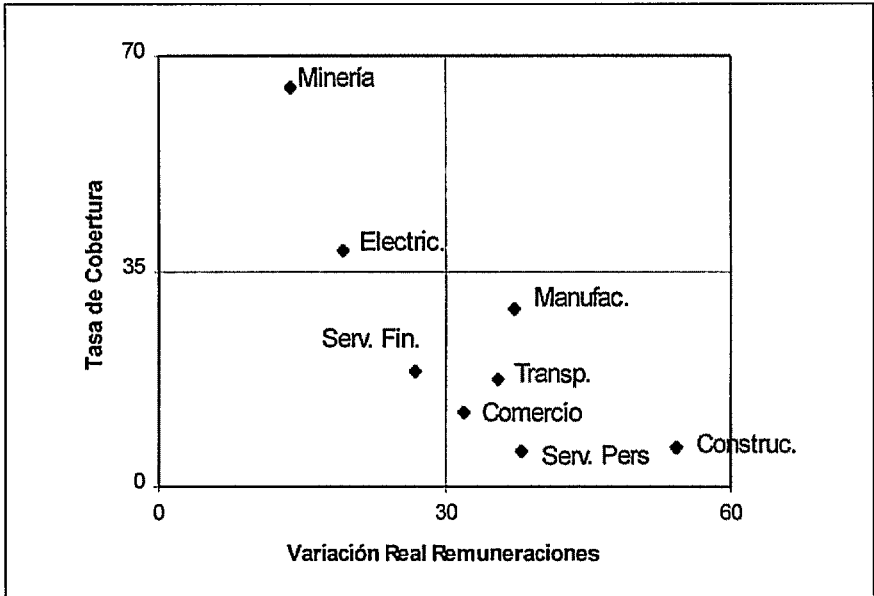
pueden explicar parcialmente esta brecha, estos resultados van en contra de aquella visión que postula que los sindicatos serían una de las fuentes de diferenciación salarial. En el caso de Chile, la negociación colectiva no se debe asimilar necesariamente a participación sindical, ya que un 20% de los trabajadores cubiertos son representados por grupos (de presencia predominante en empresas de menos de 99 trabajadores). Si bien no se tuvo acceso a los resultados de la negociación discriminado por negociador por parte de los trabajadores (sindicatos o grupos), se estima que los resultados de los grupos no son superiores a los de los sindicatos.

Dejando de lado la hipótesis de crecimiento del componente variable de la remuneración, la comparación que surge de ambos índices implicaría que los trabajadores que negocian colectivamente pierden relativamente participación en el ingreso total (Dinamarca, 1996). En el caso que este diferencial surgiera por el aumento en importancia de los componentes variables de la remuneración, esto implicaría una reducción relativa de los salarios de base en la remuneración total, exponiendo a los trabajadores a eventuales fluctuaciones significativas en sus ingresos. Por lo tanto, este aspecto merece ser estudiado en profundidad.

2. Remuneraciones reales, tasa de cobertura, creación de empleo y productividad

La tasa de cobertura de los instrumentos colectivos por rama de actividad económica no parece ser un factor explicativo suficientemente fuerte para explicar la evolución de las remuneraciones reales durante el período 1985-95. En el gráfico 9 encontramos que la mayor parte de las ramas están concentradas

Gráfico 9 Tasa de cobertura negociación colectiva versus variación real remuneraciones, 1986-1994

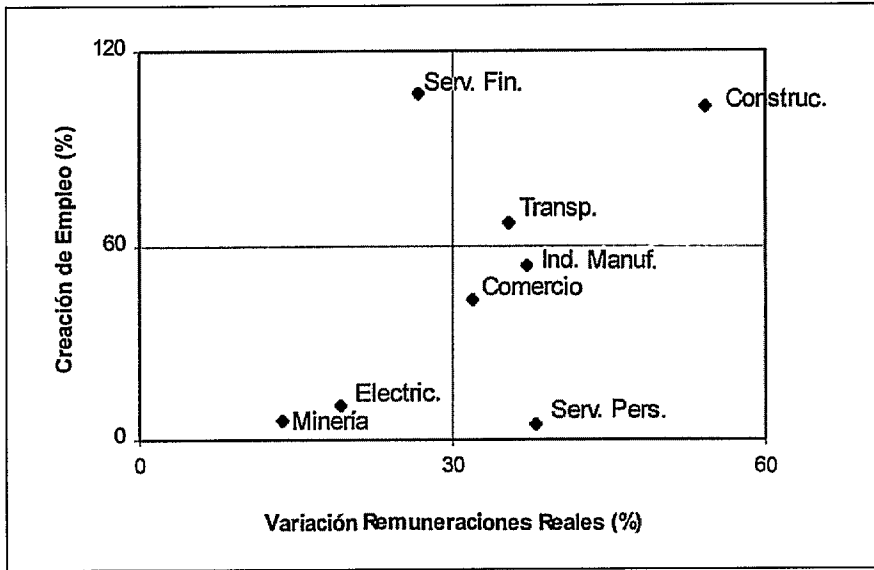


Fuente: Elaboración OIT con base en datos de la Dirección del Trabajo y del INE.

en el cuadrante IV, que combina alto crecimiento de las remuneraciones reales y baja tasa de cobertura. Los dos sectores con tasa de cobertura alta, minería y electricidad, presentan a su vez los más bajos incrementos en sus remuneraciones. Estos dos sectores, además, presentan un crecimiento en su productividad mayor al crecimiento en sus remuneraciones. Esta doble anomalía se puede deber a la profunda reestructuración experimentada por ambas actividades durante este período, aunque cabe señalar que ambas actividades económicas se caracterizan por pagar remuneraciones por encima de la media general (junto con los servicios financieros). En el otro extremo, la construcción fue el sector económico con mayor crecimiento en sus remuneraciones, a pesar de su baja tasa de cobertura (característica en esta industria) y una variación negativa de su productividad. Esta evolución se explica por la profunda caída experimentada por el sector luego de la crisis de 1982 y el *boom* que tuvo lugar posteriormente, que llevó a que este sector fuera uno de los de mayor creación de empleo.

La creación de empleo (considerada como la creación neta de empleo/número de empleos por rama en el año 1986) presenta una relación positiva con la variación de las remuneraciones reales durante el período analizado y aparece, en principio, como un factor explicativo más fuerte que la tasa de cobertura de los instrumentos colectivos (gráfico 10).

Gráfico 10 Remuneraciones reales versus creación de empleo por rama de actividad económica, 1986-1995

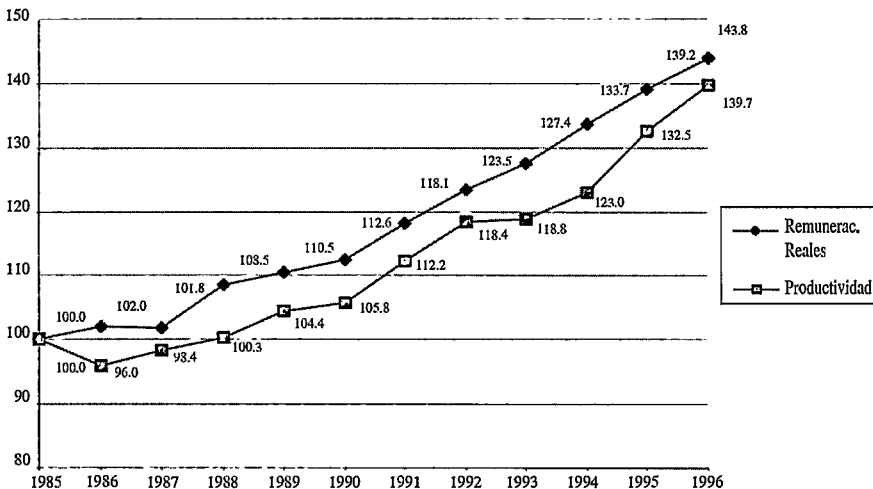


Fuente: Elaboración OIT con base en datos del INE (datos de empleo para octubre-diciembre de cada año).

La productividad es uno de los principales determinantes de las remuneraciones reales en el largo plazo. Una disociación entre ambas introduce variaciones en la participación de las remuneraciones en el ingreso. Esto fue lo que sucedió luego de la crisis de 1982, cuando los índices de productividad y de remuneraciones se distanciaron como consecuencia de una caída más profunda de las remuneraciones (ver Larraín, 1992).

A partir de 1985, se puede afirmar que a nivel agregado la evolución de ambos índices es prácticamente idéntica, consolidando la pérdida relativa de las remuneraciones producida en el período 1982-85. Cuando se toman promedios móviles de dos años se observa que los incrementos de una variable por sobre la otra se compensan mutuamente (ver gráfico 11). La diferencia producida en el año 1994 parece estar más relacionada a la disminución en el ritmo de crecimiento manteniendo el empleo (en este año la creación neta de empleo fue prácticamente nula), que a un fuerte crecimiento de los salarios reales. En cierta medida, el crecimiento sostenido de los salarios reales en este año se explica por la vigencia de acuerdos colectivos firmados el año anterior con cláusulas indexatorias de casi 100% de la inflación pasada y caída de la inflación. Como se puede ver en el gráfico, la diferencia ocurrida en 1994 se compensa al año siguiente.

Gráfico 11 Evolución de las remuneraciones reales y de la productividad, 1986-1996 (índice 1985 = 100)



Fuente: Banco Central e INE.

Por lo tanto, en la medida que las remuneraciones reales se incrementaron en proporción similar a la productividad, se puede afirmar que durante el período analizado (1986-96) la participación del trabajo en el producto permaneció prácticamente inalterada.

a) Diferenciales salariales en el sector moderno: diferenciales por ocupación

Según los resultados disponibles de la encuesta de Costo de Mano de Obra y Remuneraciones del INE, el grupo ocupacional mejor remunerado en abril de 1995 era el Personal Directivo con un promedio mensual de \$ 754 230, seguido por los Profesionales (\$ 374 697) y los Técnicos (\$ 261 314). Los grupos peor remunerados, los Vendedores en Locales y los Trabajadores No Calificados alcanzaban \$ 118 724 y \$ 119 364, respectivamente (cuadro 16).

Dada la interrupción de la serie de remuneraciones producida por el INE en abril de 1993 y su sustitución por una nueva serie, resulta imposible relevar lo sucedido a nivel de las ocupaciones a lo largo de todo el período. Por lo tanto, en primer lugar se observará lo sucedido en el período 1985-92, tomando como referencia el mes de diciembre de cada año.

La categoría ocupacional que mejora su posición relativa en forma evidente es la de gerentes, administradores y directivos. El diferencial entre esta categoría y la de empleados y la de operarios especializados aumenta significativamente (ver gráfico 12). La comparación con la categoría más baja de la escala salarial, la de trabajadores no especializados, sigue la misma tendencia de lo que sucede con los empleados y trabajadores más calificados.

Cuadro 16 Remuneraciones medias mensuales nominales, por grupos ocupacionales (valores en pesos de cada año)

Grupo ocupacional	Remuneración media nominal		
	1994	1995	1996
Personal directivo	685 386	780 566	860 318
Profesionales	340 272	388 984	440 039
Técnicos	235 032	266 867	299 661
Personal administrativo	179 260	207 604	235 411
Trabajadores calificados	163 445	181 212	196 159
Op. máquinas e instalaciones	139 425	154 907	166 710
Trabajadores servicios protección	115 688	134 461	146 770
Trabajadores no calificados	108 337	124 340	138 626
Vendedores en locales	108 857	123 166	137 272
General	149 673	170 066	188 840

Fuente: INE, Encuesta de Costo de Mano de Obra y Remuneraciones.

Siguiendo la escala salarial en forma descendente, la categoría de profesionales y técnicos experimentó una pérdida relativa frente al grupo de operarios especializados como lo muestra el gráfico 13. Su relación con los empleados especializados también es levemente negativa. En este caso pueden haber influido problemas de clasificación. En la nueva serie de remuneraciones del INE las categorías técnico y profesionales aparecen separadas debido al creciente peso adquirido por el grupo de técnicos (Donoso, 1990).

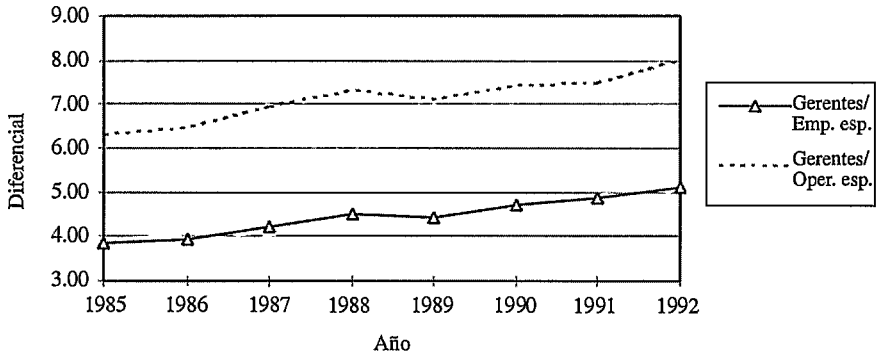
El diferencial de remuneraciones intraempleados no presenta tendencias muy claras. El diferencial entre vendedores y trabajadores administrativos presenta fuertes fluctuaciones, producto de las fluctuaciones propias de los vendedores (cuyas remuneraciones tienen un componente variable importante en términos relativos). Mucho más estable es el diferencial entre empleados especializados y trabajadores administrativos (Gráfico 14).

Dentro de los trabajadores, se da una leve mejora en favor de los operarios especializados frente a los no especializados, aunque su magnitud no es significativa ni su tendencia es inequívoca.

b) Convergencia de las remuneraciones reales promedio por actividad económica

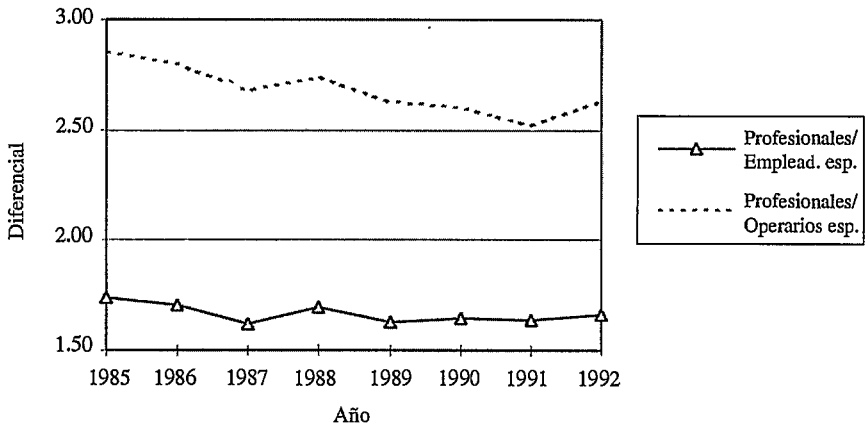
Es interesante señalar que dentro de la estructura relativa de remuneraciones por actividad económica, las tres ramas cuyas remuneraciones se encuentran por encima de la media general son Minería; Electricidad, Gas y Agua y Servicios Financieros. Son precisamente estas tres actividades las que durante el período analizado presentaron los menores incrementos porcentuales en sus remuneraciones medias, contribuyendo a una reducción de los diferenciales

Gráfico 12 Diferencial de remuneraciones dirección-obreros/empleados especializados



Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE.

Gráfico 13 Diferencial remuneraciones profesionales-empleados/operarios especializados

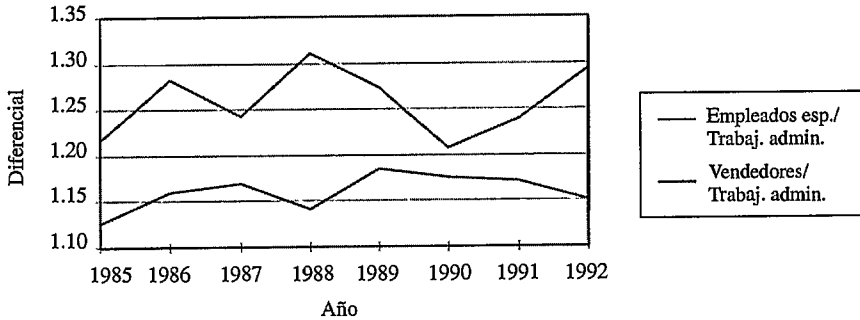


Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE.

entre ramas. Por el contrario, la rama de la construcción, caracterizada por sus bajos salarios, experimentó los mayores incrementos reforzando la convergencia de las remuneraciones entre ramas (gráficos 16 y 17).

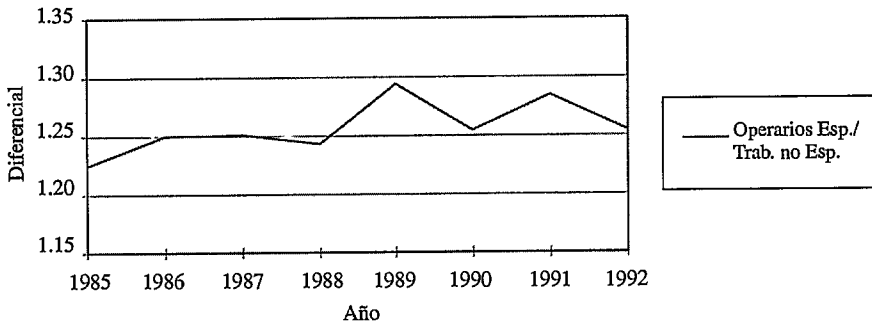
Cabe resaltar, sin embargo, que la minería continúa siendo la actividad que paga las mejores remuneraciones. En 1995 este era el caso para seis de las nueve ocupaciones (profesionales, técnicos, personal administrativo, trabajadores de servicios personales, operadores y montadores y trabajadores no calificados). Como resultado de esto, se puede caracterizar al sector minero como el de remuneraciones medias más altas y con una pirámide salarial baja (la relación personal directivo/trabajadores no calificados es de 7.2 y sólo supera a los servicios comunales y sociales). Por el lado de los sectores que pagan las

Gráfico 14 Diferencial remuneraciones intraempleados



Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE.

Gráfico 15 Diferencial salarial intraobreros

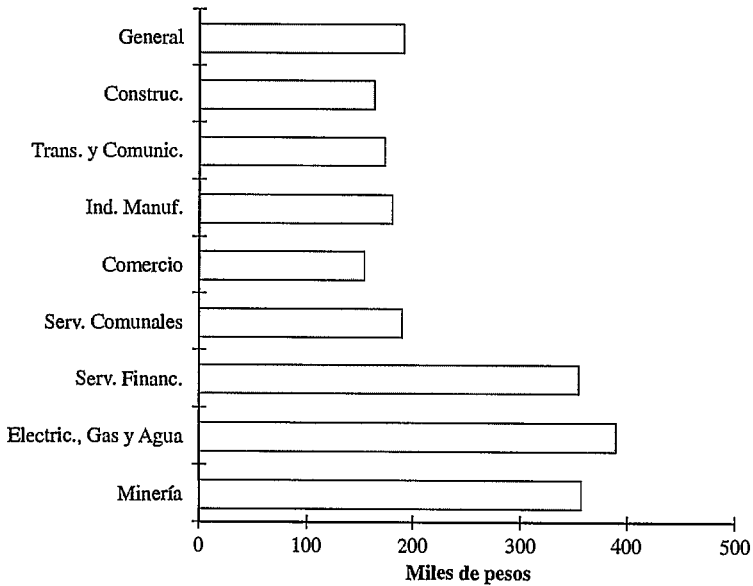


Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE.

peores remuneraciones promedio en las distintas categorías profesionales, los servicios comunales y el comercio concentran la mayoría. (Véase el cuadro 17).

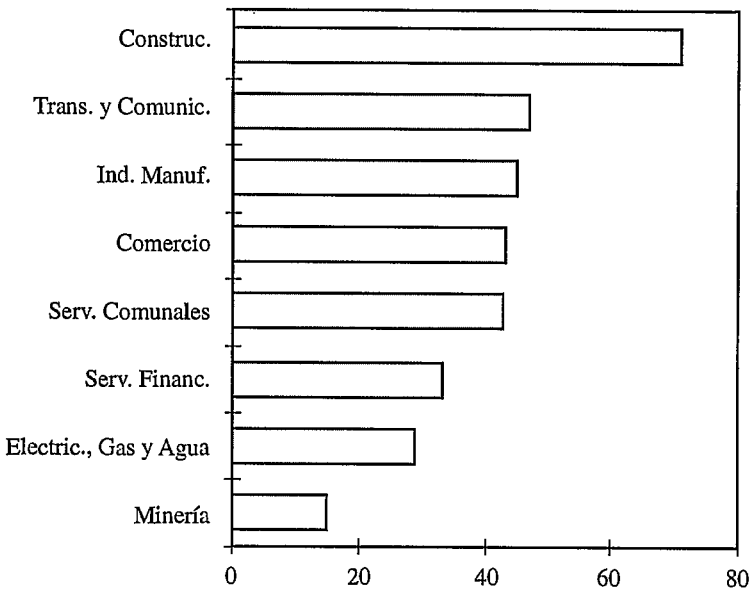
La estabilidad en las actividades económicas cuyas remuneraciones se encuentran por encima de la media es consistente con los resultados de un estudio que se concentra en los diferenciales de salario en la industria manufacturera (Romaguera, 1990). El estudio revela que los diferenciales son relativamente estables en el tiempo y que las remuneraciones medias están significativamente correlacionadas con las características de las industrias (aquéllas de remuneraciones elevadas poseen mayor intensidad de capital, son más rentables y de mayor tamaño).

Gráfico 16 Remuneraciones promedio por rama de actividad económica, 1996



Fuente: Elaboración OIT con base en datos del INE.

Gráfico 17 Crecimiento de las remuneraciones por rama de actividad económica, 1985-1995



Fuente: Elaboración OIT con base en datos del INE.

Cuadro 17 Sectores que mejor/peor por categoría profesional, 1995

Categoría profesional	Sector mejor pago	Sector peor pago	Mejor pago/ peor pago
Personal directivo	Electricidad	Serv. comunales	3.47
Profesionales	Minería	Serv. comunales	3.58
Técnicos	Minería	Serv. comunales	2.74
Personal administrativo	Minería	Comercio	2.37
Trabajadores servicios	Minería	Construcción	4.03
Empleado comercio	Electricidad	Serv. comunales	5.47
Trabajador calificado	Serv. financiero	Comercio	2.70
Operadores y montadores	Minería	Transporte y com.	3.47
Trabaj. no calificados	Minería	Comercio	2.09

Fuente: Elaboración OIT con base en datos del INE.

3. La evolución de los ingresos del trabajo

Hasta el momento, se han analizado las informaciones disponibles en materia de remuneraciones. Sin embargo, el índice de remuneraciones elaborado por el INE tiene una serie de características que le impide reflejar lo que sucede con algunos segmentos de la mano de obra ocupada. Por ejemplo, este índice cubre a la fuerza de trabajo ocupada y remunerada en empresas o instituciones, dejando fuera de su cobertura a los empleadores y a los trabajadores independientes y, por lo tanto, proporciona información sobre una parte de la mano de obra ocupada. Además, con el objeto de mantener la consistencia de la muestra se excluye de la población hipotética a aquellos establecimientos que presenten una probabilidad importante de desaparecer, así como aquéllos que tengan una actividad muy esporádica (Donoso, 1990). Finalmente, la encuesta del INE realizada hasta 1993 tenía una sobrerrepresentación de empresas grandes.

Por lo tanto, y a modo de complemento se analizará lo sucedido en materia de ingresos durante los años 90 a partir de una encuesta de hogares de periodicidad bianual, la CASEN. El ingreso monetario se define como la suma del ingreso primario (incluye sueldos y salarios, ganancias del trabajo independiente, la autoprovisión de bienes, rentas, intereses, pensiones y jubilaciones) y las transferencias monetarias (todos los pagos en dinero provistos por el Estado).

El cuadro 18 muestra que variación del ingreso promedio del trabajo en el período 1990-94 muestra una evolución diferenciada. El período 1990-92 se caracterizó por un importante aumento real de los ingresos (13.5% en promedio), con aumentos superiores al promedio en los quintiles I y V, y del 12.6% promedio para el resto. El incremento de los ingresos en el primer quintil contribuyó de manera significativa a la reducción de la indigencia en este subperíodo (Chacón, 1994).

Cuadro 18 Variación real de los ingresos promedios del trabajo de los ocupados según categoría ocupacional por sexo y quintiles de ingreso entre 1990 y 1992 y entre 1992 y 1994 (porcentajes)

	Quintiles												Total				
	I			II			III			IV			V		Total	Total	
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres			
1990-1992																	
Empleado o patrón	48.4	-	48.4	6.3	-	6.3	15.9	-	15.9	22.3	-	22.3	7.4	-	7.4	-8.1	-
Trabajador por cuenta propia	21.5	16.0	21.5	10.2	3.6	8.8	12.1	7.9	9.8	5.0	15.7	5.7	-6.8	10.9	-2.7	-1.0	5.8
Obrero o empleado	17.7	13.5	17.2	13.4	9.4	12.1	14.0	10.8	13.2	12.5	11.2	11.7	10.7	15.6	12.9	9.4	8.3
Servicio doméstico a/b/	-	15.0	15.9	-	9.0	10.4	-	14.5	14.4	-	20.2	19.7	-	-13.0	-9.2	-	12.7
Familiar no remunerado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FF.AA. y de Orden	-15.5	-	-15.5	9.8	-	7.8	-	7.8	-	18.4	-	18.4	72.8	-	72.8	27.9	-
Total	19.2	16.2	19.9	12.9	12.7	9.8	14.1	10.5	12.0	13.0	13.5	12.4	15.0	25.1	18.2	12.6	16.4
1992-1994																	
Empleado o patrón	-32.5	-	-32.5	0.9	-	0.9	1.0	-	1.0	8.9	-	8.9	21.4	-	21.4	18.9	-
Trabajador por cuenta propia	-17.2	0.4	-9.9	-7.1	-5.7	-6.0	-4.1	-5.7	-5.0	1.5	-4.0	-0.6	11.1	10.5	10.3	0.3	5.2
Obrero o empleado	-1.1	2.2	-0.9	5.3	7.9	5.6	9.0	6.9	8.7	7.7	12.7	8.8	4.9	1.4	3.2	7.6	7.2
Servicio doméstico a/b/	-	5.1	5.1	-	3.5	3.5	-	9.6	9.6	-	3.1	3.2	-	a/	-	-	13.5
Familiar no remunerado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FF.AA. y de Orden	-15.7	-	-15.7	10.4	-	8.1	0.8	-	0.8	-7.5	-	-7.5	-28.6	-	-28.6	-1.0	-
Total	-2.6	-4.5	-1.7	3.1	4.4	3.0	5.3	3.8	4.6	5.1	9.5	5.9	7.2	11.2	6.9	5.9	11.5

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuestas CASEN 1990, 1992, 1994. En Chacón (1994 y 1995).

a/ No es representativo en el caso de las mujeres.

b/ No es representativo en el caso de los hombres.

Dentro de este panorama general, la categoría de los asalariados presenta su mayor incremento en el primer quintil y en el resto aumentos similares; mientras que los cuentapropistas tienen un aumento muy significativo en el primer quintil y una caída real de ingresos en el V quintil. Desde el punto de vista del género, los incrementos reales en los tres primeros quintiles son mayores para los hombres que para las mujeres, lo cual se revierte especialmente en el quinto quintil.

El período 1992-94 continúa presentando un aumento real promedio de los ingresos (del 6.8%, prácticamente la mitad que en el bienio anterior) pero, por el contrario, con una distribución inequitativa. Llama la atención la caída en los ingresos reales del primer quintil (-1.7%), mientras que en el resto de los quintiles hay un aumento real progresivo, siendo el mayor el del quinto quintil (6.9%). Entre las categorías de los ocupados es importante la caída en los ingresos de los cuentapropistas en los cuatro primeros quintiles. Además, es interesante destacar que las mujeres escapan a la caída real producida en el I quintil y que, salvo excepción del tercer quintil, la variación real de sus ingresos es superior a la de los hombres.

a) *Diferencial de ingresos por género: Avances sólo modestos*

Entre 1987 y 1993, el ingreso mensual femenino aumentó un 35%, mientras que el masculino lo hizo en un 31%. Esto permitió que la evolución de los ingresos femeninos medios en relación con los ingresos masculinos mostraran una tendencia favorable a las mujeres, contribuyendo a un modesto cierre de la brecha entre ambos durante el período analizado (pasa del 62% del ingreso masculino en 1987 al 63.6% en 1993).

Cuadro 19 Ingreso femenino como porcentaje del ingreso masculino

Año	Ingreso mensual total	Ingreso por hora total	Ingreso por hora asalariados
1987	61.9	65.1	76.9
1989	61.2	65.4	75.0
1991	64.1	68.3	74.6
1993	63.6	68.7	81.2

Fuente: Encuesta suplementaria de ingresos del INE (Henríquez, 1995).

La caída observada en 1993 puede ser explicada por una reducción en el número de horas trabajadas. Corrigiendo por este factor, los ingresos por hora promedio muestran una mejora constante durante el período, además de presentar un diferencial un poco menor (pasan del 65% de los ingresos masculinos en 1987 al 68% en 1993). En el grupo de los asalariados, se observan diferenciales un poco menores que los observados en la media.

Es importante destacar que la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres no se puede explicar en primer lugar por diferencias educacionales. Por el contrario, los datos indican que la brecha entre hombres y mujeres aumenta mientras más alto es el nivel educativo (cuadro 20).

Si analizamos la evolución del diferencial de ingreso por hora en las diferentes ramas de actividad, se notan pocos cambios sensibles en aquellas ramas caracterizadas por tener diferenciales mayores. Para el período 1987-93, en los servicios financieros se observa un deterioro de 5 puntos, pese a ser el sector donde el empleo de mujeres más creció; mientras que en la educación se verifica una mejora un poco mayor (de casi 7 puntos). La diferencia en la industria manufacturera permanece inalterada, mientras que en el comercio, un sector de fuerte creación de empleo femenino, hay un leve deterioro. Por lo tanto, en las dos ramas que crearon más empleo de mujeres en este período hubo un deterioro relativo de sus remuneraciones frente a las de los hombres del mismo sector.

Cuadro 20 Ingreso femenino como porcentaje del ingreso masculino, según nivel de estudios, 1995

Nivel Educativo	1 Ingreso promedio mensual del trabajo los hombres ocupados (en \$)	2 Ingreso promedio mensual del trabajo de las mujeres ocupadas (en \$)	3 Porcentaje (1/2 x 100)
Sin estudios	122 797	121 191	98.7
Primaria y básica	146 758	94 203	64.2
Secundaria y media	210 609	135 660	64.4
Medio profesional	256 493	170 463	66.5
Universitaria	776 013	339 893	43.8
TOTAL	260 571	162 655	62.4

Fuente: OIT-ETM en base a datos del INE (Encuesta suplementaria de ingresos del INE, octubre-diciembre).

Cuadro 21 Ingreso por hora femenino como porcentaje del ingreso por hora masculino (ramas seleccionadas)

Ramas	1987	1993
Industria manufacturera	57.5	57.5
Comercio	56.9	54.9
Servicios financieros	58.8	53.6
Servicios de educación	49.6	56.4
Total ramas	65.1	68.7

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE.

b) *Los ingresos y su relación con los empleos creados*

El comportamiento diferenciado de los ingresos según el bienio analizado tiene un correlato al nivel de los empleos creados durante ambos períodos. Mientras en el período 1990-92 el sector formal presentó altas tasas de crecimiento de ocupados en los dos quintiles más bajos (26.2 y 25.2 respectivamente), el sector informal permanecía prácticamente constante en el primer quintil y crecía en los restantes (véase el cuadro 22). Entre 1992-94 la tendencia se revierte, como también se mostró en la sección anterior. Por un lado, en el sector formal el crecimiento de sus ocupados se concentra del IV al V quintil, reduciéndose en los tres primeros. El empleo en el sector informal, por otra parte, crece fuertemente en los dos primeros quintiles (23.6 y 16.1% respectivamente), manteniéndose estable o reduciéndose en los restantes.

Mientras entre los grupos de menores ingresos los empleos creados durante 1990-92 eran del sector formal, en el período 1992-94 estos se concentran fuertemente en el sector informal, incluso con disminución del empleo formal. “En términos generales, entre los ocupados más pobres se ha producido un incremento del grado de informalidad laboral planteando interrogantes sobre la calidad de los nuevos empleos generados” (Chacón, 1995). Pero además, esta falta de homogeneidad en materia de creación de empleo para un período tan corto plantea dudas sobre posibles directrices estratégicas en esta materia, y refuerza la hipótesis de la mayor exposición a las fluctuaciones del mercado de trabajo.

Un trabajo reciente analiza los diferenciales de ingresos entre los sectores formal e informal a comienzos de los años 90 (Mizala y Romaguera, 1996). En él se plantea que mientras los ingresos mensuales del sector informal eran un 30% inferiores al sector formal, este diferencial disminuye significativamente si se corrige por diferentes características de los trabajadores de cada grupo. Así se llega a determinar que en 1990 el diferencial de ingresos se reducía a un 13% cuando se consideraba el ingreso por hora de trabajadores con similar capital humano. Este estudio también observa un crecimiento en el diferencial de ingresos para el año 1992 y lo atribuye al crecimiento mayor de las remuneraciones de los trabajadores calificados, los cuales tienen mayor peso en el sector formal.

c) *Estructura de los ingresos del trabajo: Alta concentración en los tramos más bajos*

La distribución de la mano de obra ocupada según sus ingresos en tramos del salario mínimo¹³ permite: a) relacionar la política de salarios mínimos

13. En este caso se utiliza el salario mínimo líquido, que equivale al 80% del salario mínimo.

Cuadro 22 Variación de ocupados según quintil de ingreso autónomo, formal e informal 1990-1992 y 1992-1994. Total nacional (porcentajes)

Actividad	Quintil de ingreso autónomo per cápita										Total							
	I		II		III		IV		V		Hombres	Mujeres						
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres			Mujeres					
1990-1992																		
Formal	25.8	28.3	26.2	24.0	29.5	25.2	13.8	18.5	15.2	15.1	13.1	14.3	8.1	4.3	6.5	16.2	13.5	15.3
Informal	-2.9	11.6	0.4	4.5	9.7	5.9	2.0	10.9	4.6	19.8	8.6	16.0	10.0	1.6	6.9	7.6	7.5	7.6
Total	15.8	9.7	14.5	15.6	16.2	15.7	5.5	15.2	8.4	12.3	13.6	12.8	5.4	2.5	4.3	10.5	10.8	10.6
1992-1994																		
Formal	-6.5	3.5	-5.1	-2.3	4.5	-0.8	7.2	5.5	6.7	11.5	14.1	12.5	13.3	13.9	13.5	5.6	10.5	7.2
Informal	24.7	20.4	23.6	18.6	9.5	16.1	-0.3	3.3	0.8	-1.4	1.0	-0.7	-10.2	10.7	-2.7	3.6	7.2	4.7
Total	4.8	7.1	5.2	2.1	6.9	3.3	0.8	4.1	1.9	2.4	6.1	3.7	3.0	12.6	6.6	2.5	7.6	4.1

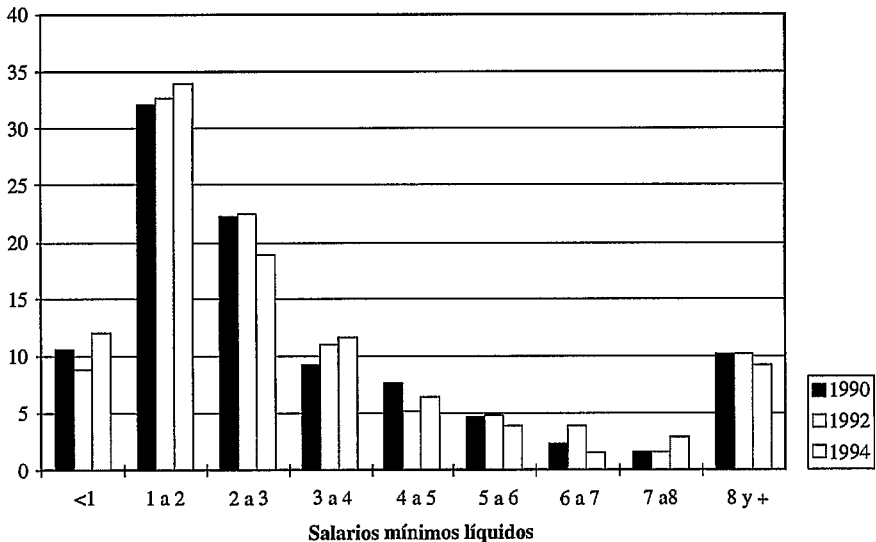
Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuestas CASEN, 1990, 1992, 1994.

seguida con su eficacia al nivel de los ingresos, b) conocer la magnitud y algunas características ocupacionales de la mano de obra cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo y c) estimar la proporción de ocupados que se concentran en los tramos de bajos ingresos.

Como ya se dijo, a partir del restablecimiento de la democracia el salario mínimo fue utilizado como instrumento para mejorar los niveles de equidad del desarrollo económico chileno. En comparación con el índice de remuneraciones, el salario mínimo experimentó un incremento relativo del 3.7% entre 1990 y 1992 y del 0.6% entre 1992 y 1994. La estructura de los ingresos en esos años muestra que el incremento real relativo de 1992 fue bien absorbido por el mercado de trabajo, ya que incluso hay una caída de los ocupados cuyos ingresos están por debajo del salario mínimo. Esto significa que durante este período fue posible incrementar el salario mínimo en términos reales, incluso por encima del índice medio de salarios, e igualmente reducir el número de ocupados con ingresos inferiores a ese nivel superior. Entre 1992 y 1994, una política más moderada no tuvo el mismo impacto. Por el contrario, durante este período aumentó la proporción de ocupados cuyos ingresos están por debajo del mínimo llegando al 12%. Resulta importante, por lo tanto, examinar las características que pueden ampliar el conocimiento sobre este grupo de ocupados.

En cuanto a las categorías ocupacionales que tienen ingresos menores al salario mínimo, hay un incremento más acentuado entre los trabajadores por cuenta propia que entre los asalariados. La categorización por formalidad/

Gráfico 18 Distribución de los ingresos del trabajo (en salarios mínimos líquidos)



Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE.

Cuadro 23 Distribución de algunas categorías y grupos ocupacionales según ingreso mensual percibido, 1990, 1992, 1994

	< 1 SML	1-2	2-3	3-4	4-5	5 y más
Cuenta propia						
1990	13.3	20.0	20.5	11.2	10.3	24.7
1992	9.3	20.4	18.6	16.4	6.7	28.6
1994	14.9	24.1	15.7	16.6	5.6	23.1
Obrero/empleado						
1990	5.8	37.4	24.9	9.3	7.2	15.4
1992	5.5	37.8	25.8	10.3	5.1	15.5
1994	8.3	38.6	21.6	10.8	7.1	13.6
Ocupado formal						
1990	3.5	30.7	25.4	10.3	8.8	21.3
1992	3.4	30.9	26.0	11.7	5.9	22.1
1994	4.9	31.7	22.2	12.9	8.3	20.0
Ocupado informal						
1990	16.8	23.4	19.5	9.8	9.2	21.3
1992	14.0	24.4	17.0	13.8	5.4	25.4
1994	20.9	29.3	16.1	14.4	4.8	14.5
Ocupado agrícola						
1990	17.7	43.8	18.8	6.4	3.5	9.8
1992	14.7	44.9	19.5	7.4	3.5	10.0
1994	22.5	49.9	13.8	4.8	2.5	6.5
< 9 empleados						
1990	17.2	33.0	18.8	8.4	6.4	16.2
1992	14.3	33.1	18.1	10.5	4.3	19.7
1994	19.2	34.0	15.1	11.0	4.2	16.5
10 a 49 empleados						
1990	4.3	35.6	27.4	8.9	7.5	16.3
1992	4.5	37.5	27.2	10.0	4.9	15.9
1994	7.1	37.4	21.9	11.9	7.2	14.5
50 a 199 empleados						
1990	3.1	30.7	26.0	10.5	9.0	20.7
1992	3.4	31.3	26.6	12.3	6.7	19.7
1994	4.6	33.3	23.6	12.2	8.8	17.5
200 y más empleados						
1990	2.3	22.5	23.0	11.5	11.3	29.4
1992	1.7	21.1	24.9	13.6	7.5	31.2
1994	3.5	24.4	21.0	13.5	11.0	26.6
Total						
1990	10.6	32.1	22.2	9.2	7.6	18.3
1992	8.8	32.6	22.4	11.0	5.2	20.0
1994	12.1	33.9	18.9	11.6	6.4	17.1

Fuente: CASEN 1990, 1992, 1994.

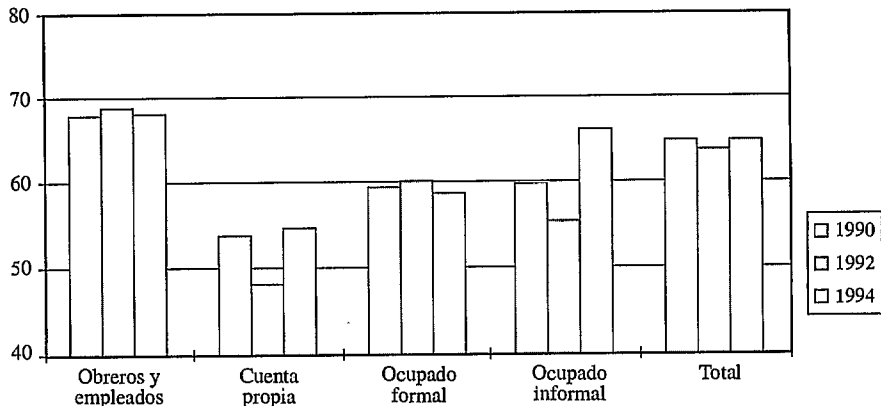
informalidad es más significativa, ya que la proporción de trabajadores por debajo del mínimo entre los ocupados agrícolas y los ocupados informales fue superior al 20% en 1994 (22.5 y 20.9%, respectivamente). Por otra parte, el tamaño de la empresa parece ser muy importante para explicar los niveles de ingresos. En 1994, 19% de los trabajadores en empresas con hasta 9 empleados tenían ingresos por debajo del mínimo, mientras que apenas 3.5% estaban en la misma situación en empresas de más de 200 empleados (véase cuadro 23). Pero además, entre los trabajadores con ingresos inferiores al salario mínimo se destacan los trabajadores que no firman contratos y los temporeros (58 y 10% respectivamente, Casen, 1994).

Finalmente corresponde estimar la proporción de ocupados que se concentran en los tramos de bajos ingresos. Para ello se discutirá la concentración de ocupados con ingresos por debajo de los tres salarios mínimos. Este corte equivalía en 1994 a un valor cercano al requerido por un hogar compuesto por cuatro personas para superar la línea de pobreza (Chacón, 1995).

Se destaca la elevada proporción de obreros y empleados con ingresos menores a tres salarios mínimos, así como especialmente su estabilidad (entre 68 y 69% para el período 1990-94). Esto último indicaría que este grupo experimentó un incremento de ingresos exactamente proporcional al incremento del salario mínimo. Lo mismo ocurre cuando se analiza lo ocurrido con los ocupados formales.

El porcentaje de trabajadores por cuenta propia que perciben ingresos menores a tres salarios mínimos es inferior al de los asalariados, aunque más propenso a fluctuaciones tal como se puede observar en el gráfico 19. Lo mismo ocurre con los trabajadores informales. Los ingresos de estos grupos parecerían estar más ligados a la evolución de la economía, que a las políticas institucionales de salarios mínimos.

Gráfico 19 Proporción de ocupados con ingresos inferiores a tres salarios mínimos



Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE.

4. Conclusiones

Durante el período todos los salarios crecieron en términos reales, particularmente el salario mínimo. La inflación decreciente incluyó en forma decisiva en estos resultados. Por su parte, el crecimiento de la productividad también fue positivo, aunque un poco menor que las remuneraciones reales, sobre todo por su lento crecimiento durante la primera fase del período.

La cobertura de la negociación colectiva es baja en comparación internacional, y las remuneraciones pactadas colectivas se reajustaron menos que las remuneraciones medias y, por lo tanto, no se puede desprender que éstas (ni la sindicalización) están generando alzas en los salarios, lo que en todo caso han mantenido su participación en el producto.

Los diferenciales de remuneraciones por ocupación en el sector moderno muestran una mejoría relativa de los directivos frente al resto de las ocupaciones; en general hay una concentración de la mano de obra ocupada en los tramos de bajos ingresos y en general las mujeres ganan menos que los hombres, hecho atribuible a la discriminación en el mercado del trabajo.

D. LA CALIDAD DEL EMPLEO

1. Modernización y heterogeneidad

El proceso de creación de empleo, a través de la modernización económica y productiva que vive el país, no tiene consecuencias unívocas ni homogéneas para la calidad del empleo vista en su conjunto.

Una de las características de la calidad del empleo en este proceso de cambio es, en primer lugar, que ésta no evoluciona para los trabajadores de todos los sectores económicos por igual: unos se desarrollan y mejoran sustancialmente sus condiciones de trabajo y de vida y otros permanecen rezagados o, incluso, ven empeorar sus condiciones. En segundo lugar, no todos los factores que inciden en un indicador resumen de la calidad del empleo avanzan necesariamente en la misma dirección.

Respecto de la primera afirmación, resulta notable el salto cualitativo de grupos ocupacionales que operan equipos computarizados en la minería o en ciertas actividades industriales en comparación con grupos ocupados en actividades de bajo nivel tecnológico y que requieren operaciones manuales simples, como en la industria más tradicional o la pesca artesanal.

Sobre el avance desigual de los factores, se observan tipos de ocupaciones con niveles de remuneraciones altos en relación a la media pero con jornadas de trabajo también extensas en relación a la media, o empleos con bajas remuneraciones pero estables. Un factor que varía también, y no siempre junto con el resto de las condiciones de trabajo, es la protección frente a los riesgos del trabajo, existiendo reductos de labores inseguras pero bien pagadas, o

actividades con buen nivel de prevención de riesgos, pero esporádicas y no bien remuneradas.

La apertura de nuevas actividades productivas y de explosivo crecimiento, como el cultivo del salmón en cautiverio en el sur del país por ejemplo, generan nuevos empleos en localidades de alto desempleo, pero no siempre empleos de buena calidad. El crecimiento de la construcción durante los últimos años, que aumenta significativamente la demanda de mano de obra, incorpora trabajadores en forma masiva en las actividades más simples sin el adiestramiento previo a procesos con ritmos acelerados, combinación que eleva las tasas de accidentabilidad como se verá luego.

Resulta vital entonces, por un lado, analizar de manera integrada los distintos factores y, por otro, acompañar el análisis de indicadores globales de la calidad del empleo, que puedan dar cuenta de una tendencia general, de sus expresiones sectoriales, subsectoriales y regionales, de modo que las respectivas diferencias no se anulen en los promedios.

2. Elementos para una definición

El concepto de calidad del empleo encierra una combinación compleja de factores que incluye tanto aspectos de las relaciones sociales de trabajo, como el carácter más o menos estable y permanente de los contratos de trabajo o el nivel de las remuneraciones, como aspectos de la seguridad material con que se realizan las faenas y actividades laborales. Claramente es un tema de primer interés en sí mismo, un aspecto básico del bienestar y del valor de distintas situaciones laborales. Pero también es un tema con muchas implicaciones –en términos de la productividad, muy vinculada a las condiciones de trabajo; en términos de la igualdad o la desigualdad social; o en términos de las fuentes potenciales de conflicto laboral.

No existe una definición generalmente aceptada del concepto. La calidad de un empleo tiene muchas dimensiones, algunas relativamente concretas, otras muy subjetivas o abstractas. Se pueden sugerir las siguientes, sin dar una orden de prioridad:

- (i) El ingreso, y otros beneficios similares;
- (ii) Las horas de trabajo, su organización, y la intensidad del trabajo;
- (iii) La seguridad, en el sentido de la estabilidad y la confiabilidad del empleo;
- (iv) Los riesgos de accidentes, los peligros ocupacionales para la salud;
- (v) El ambiente del trabajo, en términos de ruido, espacio, la posibilidad de interacción social;
- (vi) La protección social, en términos de protección en caso de enfermedad, despido o jubilación;
- (vii) El interés y el contenido del empleo, y las oportunidades que ofrece para el desarrollo personal;

- (viii) El contexto ético y moral, y el valor y status social que proporciona el empleo;
- (ix) La participación y representación en la determinación de las condiciones del trabajo.

Muchas de estas dimensiones de la calidad son difíciles de medir, y si se las mide, los resultados son difíciles de interpretar. Entonces es necesario reconocer que el análisis que se puede hacer de la calidad del empleo es inevitablemente parcial. Sin embargo, importantes aspectos de la calidad pueden observarse y su análisis contribuye a entender la evolución del mercado de trabajo. Uno de ellos, por supuesto, es el ingreso y los otros beneficios que proporciona el empleo, tema que hemos considerado en la sección anterior. En los últimos 10 años, los salarios han aumentado significativamente. ¿Qué pasa con las otras dimensiones de la calidad del empleo? En esta sección se considera la estabilidad y regularidad del trabajo; riesgos y salud ocupacional; horas de trabajo; y protección social.

3. El status en el trabajo

Un aspecto importante de la calidad del empleo reside en la relación de empleo mismo, y en particular en tres dimensiones de esta relación: su regularidad, su protección y su autonomía. Una taxonomía de los empleos en estos términos, que se puede llamar “status en el trabajo”, ayuda en el análisis de la desigualdad en el mercado de trabajo. Sin embargo, son dimensiones que no se miden directamente en la mayoría de las encuestas. En el caso de Chile, la CASEN 1994 es la fuente que ofrece las mejores aproximaciones:

Regularidad y estabilidad: Se puede considerar a los empleos a plazo fijo, incluyendo los de temporada, como los más inestables. Algunas ocupaciones, en particular el servicio doméstico, son también muy a menudo inestables.

Protección: Los elementos más importantes son la existencia de un contrato de trabajo y la afiliación al sistema de previsión social; la participación sindical es otro indicador útil de protección.

Autonomía: La división básica es entre trabajadores dependientes y el trabajo por cuenta propia. En la realidad el trabajo por cuenta propia es heterogéneo, e incluye muchos empleos que son más o menos dependientes (por ejemplo muchos trabajadores a domicilio). Pero no es posible distinguir varios grados de autonomía dentro del trabajo a cuenta propia sin una fuente de información especializada.

El cuadro 24 utiliza la CASEN 1994 para desglosar el status en el trabajo en seis categorías principales:

1. Trabajo asalariado protegido (con contrato), permanente.
2. Trabajo asalariado inestable (no permanente o servicio doméstico) pero protegido (con contrato).
3. Trabajo asalariado no protegido (sin contrato).

4. Temporero (que se mantienen separados por no tener información con respecto a la existencia de un contrato).
5. Cuenta propia.
6. Empleador.

Para reducir la heterogeneidad se separa cada una de estas categorías en ocupaciones “profesionales” (grupos “profesionales científicos e intelectuales” y “técnicos y profesionales de nivel medio”) y “no profesionales” (todos los demás grupos). Aun así estas categorías reflejan de una manera muy incompleta las dimensiones del status en el trabajo, pero ofrecen una primera aproximación.

Casi la mitad de los empleos se encuentran en la categoría de los asalariados protegidos estables, y otro cuarto de las personas trabajan por cuenta propia o como empleadores, esencialmente el primero. Pero 15% de los trabajadores se encuentran en empleos asalariados sin la protección de un contrato, y otro 10% trabajan en empleos inestables.

El cuadro muestra que aun esta tosca desagregación hace resaltar diferencias importantes en otras dimensiones de la calidad del empleo.

Primero, en términos de ingresos, los empleos inestables protegidos tienen ingresos un tercio más bajo que los empleos estables, los no protegidos la mitad, y los temporeros aun más bajo. Esta brecha disminuye para los profesionales, quienes tienen una posición relativamente más fuerte en el mercado laboral, aun sin contrato estable. El promedio alto de los cuenta propia es notable, aunque este grupo es muy heterogéneo e incluye muchos ocupados de bajos ingresos también: 18% tienen ingresos igual o menor al salario mínimo (11% en el caso del empleo inestable protegido, 27% del empleo no protegido).

La encuesta CASEN proporciona información sobre una serie de otras variables vinculadas con la calidad del empleo: acceso a la capacitación, sindicalización, participación en el sistema previsional, horas de trabajo. Cada uno demuestra una relación estrecha con el status en el trabajo. La capacitación, un factor básico en el desarrollo personal en el empleo, está concentrada en los grupos de los profesionales, de los cuales entre 19 y 42% han recibido una capacitación en el año anterior a la encuesta. Entre los no profesionales, los asalariados permanentes y protegidos son los únicos que tienen un acceso a la capacitación relativamente más importante (18%). La capacitación es muy baja no solamente entre los asalariados no protegidos, sino también en los cuenta propia.

Con respecto a la sindicalización, la diferencia esencial es entre los asalariados estables (15%) y los demás (casi todos entre 0 y 4%). Las diferencias en la cotización al sistema previsional son aun más espectaculares. Un bajo nivel de cotización no es sorprendente para los cuenta propia, donde la afiliación no es obligatoria, pero la baja tasa de cotización en el empleo no protegido (27%) y entre los temporeros (38%) es notable;¹⁴ también en los cuenta propia

14. Tomándose la ausencia de contrato como definición de “no protegidos”, la relación resulta estrecha con la ausencia de cotización previsional. Sin embargo, las dos situaciones

Cuadro 24 Categorías de empleo en Chile, 1994

Status en el trabajo	Número	Porcentaje		Capacitación durante el último año (%)	Tasa de sindicalización (%)	No cotiza en ningún sistema provisional (%)	Ingreso promedio del trabajo (\$)	Ingreso promedio del 50% de los asalariados estables protegidos, mismo grupo profesional	Hasta un salario mínimo	Ingreso (%) Más de 5 salarios mínimos	Promedio de horas trabajadas	Más de 48 horas trabajadas (%)
		Del total	Del Tipo									
1: Asalariados estables protegidos	2 460 394	48.5		23.6	15.3	4.4	160 007	100.0	2.6	17.2	48	23.3
1a: Profesionales	569 770	11.2	23.2	42.2	16.4	3.4	276 685	100.0	0.7	40.3	44	15.1
1b: No profesionales	1 890 624	37.3	76.8	18.1	14.9	4.7	124 935	100.0	3.2	10.3	50	25.8
2: Asalariados inestables protegidos	419 887	8.3		10.0	3.8	13.4	97 970	61.2	11.5	5.0	51	34.9
2a: Profesionales	35 077	0.7	8.4	30.7	9.0	13.0	215 621	77.9	5.0	27.4	42	16.3
2b: No profesionales	384 810	7.6	91.6	8.0	3.4	13.5	87 128	69.7	12.1	3.0	52	36.5
3: Asalariados no protegidos	737 497	14.6		6.3	2.0	73.3	83 819	52.4	27.5	3.7	47	30.2
3a: Profesionales	39 954	0.8	5.4	25.2	1.9	58.4	199 654	72.2	11.0	21.7	41	15.4
3b: No profesionales	697 543	13.8	94.6	5.1	2.0	74.1	77 251	61.8	28.4	2.6	47	31.0
4: Temporeros	128 273	2.5		2.5	0.7	62.0	58 637	36.6	25.2	0.9	48	23.3
5: Cuenta propia	1 162 854	22.9		6.0	3.2	77.7	177 207	110.7	18.4	22.1	47	39.5
5a: Profesionales	84 354	1.7	7.3	22.2	2.8	57.5	432 324	156.3	5.2	62.1	42	32.0
5b: No profesionales	1 078 500	21.3	92.7	4.7	3.3	79.3	157 461	126.0	19.4	18.9	48	40.0
6: Empleadores	159 684	3.2		8.8	2.4	49.8	939 208	587.0	0.7	79.4	54	51.7
6a: Profesionales	15 911	0.2	10.0	19.2	0.2	26.1	1 057 664	382.3	0.2	88.1	46	27.2
6b: No profesionales	143 773	2.8	90.0	7.6	2.6	52.4	926 734	741.8	0.8	78.4	55	54.4
Total	5 068 589	100.0		15.3	8.9	34.8	169 808		11.1	16.9	48	29.9

Fuente: OIT-ETM con base en datos de MIDEPLAN (CASEN 1994).

y para los empleadores se nota la gran diferencia entre profesionales y no profesionales. Las variaciones en las horas de trabajo son igualmente interesantes. Los empleadores y los cuentapropistas tienen las horas más largas, pero se trabaja más de 48 horas en más del 30% de los empleos inestables y no protegidos.

Estas cifras identifican un núcleo importante de empleos protegidos, con ingresos aceptables en promedio y acceso a una protección social –aunque a menudo con largas horas de trabajo. Analizaremos algunas de estas dimensiones en detalle más abajo. Pero identifican también a grupos significativos en el mercado de trabajo con problemas de protección, de estabilidad y de ingresos. La reestructuración del mercado de trabajo con la modernización cambia la distribución de estas formas distintas de empleo. Volveremos sobre el tema en la sección sobre nuevos empleos (II.E.).

4. Dimensiones de la calidad del empleo: Condiciones de seguridad e higiene y salud ocupacional

Las condiciones materiales de trabajo, especialmente las condiciones de seguridad e higiene laboral, han tenido cambios significativos en los últimos diez años vinculados al modelo de crecimiento y al desarrollo tecnológico.

Se analizan a continuación los tres aspectos más relevantes que cabe destacar como tendencias generales.

a) Perfil epidemiológico de procesos de trabajo en tránsito

La situación en que se encuentra la salud ocupacional corresponde a la de un país en “tránsito epidemiológico”, donde se superponen o combinan los antiguos con los nuevos riesgos laborales.

La incorporación de maquinaria y equipos automatizados y otros cambios en la base técnica de los procesos de transformación material, implican un alejamiento del trabajo humano de las materias primas y los insumos y de su manipulación directa. Esto ha reducido riesgos clásicos de neumoconiosis en los mineros, operarios textiles y metalúrgicos, por ejemplo. Ha reducido también el riesgo de intoxicaciones químicas agudas y crónicas en donde se han puesto en operación equipos sellados o autoclaves en la industria. La incorporación de mecanismos automatizados de transporte y de aparatos de izar en las actividades de montaje industrial, construcción y pesca industrial, han reducido el levantamiento de cargas pesadas y la carga física de trabajo en general.

no son idénticas, porque la cotización previsional es posible en la ausencia de un contrato de empleo.

La incorporación de este tipo de tecnología dura explica en parte la reducción en 53% en la tasa de accidentabilidad entre 1990 y 1996 en la minería y en 24% en la rama agricultura, silvicultura y pesca (cuadro 25). Sin embargo, la modernización tecnológica es altamente heterogénea y no es condición suficiente para reducir los riesgos materiales del trabajo. De hecho, las nuevas tecnologías aportan también riesgos nuevos. El uso intensivo y repetitivo de partes u órganos del cuerpo en desmedro de otros, como las manos y la vista en la digitación y el uso de pantalla de datos, puede ocasionar enfermedades de ocurrencia masiva nueva como la tendosinovitis¹⁵ o acelerar trastornos de la visión.

Junto a sectores que se transforman permanecen otros con tecnología atrasada, instalaciones, maquinarias y herramientas antiguas y sin las necesarias revisiones técnicas. Esta dualidad se da en términos generales entre sectores, pero se advierte también al interior de ellos e incluso dentro de las empresas, combinándose secciones nuevas con secciones viejas, que junto a su desigual infraestructura requieren también de calificaciones distintas.

La tasa anual de accidentabilidad global, que tuvo un descenso a la mitad entre 1970 y 1986, fue de 12% de la fuerza de trabajo en 1996, similar a la en 1986, con oscilaciones durante los 10 años del período.¹⁶ Pero como se observa en el cuadro 25, este nivel de agregación esconde un comportamiento muy diferente por ramas de actividad económica.

El primer sector que claramente mejora sus niveles de riesgo es la minería, que en 6 años reduce a más de la mitad la frecuencia de accidentes, de 19% en 1990 a 8% en 1996. También lo mejora la agricultura, silvicultura y pesca de 18% a 14%. Asimismo lo hace en alrededor de 3 puntos la industria. La construcción, en cambio, y como es habitual en períodos de auge en el sector, multiplica casi por 3 la frecuencia de accidentes.

Si se continúa descomponiendo este indicador de riesgo, se observan importantes diferencias a nivel regional. En 1995, la V Región tiene una tasa de accidentabilidad general de 14, casi 3 puntos sobre el promedio general nacional. También las Regiones VII, X y XI presentan tasas superiores a este promedio en un punto. En cambio las 4 primeras regiones del norte del país presentan menores niveles de riesgo, en particular la IV con una tasa de 8, más de 3 puntos inferior al promedio nacional. Estas diferencias son en parte relacionadas con la estructura de la actividad económica en las distintas regiones del país –

15. La tendosinovitis es una inflamación de los tendones y/o de sus vainas sinoviales, habitualmente asociada a actividades que requieren de movimientos rápidos y repetitivos. A pesar de la incompleta vigilancia y diagnóstico de las enfermedades ocupacionales, en el año 1992, único para el que existe información global, se registraron 1 127 casos de tendinitis diagnosticadas como profesionales. En tanto existían 12 554 trabajadores en programa de vigilancia epidemiológica por riesgo de movimientos repetitivos de extremidades superiores en las dos Mutualidades que llevan adelante dichos programas (MINSAL- Banco Mundial, 1994).

16. Las cifras provienen de las Mutualidades. Véanse comentarios al respecto más abajo.

Cuadro 25 Evolución tasas de accidentabilidad mutualidades de empleadores, 1990-1996

Actividad económica	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Variación porcentual 1990-96
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	17.9	18.0	14.9	14.3	13.3	13.6	13.6	-24
Explotación minas y canteras	18.5	16.2	11.9	10.8	10.0	8.9	8.7	-53
Industria manufacturera	18.6	18.9	15.9	15.0	15.9	15.0	15.7	-16
Electricidad, gas y agua	11.3	9.6	7.8	6.4	9.3	8.4	9.4	-17
Construcción	6.1	5.9	18.2	17.8	19.8	17.3	17.2	+182
Comercio	9.3	9.9	8.7	8.2	9.3	9.6	10.0	+8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	16.6	16.2	12.3	11.4	12.1	13.4	14.6	+12
Servicios	6.7	7.8	5.7	5.6	6.0	5.6	6.4	-4
Total	10.9	11.1	12.1	11.5	11.8	11.1	11.6	+6

Fuente: Elaboración OIT-ETM en base a datos de la Superintendencia de Seguridad Social.

Nota: Datos para 1996 incluyen accidentes del trayecto. Durante los años anteriores, los datos de algunas Mutualidades incluían los accidentes del trayecto, mientras que otras no lo hacían.

La tasa de accidentabilidad = número de accidentes anuales/número de ocupados x 100.

por ejemplo, el sector forestal en el Sur— pero también existen diferencias entre regiones de las tasas de accidentabilidad dentro de cada sector.

Sin embargo, la calidad de las condiciones de seguridad e higiene que se manifiesta en la tasa de accidentabilidad, tiene un comportamiento más diferenciado aún en los distintos sectores según el tamaño de las empresas. Como se desprende del cuadro 26, 1 de cada 4 trabajadores se accidenta al año en los centros mineros que tienen entre 1 y 5 trabajadores (probablemente pirquineros), en tanto esa probabilidad se reduce a 1 de cada 10 en empresas mineras de más de 100 trabajadores. Una relación similar se observa en la pequeña industria en relación a la de más de 100 trabajadores y, con una diferencia menor, entre las pequeñas y las grandes empresas de la construcción.

b) La vulnerabilidad de los sectores estratégicos

Un tema que hay que destacar es el carácter vulnerable frente a los riesgos en el trabajo de los sectores estratégicos del crecimiento económico nacional, tema que también se aborda desde una perspectiva complementaria en la Parte III.D de este libro.

Así, la actividad minera tanto en su etapa extractiva como de procesamiento ha sido históricamente en el país fuente de accidentes graves y, a pesar de la sustancial mejoría en la frecuencia, lo sigue siendo hoy. De hecho, es la rama de actividad que tiene la tasa más alta de mortalidad por accidentes y la más alta tasa de riesgo, medida como promedio de días perdidos por incapacidad laboral. La exposición a polvos minerales, emanaciones de sustancias tóxicas, ruido y vibraciones son parte inherente de la actividad cotidiana, siendo causa de enfermedades ocupacionales, especialmente en la pequeña minería. El sector minero presenta el segundo lugar respecto a la tasa de frecuencia de enfermedades.¹⁷

La actividad forestal, particularmente la cosecha de árboles y el trabajo en aserraderos (Apud y Valdés, 1995; Unda y Stuardo, 1996), siguen siendo actividades que requieren de despliegue de fuerza física, frente a objetos de trabajo de grandes dimensiones, y de manipulación de herramientas y maquinarias cuyo uso inadecuado es fuente de accidentes también graves. La tasa de la accidentabilidad en el subsector se ha movido en torno del 20% en los últimos años,¹⁸ elevándose por sobre ella en la industria del aserrío. Según

17. En 1992, último año para el que existe registro global disponible, la minería tenía una tasa de enfermedades ocupacionales de 27 por 10 000 afiliados al seguro contra accidentes y enfermedades ocupacionales (Fuente: Superintendencia de Seguridad Social), sobrepasada únicamente por el sector agrícola y forestal.

18. Para 1993 la tasa de accidentabilidad anual promedio de la población afiliada a las tres Mutualidades fue de 11.5% (Fuente: Superintendencia de Seguridad Social).

**Cuadro 26 Tasas de accidentabilidad según tamaño de la empresa, 1993
(en porcentajes)**

Actividad económica	Tamaño según número de trabajadores					Total
	1 a 5	6 a 25	26 a 100	101 a 500	500+	
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	14.55	14.25	15.53	15.45	7.77	14.26
Explotación minas y canteras	25.70	14.11	12.88	11.61	2.91	10.77
Industria manufacturera	23.78	17.59	17.75	13.25	10.25	14.99
Electricidad, gas y agua	11.09	8.16	10.72	4.76	5.55	28.87
Construcción	28.87	21.64	23.55	16.84	6.63	17.88
Comercio	11.49	8.94	8.13	7.29	7.81	8.21
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	13.06	13.87	12.11	11.76	5.87	11.44
Servicios	9.39	6.16	5.22	5.28	5.69	5.60
Total	15.49	13.28	13.44	11.31	7.13	11.53

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

el estudio de Apud y Valdés (1995) el promedio de días perdidos por accidentes era de 21.3 al año.

La actividad pesquera requiere asimismo de esfuerzo físico importante, estando presente el riesgo de naufragar, el trabajo nocturno y extensas jornadas. Esta combinación se expresa en la accidentabilidad en el sector que supera el 20%. El cultivo del salmón, actividad relacionada con la pesca, revela también las condiciones de riesgo involucradas, con tasas de accidentabilidad que en 1994 oscilaron entre 23% (Asociación Chilena de Seguridad) y 13% (Mutual de Seguridad).

La fruticultura, si bien no presenta estos riesgos de accidentes inherentes a los procesos, se ha vuelto técnicamente riesgosa por el uso intensivo de pesticidas, provocando daños de otro tipo, muchos a más largo plazo, que en los tres sectores nombrados. Las estadísticas no registran estos problemas por lo que no es posible hablar de magnitudes.

Cabe detenerse en este punto en tanto constituye un problema de la calidad en el trabajo que por sus efectos tardíos tiende a permanecer oscuro. El crecimiento de las exportaciones agrícolas y la introducción de nuevas especies de valor comercial, ha ido aparejado con un aumento en el consumo interno de plaguicidas desde hace más de una década, el grueso de los cuales son importados. Entre 1990 y 1995 se produce un significativo aumento en las importaciones de los tres grupos principales en que se clasifican estos agroquímicos. Así, la importación de insecticidas creció en 63%, la de herbicidas en 66% y la de fungicidas en 29% (Banco Central, 1996).

Una encuesta de los Servicios de Salud y la Dirección del Trabajo en 1993 encontró que la gama de plaguicidas utilizados es amplia. En la mayoría de los predios se usan productos de toxicidad alta y/o extrema, según la clasificación a que obliga el Servicio Agrícola y Ganadero, basada en la de la Organización

Mundial de la Salud. Y el cumplimiento de las medidas de prevención es en general insuficiente sin registrarse una mejoría en las medidas preventivas en los casos más riesgosos. Se destacan los largos períodos de exposición (jornadas semanales de más de 48 horas), la falta de capacitación de los aplicadores, equipos de protección personal incompletos y malas condiciones de los comedores, servicios higiénicos, provisión de agua potable, falta de cambio de vestuario. Se encontró una coincidencia entre predios que utilizan productos de alta toxicidad y que no cumplen con medidas de prevención integrales.

La escasa información respecto a los efectos es esporádica y particularizada. En 1993 se registraron 200 casos de intoxicaciones de origen ocupacional en la Sexta Región, 67 casos en 10 meses del año 94 en la Séptima y 165 fueron notificados al Servicio de Salud en 1995.

c) Fortalezas y debilidades de la institucionalidad

Otro aspecto general a destacar se refiere a la organización y funcionamiento de la institucionalidad de la seguridad social para enfrentar estos problemas.¹⁹

La Ley 16.744 (1968) declaró obligatorio el Seguro Contra Riesgos de Accidentes y Enfermedades Ocupacionales, inicialmente para las empresas de alto riesgo; de la industria y la minería y, paulatinamente, para cualquier actividad económica. Por esta Ley se institucionalizó en el país el sistema que debía normar, hacer prevención, dar prestaciones médicas y económicas y fiscalizar las condiciones de seguridad e higiene en los centros laborales. El Seguro está enmarcado en la concepción de la seguridad social como integral, universal y solidaria, con una tutela importante del Estado como garante de estos conceptos.

Junto con definirse y asignarse las funciones preventivas, ejecutoras-administrativas y de fiscalización de los distintos entes privados y públicos, se crearon las Mutualidades de Empleadores como una de las formas posibles de administración privada de este Seguro junto al de Administración Delegada de parte de empresas de más de 2 000 trabajadores y a la opción pública del Sistema Nacional de Salud en binomio con el Servicio de Seguro Social, hoy radicada en el Instituto de Normalización Previsional (INP).

La función normativa la desempeña el Ministerio de Salud con apoyo del Instituto de Salud Pública. La prevención de riesgos está básicamente radicada en las empresas, con asesoría obligatoria de las Mutualidades, y concebida con la participación de los trabajadores. La administración del seguro y el rol ejecutor queda en manos de las Mutualidades y los organismos administradores señalados. Toda esta armazón supone la función fiscalizadora del Estado que se localizó en el sector salud, en la Superintendencia de Seguridad Social y en la Dirección del Trabajo, para la que recientemente se han explicitado sus

19. Para un análisis más pormenorizado véase Echeverría (1996).

facultades en la materia a través de una reforma al Código del Trabajo. La participación de los trabajadores en los organismos definidos para la tutela de su salud se ha retomado ocasionalmente por el movimiento sindical, a excepción del sector minero que ha desarrollado una estructura sólida de Comités Paritarios de Higiene y Seguridad e intervenciones significativas.²⁰

El seguro es financiado por el empleador, que debe pagar una cotización general básica de 0.9% del total de las remuneraciones imponibles de la masa laboral. Dependiendo del tipo de actividad y de los riesgos involucrados, la tasa base se complementa con una tasa de cotización adicional que varía entre 0 hasta el 3.4% de las remuneraciones. Este pago adicional puede subir o bajar según evolucionen los riesgos de accidentes y enfermedades ocupacionales en cada empresa.

Se calcula que un poco más del 70% de la población laboral ocupada está cubierta por el seguro obligatorio, existiendo casi un 30% que está desprotegida en la que se encuentran trabajadores independientes, en empleos precarios y no precarios, formales e informales y trabajadores dependientes, asalariados, sin contrato de trabajo y sin acceso a ninguna forma de seguridad social.

En 1996 la masa laboral protegida por el seguro se distribuyó como sigue:

Organismo administrador	Número de trabajadores	Porcentaje
Mutualidades de empleadores	2 500 421	64.4
Instituto de Normalización Previsional	1 338 966	34.5
Administración delegada	43 708	1.1
Total	3 883 095	100.0

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social.

Los indicadores globales que permiten hacer series comparables provienen de las mutualidades de empleadores, en que se encontraban 70 250 empresas en 1996 con un tamaño promedio de 36 trabajadores. Son buenos indicadores de la accidentabilidad de la masa laboral formal y que se ubica en empresas con un nivel al menos mínimo de prevención de riesgos que les permite ser aceptadas por estos organismos. Esto significa que de las pequeñas empresas más precarias y de las actividades informales no se puede saber nada a través de series estadísticas sobre sus condiciones de trabajo, sea porque están afiliadas al INP o porque no tienen afiliación alguna. La empresas afiliadas al INP se caracterizan tanto por su reducido tamaño como por su precariedad y también por la falta de medidas de prevención de riesgos.

El amplio espectro de las enfermedades ocupacionales y trastornos de la salud derivados del trabajo se conoce a través de programas sectoriales

20. El trabajo realizado por el Sindicato de ENAMI Ventanas, en colaboración con la OIT, a través de la metodología del "mapa de riesgos", es una interesante muestra de ello.

específicos llevados adelante sea por algunos Servicios de Salud o Universidades, o de estudios de casos, realizados por Organizaciones no Gubernamentales.²¹

Un objetivo importante en este campo sería llegar a la cobertura universal e integral del seguro. Pero sería también importante reforzar la prevención de accidentes y problemas de salud ocupacional, especialmente en ciertos sectores y en la pequeña empresa y entre los trabajadores independientes. Estas medidas de prevención tienen que estar integradas en los procesos de producción mismos.

5. Dimensiones de la calidad del empleo: Horas de trabajo

Según las cifras del INE, el promedio de las horas normales de trabajo casi no ha variado durante el decenio 1986-96, disminuyendo ligeramente de 46.4 a 46.2. Para los hombres aumentó de 47 a 47.2. Para las mujeres disminuyó de 45.2 a 44.1; pero la fuerza de trabajo femenina aumentó mucho más rápidamente que la masculina, así es que el porcentaje de las horas trabajadas por las mujeres aumentó de 28.8% a 30.4%.

Aunque este cambio es pequeño en el promedio, el patrón de las horas ha cambiado más. Hubo una notable disminución de los que trabajan más de 54 horas, sobre todo en el servicio doméstico y en cierta medida en la agricultura y el comercio. Al mismo tiempo, la frecuencia de un horario normal de trabajo de entre 35 y 43 horas disminuyó a la mitad (de 22.5% a 10.5%), reemplazado por una semana de alrededor de 48 horas, proceso que afectó sobre todo a empleados de oficina y obreros, y constituyendo el principal cambio en lo que se refiere a las horas de trabajo.

No puede olvidarse que los promedios de la última columna incluyen no tan sólo las personas que trabajan con jornada completa, sino también a las que trabajan con jornada parcial. Estas horas de trabajo son relativamente largas en comparación internacional. Actualmente son comparables con las horas de trabajo en Corea, por ejemplo. En Corea las horas de trabajo eran aún más largas hasta mediados de los años 80 (52.5 horas en 1986), pero después de la democratización en la segunda mitad de los 80 empezaron a bajar, a 49.2 en 1989, 47.7 en 1995 (OIT, 1996).

El desglose sectorial señala que en el transporte y la minería se trabajan en promedio más de 48 horas semanales. En tanto en los servicios comunales y personales se trabajan menos de 46. El análisis por categoría ocupacional muestra también distinciones. Dos grupos trabajan más de 48 horas semanales en

21. Serie Estudios Sectoriales, realizados por el Programa de Economía del Trabajo en la década de los 80 y comienzos de los 90. Por ejemplo, Duhart, Echeverría y Larraín (1985); Echeverría, Frías, Herrera y Larraín (1987); Duhart y Weinstein (1987); Frías *et al.* (1990); Agacino, De Laire y Echeverría (1993), entre otros Estudios Sectoriales; Serie La Salud Ignorada del Centro de Estudios de la Mujer; Medel y Riquelme (1994); Díaz y Medel (1994); Díaz, Medel y Schlaen (1996).

Cuadro 27 Fuerza de trabajo ocupada por horas semanales normales trabajadas, por sexo, 1986 y 1996 (en porcentajes)

Horas	<35	35-43	44-47	48	49-54	>54	Total	Promedio (horas)
1986								
Ambos sexos	9.6	22.5	6.6	33.5	9.6	18.2	100.0	46.4
Hombres	6.9	21.3	6.2	38.4	10.7	16.5	100.0	47.0
Mujeres	16.0	25.5	7.3	22.1	6.9	22.2	100.0	45.2
1996								
Ambos sexos	8.7	10.5	7.4	57.3	6.4	9.7	100.0	46.2
Hombres	5.3	9.8	6.1	62.5	6.9	9.4	100.0	47.2
Mujeres	15.8	11.9	10.2	46.3	5.4	10.4	100.0	44.1

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año).

promedio: conductores de medios de transporte y gerentes, administrativos y directivos. En tanto, profesionales y técnicos así como artesanos y operarios trabajan menos de 46 horas a la semana. El cuadro 24 muestra una diferencia entre profesionales y otros aún más grande, dentro de cada status en el trabajo.

Aparte de la cuestión de la duración de las horas de trabajo (y cuestiones relacionadas, tal como las vacaciones), la organización del tiempo de trabajo afecta también la calidad del empleo. En los últimos años, continuando una tendencia iniciada a comienzos de los 80 con la flexibilización en el uso de la fuerza de trabajo, la jornada de trabajo estándar, es decir, de lunes a viernes o a sábado, realizada durante el día, y con una extensión diaria variable en torno de las 8 y 9.6 horas, según los días trabajados a la semana, se reemplaza a menudo por otras formas de trabajar.

Los cambios en la jornada se han producido tanto en su extensión diaria, en los horarios así como en la relación entre días de descanso y días trabajados. Los sistemas de jornadas de trabajo, es decir, la relación entre días continuos trabajados, días de descanso, número de horas diarias y horarios, tienden a ser más variables. Esto se observa particularmente en sectores que introducen procesos continuos, en centros de trabajo alejados y en empresas que albergan en su interior contratos y subcontratos con otras empresas, como se verá más adelante, que tienen sus propios sistemas.

Por otra parte, la información cualitativa que se recoge en estudios (Echeverría y Herrera, 1995) y en los programas de fiscalización de la Dirección del Trabajo señalan una tendencia al aumento de la extensión de la jornada de trabajo, al menos en los trabajadores dependientes, sea por el incremento y generalización de la horas extraordinarias o por la ampliación de los turnos. En 14 de 20 empresas del sector metalmecánico y alimentario se habían aumentado las horas extras durante los tres últimos años y sólo en dos de ellas se habían

reducido. Además se observa una clara tendencia en las empresas, sobre todo en las que han introducido cambios en la base técnica, a incorporar procesos ininterrumpidos en algunas secciones. Esto se hace desde el punto de vista de la organización del trabajo incorporando nuevos turnos, especialmente en las secciones donde se busca optimizar la incorporación de equipos modernos (el tercer turno) o extendiendo la duración de los turnos de 8 a 12 horas, como es la tendencia general en la minería. En la minería, sobre todo en empresas de subcontratación en lugares lejanos, existen sistemas que van hasta 20 días consecutivos de trabajo de 12 horas, con 10 días de descanso. No existe información sistemática con respecto a tales prácticas todavía, aunque la Dirección del Trabajo está estudiando el tema. La existencia de situaciones extremas al respecto—sobre todo cuando las faenas se encuentran a gran altura— sugiere al menos la necesidad de un monitoreo cuidadoso del tema.

En relación a la calidad del empleo y a los riesgos laborales, se debe hacer un análisis combinado de la jornada de trabajo y el sistema de remuneraciones. En tanto la remuneración esté muy fuertemente sujeta al rendimiento (véase la sección sobre nuevos empleos), resulta un estímulo incontrolable por extender la jornada de trabajo de parte del propio trabajador. Ritmos muy intensos que buscan el mismo objetivo de aumentar la remuneración, pueden generar situaciones de competencia exacerbada, de estrés laboral y de riesgo de accidentes, tal como se postula como una de las explicaciones de la alta frecuencia de accidentes en los choferes de la locomoción colectiva.

a) La vida en campamentos de trabajo

Los campamentos en torno de los yacimientos mineros en el norte y en Lota y Magallanes en el sur han sido consustanciales al desarrollo del sector y a la cultura de los trabajadores mineros del país. Su establecimiento incluía normalmente a las familias, de manera que establecía una unidad entre la vida laboral y la vida social, cuya evaluación positiva o negativa sobre el conjunto de la calidad de vida es difícil de hacer aquí.

Esta forma de campamento es hoy día residual. La modalidad actual es el alojamiento transitorio de los trabajadores o trabajadoras solos, directamente involucrados en faenas apartadas, y por el número de días que duren sus turnos, si se trata de trabajadores estables, o por el tiempo que duren las faenas, si se trata de actividades transitorias, o la estacionalidad de la producción si se trata de temporeros. Así ocurre crecientemente en las actividades forestales y mineras y en sectores agrícolas, fundamentalmente de la fruticultura. Esta nueva condición laboral se está estableciendo también en los centros de cultivo de salmón en los lugares apartados de las regiones más australes.

El grueso de la inversión extranjera en la minería se concentra en veinte grandes proyectos nuevos o en la ampliación de otros existentes (Comisión Chilena del Cobre, 1996), que se localizan mayoritariamente en la Segunda

Región y secundariamente en la Primera, Tercera y Cuarta Región en localidades alejadas de los centros urbanos y cada vez a mayor altura. Diez de los veinte proyectos se localizan a más de 3 000 metros sobre el nivel del mar. Además de la lejanía, ese nivel es un límite a partir del cual el organismo humano requiere de procesos de adaptación que toman tiempo para regularizar sus funciones, existiendo una variedad de respuestas individuales, algunas de las cuales no son aptas para trabajar en altura.

La lejanía y los procesos de adaptación hacen necesaria la permanencia en campamentos del personal a cargo de la construcción y operación de las faenas. Estos muestran infraestructura, condiciones de higiene, servicios de alimentación y aseo, formas de recreación muy diversas. En tanto las grandes compañías invierten en campamentos de muy buena calidad, a medida que se avanza en los eslabones de las cadenas de subcontratación, estos niveles bajan muy ostensiblemente.

Una situación similar en su dualidad ocurre en las condiciones de los campamentos forestales (Apud y Valdés, 1995), que varían fuertemente según el tamaño y la política de las empresas mandantes, existiendo otra clara diferencia según se trate de explotación de plantaciones o de bosque nativo, en beneficio de la primera. Algo parecido ocurre en el sector de la pesca, particularmente en los buques-factorías.

Estas formas de vida laboral irán sin duda en aumento, lo que plantea una nueva gama de desafíos tanto a los empresarios de los sectores respectivos como a los entes normativos y fiscalizadores del Estado.

6. Dimensiones de la calidad del empleo: La protección social

Los programas de seguridad social con vigencia en el país tienen características y un alcance muy diverso, ya que van desde los seguros sociales a las acciones de carácter asistencial.

Las acciones de protección están a cargo de una variada gama de instituciones, de carácter público, privado no lucrativo y empresas lucrativas, siendo el Estado el que regula y se constituye en responsable de los programas. En el cuadro 28 se incluye una lista de los organismos y los programas en operación.

a) Cobertura de invalidez, vejez y muerte

Desde la introducción del nuevo régimen de pensiones (AFP) en 1980, el número de afiliados ha crecido rápidamente. En el cuadro 29 se puede observar la evolución de la cobertura del régimen: en la columna A se encuentran los afiliados al régimen, es decir, todos aquellos que en alguna oportunidad se inscribieron pero que no necesariamente trabajan. Es preciso notar que no está

Cuadro 28 Organizaciones productoras de seguridad social

Organización	Programas
Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)	Nuevo sistema de pensiones; edad, edad anticipada, invalidez, sobrevivencia.
Compañía de Seguros	Pensiones (rentas vitalicias).
Cajas de Compensación	Asignación familiar, subsidio de cesantía, subsidios de incapacidad laboral, subsidios maternales.
Mutuales de Empleadores	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
Instituto de Normalización Previsional (INP)	Pensiones (régimen antiguo) Subsidios: Cesantía, incapacidad laboral, maternal, familiar, a la madre, maternidad, recién nacido. Pensiones asistenciales de invalidez y ancianidad, asignación familiar. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES)	Prestaciones médicas, subsidios de incapacidad laboral, subsidio maternal.
Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS)	Hospitales, Consultorios, Postas Prestaciones médicas, subsidios de incapacidad laboral, subsidio maternal, Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), Programa Materno Infantil
Municipalidades Intendencia	Subsidio de cesantía Asignaciones familiares Subsidio Unico Familiar (SUF), Pensiones Asistenciales (PASIS): Ancianidad e invalidez; Subsidio: a la madre, maternal, recién nacido

Fuente: Torche y Wagner (1992).

permitido “salir” del sistema, solamente se puede cambiar de AFP y por ello se presenta la diferencia entre afiliados y aportantes. Los que aportan son un poco más de la mitad de los inscritos (56% a diciembre de 1996).

La cobertura previsional total (sistema de AFP más contribuyentes de antiguas cajas) ha aumentado desde 57% en 1986 y 61% en 1987 a 64% en 1996. Sin embargo, la cobertura del sistema de pensiones es inferior a la del

Cuadro 29 Nuevo régimen de seguridad social: Afiliados activos y cotizantes totales, 1986-1996 a/ b/

Años	Número de afiliados (A)	Tasa de crecimiento (%)	Número de cotizantes (B)	Tasa de crecimiento	(B)/(A) (%)
Diciembre 1986	2 591 484	13.47	1 774 057	13.85	68.46
Diciembre 1987	2 890 680	11.55	2 023 739	14.07	70.01
Diciembre 1988	3 183 002	10.11	2 167 568	7.11	68.10
Diciembre 1989	3 470 845	9.04	2 267 622	4.62	65.33
Diciembre 1990 c/	3 739 542	7.74	2 289 254	0.95	61.22
Diciembre 1991	4 109 184	9.88	2 486 813	8.63	60.52
Diciembre 1992	4 434 795	7.92	2 695 580	8.39	60.78
Diciembre 1993	4 708 840	6.18	2 792 118	3.58	59.30
Diciembre 1994	5 014 444	6.49	2 879 637	3.13	57.43
Diciembre 1995	5 320 913	6.11	2 961 928	2.86	55.67
Diciembre 1996	5 571 482	4.71	3 121 139	5.38	56.02

Fuente: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones

a/ Afiliados activos son aquéllos no pensionados y no fallecidos.

b/ Cotizantes totales corresponden a aquellos afiliados que cotizaron en diciembre de cada año.

c/ Datos de cotizantes a noviembre de 1990, puesto que a diciembre de ese año se realizó un proceso extraordinario de aclaración de rezagos, por lo cual la cifra a diciembre no es representativa.

régimen de accidentes del trabajo, que supera el 70% de la fuerza de trabajo. En general, la mayor parte de la fuerza de trabajo no cubierta corresponde a independientes, los que no están obligados a afiliarse al sistema de AFP (véase cuadro 24).

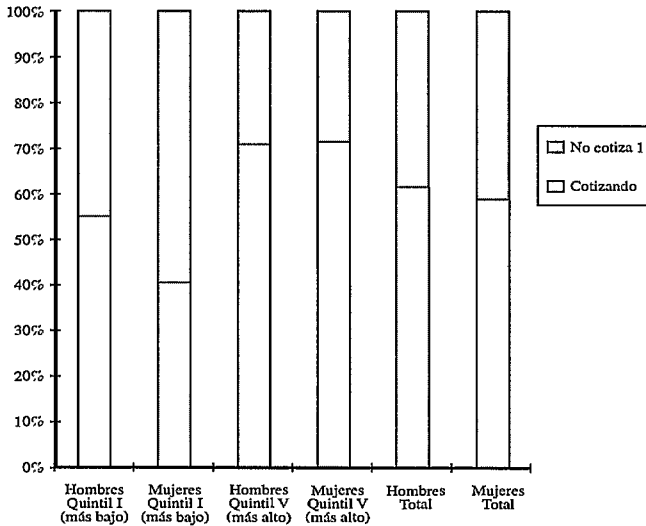
El gráfico 20 muestra que la ausencia de cotización está muy estrechamente relacionado con el nivel de ingreso. Aunque en el quintil más alto la cotización supera a los 70% para mujeres y hombres, en el quintil más bajo la cifra es únicamente 55% para los hombres y 40% para las mujeres.

Se observa un aumento relativo de la afiliación de mujeres que pasó del 31% de todos los afiliados en 1986 al 40% en 1996. Pero en términos de cotización el aumento es menos (de 31.5% a 34.1%). En cuanto a la cantidad de cotizantes en relación con los afiliados se presenta una reducción que va del 58% en 1986 al 39% en 1996, reflejo de la frecuentes entradas y salidas de las mujeres al mercado laboral.

Debido a que el sistema funciona como seguro individual, y no como seguro social, el monto de la pensión depende del ahorro individual de cada afiliado. El Estado se compromete a garantizar una pensión mínima en aquellos casos en que se cumplen los requisitos del período mínimo de cotización, pero que no acumularon fondos suficientes durante su vida activa.

Las mujeres sufren un riesgo más elevado de recibir una pensión baja cuando se retiran. Primero, el período de cotización de las mujeres es generalmente más corto que el de los hombres. Ello se debe tanto a interrupciones de su

Gráfico 20 Afiliación previsional de los ocupados según sexo y quintil de ingreso, 1994



Fuente: Chacón 1995, basado en datos de MIDEPLAN (CASEN).
 (1) Incluye los sin dato.

pertenencia a la fuerza laboral por obligaciones familiares, como a entradas y salidas estacionales de la fuerza laboral que son más frecuentes que en el caso de los hombres. Segundo, los ingresos promedios de las mujeres son más bajos que los de los hombres (ver sección II.C.). Tercero, aun teniendo el mismo ahorro y jubilándose a la misma edad, una mujer recibe una pensión menor que un hombre a raíz de las tablas de mortalidad diferenciadas porque la expectativa de vida promedio de la mujer es mayor que la del hombre. Desde el punto de vista de una compañía aseguradora, una mujer presenta un mayor “riesgo” de longevidad que un hombre (Elter y Briant, 1995, pág. 19).

b) Nivel de las pensiones

En el cuadro 30 se puede observar el nivel de las pensiones de vejez de los regímenes vigentes (antiguo y nuevo). En las columnas (A) y (B) se incluye la cantidad de beneficiarios y el haber promedio, calculado a pesos de diciembre 1996 de las pensiones de vejez del Régimen Nuevo y en las siguientes (C) y (D) las correspondientes al Régimen Antiguo.

Además de observar el crecimiento en el período, que fue de aproximadamente el 65% en ambos regímenes, se puede concluir que la tasa de sustitución, calculada relacionando el promedio del haber de las pensiones sobre

Cuadro 30 Haber de las pensiones de vejez, 1986-1996

Año	Renta imponible promedio real (diciembre) (pesos de diciembre 1996)	Pensiones de vejez			
		Cantidad pensiones Régimen nuevo (A)	Haber a diciembre c/año promedio (pesos de diciembre 1996) (B)	Cantidad pensiones Régimen antiguo (C)	Haber a diciembre c/año promedio (pesos de 1996) (D)
1986		4 835	48 456	308 394	37 397
1987		7 980	50 993	308 784	39 968
1988		11 819	57 666	305 433	42 729
1989		17 129	64 342	302 550	46 785
1990	164 564	23 876	64 741	301 835	45 975
1991	169 414	30 141	73 686	300 422	52 366
1992	177 856	35 763	77 023	299 161	53 445
1993	199 606	43 089	75 287	298 797	54 910
1994	210 483	51 495	78 782	298 956	55 908
1995	218 077	56 281	79 988	298 199	61 335
1996	223 842	61 374	80 101	300 437	65 014

Fuente: OIT-ETM con base en datos de la Superintendencia de Seguridad Social y de la Superintendencia de AFP.

Nota: En el caso del nuevo sistema de pensiones, se consideran solamente las pensiones de vejez regulares, excluyendo a las pensiones de vejez anticipadas, pensiones de viudez, de invalidez, etc. Las pensiones de vejez anticipadas del nuevo sistema en diciembre 1996 alcanzaban un promedio de 133 142 pesos.

el ingreso promedio base de contribuciones del cuadro anterior, es en el régimen nuevo de menos del 36% en 1996.

Este nivel relativamente bajo de sustitución de ingresos al momento del retiro, con los problemas de cobertura notados arriba, apuntan a posibles insuficiencias en el régimen de cobertura de la vejez que se deben tomar en cuenta en una evaluación global de la calidad del empleo. Sin embargo, es muy temprano todavía para evaluar con precisión el nivel de las pensiones ya que dependerá, entre otras variables, de las tasas de rentabilidad de los fondos de pensiones.

c) Cobertura de la salud

Los trabajadores afiliados a cualquier sistema previsional en calidad de trabajador dependiente o independiente, del sector público o privado, cotizante voluntario o beneficiario de pensión, tienen derecho a cobertura en el régimen de salud.

Con el aporte obligatorio del 7% de sus ingresos las empresas pueden optar entre un plan de salud ofrecido por una ISAPRE o la atención del Ministerio de

Salud financiada por FONASA.²² Las empresas pueden aportar otro 2% deducible de impuestos. Además, en todos los casos, el afiliado tiene que hacerse cargo de parte del costo de las prestaciones. El 42% de los cotizantes al sistema de salud están afiliados a una ISAPRE:²³ el 57% de los trabajadores activos y el 3.4% de los pensionados.

De la población total, el 26% está afiliada a una ISAPRE dividida en el 28.1% de la población menor de 50 años, el 19.3% de la población entre 50 y 64 años y sólo el 7.6% de los pensionados.

La renta base promedio de los afiliados a las ISAPRES ascendió a \$ 268 000 en 1995, mientras la de los aportantes del FONASA era \$ 117 000, reflejando la diferencia entre los afiliados de ambos sistemas. La salud está cubierta por el sistema ISAPRE para grupos de población joven y con ingresos más altos, quedando el resto a cargo del Ministerio de Salud con financiamiento de FONASA. Esta selección puede atribuirse a la imposibilidad de grupos con ingresos bajos –incluso muchos de los mayores de edad– para completar los aportes necesarios y pagar los planes ofrecidos ya que el 7% de su ingreso no cubre el precio de los seguros privados mínimos.

7. Comentarios finales

De este análisis, muy somero, se pueden desprender sin embargo algunos elementos interesantes. La creación de empleo en el último decenio estuvo asociada a mejoras en algunas dimensiones de la calidad del empleo. Pero el progreso es desigual. Hay dos fenómenos. Uno es la persistencia de una proporción significativa de empleos que son inestables, poco protegidos, con ingresos bajos; empleos que tienen un problema de calidad en varias dimensiones. No hay una tendencia clara de que la proporción de tales empleos esté bajando en el tiempo. El segundo es la existencia o la creación de empleos que muestran una combinación de aspectos positivos con insuficiencias en dimensiones específicas: riesgos, protección social, intensidad, estrés. Aunque la información está lejos de ser completa, es probable que aumente la desigualdad en la calidad del empleo. La modernización está creando muchos empleos de una calidad excelente y que mejora con el tiempo; pero a la vez, incluso por la reestructuración del sistema de producción –extensión de la subcontratación, nuevas formas de organización del trabajo, formas atípicas de empleo– deja atrás a grupos en sectores, ocupaciones o regiones menos favorecidos, con menos protección social y enfrentando nuevos riesgos o problemas de condiciones de trabajo.

22. FONASA: Fondo Nacional de Salud; ISAPRE: Institución de Salud Previsional.

23. El sistema ISAPRE en Chile, Estudio especializado de Gémines, Santiago, El Mercurio, 13 de noviembre de 1996.

El progreso disparado se ve claramente en el campo de la salud ocupacional y los riesgos del trabajo. Algunas ocupaciones y sectores muestran una mejora continua, pero no todos, y problemas serios se encuentran en las pequeñas empresas en particular. Problemas importantes persisten en sectores de exportación claves, donde las presiones para aumentar la productividad son particularmente fuertes.

No se ve una tendencia clara en las horas de trabajo, que son relativamente largas en el plano internacional. Existen algunas indicaciones que las presiones del crecimiento fomentan horas particularmente largas o el desarrollo de horarios de trabajo no estándar que necesitan más atención.

Con respecto a la protección social, en este libro no se puede entrar en el tema institucional. Sin embargo, cabe hacer hincapié en algunos puntos:

- Si bien el sistema cubre las diversas contingencias sociales, se constata que sería necesario extender la cobertura a amplios sectores de la población activa no alcanzados. En un informe anterior de la OIT sobre el sector rural (OIT, 1995), se indicó la conveniencia de un amplio régimen básico de pensiones.
- En materia de accidentes del trabajo el desafío es lograr una mayor énfasis en evitar accidentes y también en ampliar la cobertura a trabajadores independientes y pequeñas empresas.
- La dualidad del régimen de protección a la salud implica una desigualdad correspondiente en la calidad del empleo. El acceso al sistema superior de salud depende del ingreso—sin un nivel de ingreso relativamente alto, los aportes al sistema de ISAPRES son prohibitivos.

E. NUEVOS EMPLEOS

1. Introducción

Las formas de empleo y el contenido del trabajo están cambiando actualmente a un ritmo muy acelerado. Las razones para esos cambios, interdependientes entre sí, se pueden mencionar brevemente: globalización de la economía, revolución de las tecnologías de computación y de telecomunicación, tendencias de agotamiento del clásico sistema fordista de producción. El análisis tal como se presenta a lo largo de este libro naturalmente trata de dar cuenta de algunos de los cambios; sin embargo, en muchos casos el análisis depende de las categorías estadísticas preexistentes que son inadecuadas para medirlos (Reich, 1992).

Por cierto, el empleo “estándar” (entre 40 y 48 horas por semana de lunes a viernes o de lunes a sábado, con contrato indefinido, en la oficina o fábrica del empleador) en realidad nunca ha sido tan estándar como se pretende, y menos en la realidad latinoamericana. En América Latina, desde los principios de la industrialización, siempre hubo un porcentaje importante de personas

trabajando fuera del sector formal y algunas de las formas atípicas, como el trabajo a domicilio en la confección, por ejemplo, han existido por mucho tiempo.

Pero la dinámica chilena de la reestructuración económica en un contexto globalizado implica toda una serie de cambios en los sistemas productivos que a su vez tienen un importante impacto sobre las formas del empleo y el contenido del trabajo. Para discutir estos cambios se usarán dos conceptos interrelacionados pero no idénticos:

a) “Nuevos Empleos”: incluye los cambios del mundo laboral tanto en las formas del empleo como en el contenido del trabajo. Es un concepto genérico cuyo contenido concreto está por precisarse.

b) “Empleos Atípicos”: se define por su alejamiento en alguna(s) característica(s) clave(s) del empleo “estándar” que se puede caracterizar por los siguientes rasgos (Guerra, 1994):

- * un solo empleador y un solo lugar de desempeño de trabajo;
- * existencia de un contrato de trabajo con este empleador;
- * prestación de servicios continua;
- * régimen de jornada completa de trabajo;
- * previsión social y protección legal de ciertos derechos.

Se puede observar que no todos los nuevos empleos son empleos atípicos (algunos cambios radicales en los contenidos del trabajo se pueden desarrollar dentro de la forma contractual del empleo “estándar”), ni tampoco todas las formas de empleo atípico son nuevas (el trabajo a domicilio, por ejemplo).

Generalmente el aumento en las formas atípicas de trabajo se vincula con una tendencia de precarización del empleo. Efectivamente, los trabajadores en esos nuevos empleos con frecuencia no gozan de los mismos derechos adquiridos que los ocupados “estándar”. Sin embargo, el grupo de las personas en empleos atípicos es extremadamente heterogéneo y va desde un trabajador mal remunerado contratado por períodos muy cortos, hasta asesores y consultores de grandes empresas, ministerios u organizaciones internacionales con sueldos muy superiores no solamente al promedio de su profesión, sino también a ocupados en empleos estándar desempeñando las mismas funciones.

En esta sección se pretende hacer un inventario preliminar de las situaciones atípicas, profundizar la reflexión sobre las consecuencias de las nuevas tendencias más allá de evaluaciones globales sobre sus bondades o sus defectos, y analizar en qué áreas surge la necesidad de nuevas formas de regulación y de representación de intereses. El análisis es complementario al análisis de la calidad del empleo en el capítulo II.D.

2. Inventario preliminar de nuevos empleos y sus consecuencias

No existen todavía investigaciones detalladas sobre los “nuevos empleos” en Chile, pero sí existen estudios alrededor de determinados temas o sectores

económicos que pueden servir para hacer un inventario preliminar sobre el fenómeno en Chile.

Para evaluar las consecuencias de los cambios que se describirán a continuación, se pueden usar distintos criterios, tales como monto del ingreso, estabilidad del ingreso, estabilidad en el empleo, protección social, acceso a capacitación, etc. Otro factor que es más difícil de medir y evaluar, pero que no debe quedar fuera del análisis, son factores subjetivos, como la satisfacción con las condiciones del empleo y del trabajo mismo.

a) *Nuevos perfiles profesionales*

Una de las conclusiones principales que se puede sacar del trabajo de Reich (1992) es que las tradicionales clasificaciones de grupos ocupacionales y profesiones sirven cada vez menos para describir adecuadamente la composición del empleo. Por ejemplo, la profesión de “secretaria” puede hoy en día referirse a una persona que desempeña funciones rutinarias de apoyo (sacar fotocopias, preparar café, contestar el teléfono) como a una persona altamente calificada que ocupa un papel de importancia estratégica en el funcionamiento de la empresa: manejo de complejos equipos y programas computacionales, organización del *matching* de recursos (tiempo, infraestructura, dinero) para determinados proyectos, búsqueda e interpretación de informaciones de distintas fuentes. La propuesta analítica de Reich es de distinguir tres grandes categorías de perfiles profesionales: los servicios productivos rutinarios, los servicios personales (*in-person services*) y los servicios simbólico-analíticos.

No existen investigaciones específicas sobre este tipo de diferenciación dentro de las profesiones en Chile. Sin embargo, el creciente grado de informatización de la economía chilena y el alto nivel de interrelación a raíz de la integración en mercados internacionales hacen suponer que estarían empezando cambios como los mencionados. Posibles factores que podrían frenar el desarrollo de nuevos perfiles profesionales muy exigentes son limitaciones en la calificación de la mano de obra, así como estructuras jerárquicas de organización del trabajo.

b) *Subcontratación y nuevos empleos*

i) *Antecedentes*

El trabajo subcontratado es, entre los nuevos empleos, la forma más extendida y que mejor acogida ha tenido en la reorganización del trabajo en las empresas chilenas.

Antes de precisar el uso que se hará del término “subcontratación”, cabe señalar que el trabajo “contratado con o encargado a terceros” es una práctica antigua en el país, desde los tiempos de la explotación de la minería por capitales

extranjeros y que continuó ejerciéndose en las grandes empresas estatales especialmente en CODELCO y ENAP. Desde este punto de vista, la subcontratación no es propiamente una forma de “nuevo empleo”. Lo que sí resulta nuevo es, en primer lugar, su masificación al resto de las actividades económicas y, en segundo lugar, la variedad de formas de relaciones laborales (ajustadas o no a las normas vigentes) que bajo el concepto de subcontratación se han generado en el país.

Estos dos aspectos, generalización y diversidad, tienen un triple origen. Por un lado, la temprana desregulación de las relaciones laborales introducida por el plan laboral en 1979, que en relación a la subcontratación significó la derogación de la normativa²⁴ existente, permitiendo la libre contratación de terceros en cualquier etapa o giro de la producción o servicios.

Por otra parte, la reforma tributaria que cambió el sistema del impuesto a la compraventa por el impuesto al valor agregado favoreció económicamente la externalización de servicios, faenas y etapas de actividades realizadas tradicionalmente por la propia empresa mandante.

Finalmente, la externalización de actividades responde también a la necesidad de adaptación de las empresas a las exigencias de competencia en el mercado, tanto vía la reducción de costos como de diversificación rápida del tipo de productos a ofrecer, y progresivamente, de su calidad.

ii) Subcontratación de la producción o de servicios

Una primera distinción básica que es preciso hacer frente a la existencia de subcontratación es si ésta se refiere a la subcontratación de la producción de bienes o de prestación de servicios o a la subcontratación de trabajo, específicamente de trabajadores.²⁵

24. La Ley 16 757 de 1968 excluía la utilización de contratistas y concesionarios en las labores inherentes a la producción principal y permanente de una empresa, excluyendo asimismo la subcontratación en las actividades de reparación o mantención habituales de los equipos de la empresa. Se podían contratar servicios externos de producción o mantención especializados, es decir, encomendados a una empresa establecida, que tributara y cuyo giro principal fuera ejecutar esas labores o fabricar partes, piezas o repuestos por orden de terceros, y a la actividad de la construcción. Esta Ley fue abolida por Decreto en 1979.

25. OIT (1995). Para la OIT el concepto de trabajo bajo régimen de subcontratación se refiere a “las relaciones, directas o a través de un intermediario, entre una empresa usuaria y determinados trabajadores, en las que: a) la forma de la relación se caracteriza por la independencia y la autonomía de las partes; b) la esencia de la relación es asimétrica pues los trabajadores se hallan en una situación de subordinación técnica y de organización respecto de la empresa usuaria. Dicho de otro modo, la expresión “trabajo bajo régimen de subcontratación” se aplica por lo general a situaciones en las que se confiere una forma comercial a una relación que es en el fondo análoga a una relación de empleo (o que al menos combina esos dos aspectos)”. Esta misma definición reconoce dos alternativas. La primera cuando una empresa contrata trabajadores por medio de intermediarios que conservan ciertos atributos del empleador, como el pago del salario. La segunda, cuando un empleador contrata a una persona o a un grupo de personas para llevar a cabo las labores normales de la empresa, pero procura darles la condición de contratistas o subcontratistas independientes que trabajan por cuenta propia. Se reconoce también como trabajo bajo régimen de

En la primera situación, una empresa contrata con otra empresa la prestación de un servicio determinado, o la realización de una función, o parte de su producción. La última empresa se compromete a llevar a cabo el trabajo con sus propios recursos humanos, materiales y financieros. Se establece una relación comercial entre dos empresas en donde una compra y la otra vende sus servicios. El usuario compra o encarga un producto o servicio sin involucrarse ni en la forma ni en las condiciones en que el vendedor lo realizará. Este asume la tarea por su cuenta y riesgo.

La relación contractual se establece entre dos entidades independientes entre sí, perfectamente diferenciadas y que se encuentran, en teoría, en pie de igualdad de modo que no hay razón para que una de las partes deba estar legalmente más protegida que la otra en el curso de su relación, como es el caso del trabajador frente al empleador en el transcurso de la relación laboral.

Esta primera forma de externalización de actividades tiene la potencialidad de promover y generar unidades económicas especializadas y flexibles, que pueden adaptar su capacidad productiva ampliándola, reduciéndola y sobre todo variando el tipo de bienes producidos o de servicios prestados. Su pleno desarrollo corresponde a lo que se ha llamado la flexibilidad vía la "especialización flexible" (Piore y Sabel, 1984).

Sin embargo, no siempre la subcontratación de la producción o de servicios corresponde a este modelo virtuoso, sobre todo cuando se compite en primer lugar a través de los bajos precios. En muchos casos, sirve como herramienta para externalizar costos fijos y riesgos, especialmente en rubros que sufren fuertes fluctuaciones estacionales. Como ejemplo se puede mencionar la industria del vestuario, en donde gran parte del trabajo de confección propiamente tal se realiza en pequeñas empresas y hasta en talleres informales o a domicilio. La falta de especialización de la gran mayoría de estas empresas, las bajas barreras a la entrada, el consiguiente grado de competencia, así como la débil posición negociadora frente a las empresas matrices, impiden un mayor desarrollo empresarial y conllevan condiciones de trabajo precarias. Esta precariedad implica gran inestabilidad en el empleo, deficientes condiciones de seguridad e higiene, previsión social incompleta y largas jornadas laborales. Los ingresos, generalmente determinados por rendimiento, no siempre son inferiores a los de las empresas más formales, pero el sistema de trabajo y la

subcontratación la contratación de la producción de bienes o de prestación de servicios ya descrita aún cuando el carácter comercial de la relación sea indiscutible. Es decir, "la situación en que una empresa establece un contrato con otra para que ésta, en general a costo menor, produzca ciertos bienes o suministre servicios que normalmente produce o facilita la primera". Se incorpora esta segunda forma en el concepto, porque en los hechos se facilitan las condiciones para que se socave la situación de los trabajadores empleados en las empresas usuarias o se traslada la producción desde empresas estables y sólidas a otras más inestables y débiles y que tienen menos probabilidades de estar en condiciones de cumplir las obligaciones contraídas con su personal.

intensidad del trabajo muchas veces causan un importante desgaste físico y síquico (Roman, 1996; Reinecke, 1996; Díaz, Medel y Schläen, 1996).

En cambio, cuando la lógica de las empresas es buscar la calidad, se abre la oportunidad de crear nuevos empleos y empleos de calidad, tanto desde el punto de vista de los requerimientos y oportunidades de calificación y especialización, como de los niveles de remuneraciones y, normalmente, del conjunto de las condiciones de trabajo, incluidas la seguridad e higiene. Tienden a ser empleos seguros y, aun cuando correspondan a contratos por obra o servicio prestado, también de una relativa estabilidad desde el punto de vista de sucesión de empleos, por lo menos en períodos de auge económico.

Es el caso de las empresas altamente especializadas en la exploración, construcción y de ciertas operaciones, como la tronadura, en la minería. También se pueden mencionar empresas especializadas en el sector construcción, instalación de sistemas de calefacción, revestimientos, pintura. En el sector forestal, esta forma de subcontratación ocurre en las grandes empresas mandantes dedicadas a especies de plantación, que contratan con empresas especializadas de servicios las faenas de cultivo y cosecha de los bosques. Se percibe en ellas un control no sólo de las especificaciones técnicas del manejo forestal sino también de las condiciones de trabajo y de vida en los campamentos (Apud y Valdés, 1995). Cabe señalar que en la actividad forestal se trata del inicio de una tendencia. El trabajo encargado a contratistas ha significado por muchos años una forma extrema de malas condiciones de trabajo, tanto de las condiciones de seguridad e higiene (la ha llevado, como se señaló, a tasas de accidentabilidad por sobre el 20% en algunas regiones), de la precaria condición de los campamentos, de los bajos niveles de capacitación, así como de la inestabilidad y las irregularidades en el pago de las remuneraciones. Es aún la situación predominante en la explotación del bosque nativo y también en empresas de plantaciones de menor envergadura o ubicadas en los últimos eslabones de las cadenas de subcontratación. Coincide también con las que se desarrollan en localidades más apartadas de los centros urbanos y de difícil acceso.

A nivel nacional no existe información que permita cuantificar la masa laboral ocupada en empresas contratistas o prestadoras de servicios, ni su participación en el conjunto del empleo. Sin embargo, es evidente la estrategia generalizada de las empresas chilenas hacia la disminución del grado de integración vertical que implica el uso extensivo de contratación de pequeñas y medianas empresas (Martínez y Díaz, 1995). El cambio en la relación entre número de trabajadores por empleador de 50 a 18 entre 1960 y 1990 (Martínez y Díaz, 1995), es un indicador de la magnitud del fenómeno.

En el sector minero sí es posible conocer la evolución de la relación entre trabajadores pertenecientes a empresas mandantes y a empresas contratistas. Como se observa en el cuadro 31, el importante crecimiento del sector no se traduce en un crecimiento correspondiente en el empleo. La ocupación total baja sostenidamente a partir de 1990 para aumentar por sobre los 82 000

Cuadro 31 Volumen y composición del empleo en el sector minero, empresas mandantes y contratistas, 1989-1995 (porcentajes)

Años	Total ocupados	Mandantes	Contratistas	Total
1989	83 567	92.0	8.0	100.0
1990	85 259	87.0	13.0	100.0
1991	81 744	86.0	14.0	100.0
1992	76 110	86.0	14.0	100.0
1993	78 271	78.0	22.0	100.0
1994	75 241	71.0	29.0	100.0
1995	82 238	67.0	33.0	100.0

Fuente: OIT-ETM con base en datos de SERNAGEOMIN (Anuarios de la Minería).

Cuadro 32 Número de accidentes, tasas de frecuencia^{a/} y de gravedad^{b/} en empresas mandantes y contratistas, 1989-1995

	Número de accidentes del trabajo	Tasa de frecuencia			Tasa de gravedad		
		Global	Mandantes	Contratistas	Global	Mandantes	Contratistas
1989	6 786	33.3	31.2	36.0	3 751	3 448	5 066
1990	6 073	28.7	29.1	27.0	2 999	2 805	4 092
1991	5 654	28.5	28.1	30.5	2 814	2 808	2 845
1992	4 758	25.7	23.8	37.0	2 648	2 610	2 870
1993	4 409	23.4	22.7	25.3	2 451	2 472	2 385
1994	4 278	23.7	23.9	23.0	3 375	2 801	4 588
1995	3 331	17.8	18.8	16.0	1 644	1 717	1 520

Fuente: OIT-ETM con base en datos de SERNAGEOMIN (Anuarios de la Minería).

^{a/} T.F. $\frac{\text{N}^\circ \text{ de lesionados con tiempo perdido y fatales} \times 1\,000\,000}{\text{Total de horas hombre trabajadas}}$

^{b/} T.G. $\frac{\text{N}^\circ \text{ de días perdidos por lesionados} \times 1\,000\,000}{\text{Total de horas hombre trabajadas}}$

ocupados en 1995, sin alcanzar el volumen del comienzo de la década. El cambio más radical ocurre precisamente en la composición del empleo. En tanto la ocupación en empresas mandantes representa el 92% en 1989, en 1995 representa el 67%. La ocupación en empresas contratistas a su vez crece hasta constituir un tercio de la ocupación en 1995. Este cambio se debe en parte a las tareas de construcción que demanda el enorme desarrollo de los nuevos proyectos que contrata y subcontrata en verdadero tejido de distintos tipos de empresas y, en parte también, a la externalización de actividades propiamente de operación minera.

Este desarrollo ha estimulado la creación de empresas altamente especializadas nacionales o asociadas con capitales extranjeros. En ellas se advierte, en general, condiciones de trabajo de buena calidad, lo que tiene relación tanto con las exigencias que haga al respecto la empresa mandante como con la ubicación más cercana al inicio de la cadena de subcontratación, encontrándose actividades subcontratadas realizadas en condiciones de precariedad laboral, para grandes compañías mineras.

En las cifras globales de accidentes del trabajo, como muestra el cuadro 32, se advierte una sostenida mejoría tanto de la frecuencia como de la gravedad.²⁶ En ambos indicadores la reducción es mayor en las empresas contratistas que en las mandantes. La evolución de la tasa de accidentes mortales muestra también un acercamiento de la distancia entre ambos tipos de empresas, reduciéndose más en los primeros. Sin embargo, la tendencia de los dos últimos años en el número de accidentes mortales en el sector tiene una orientación distinta, lo que ha llamado la atención y vigilancia de los servicios cocompetentes, particularmente del SERNAGEOMIN. Así, en 1996 hubo 56 muertos (en relación a 37 en el año 1995) por accidentes en la minería, de los cuales el 50% eran trabajadores de empresas contratistas. La frecuencia de accidentes mortales en los seis primeros meses del año 1997 va en el mismo sentido a la del año 1996.

Como se ha señalado en la sección II.D, la calidad del empleo es un concepto compuesto de una malla de variables. Respecto del trabajo especializado en la minería cabe señalar que así como se solucionan problemas aparecen otros nuevos. Dos merecen ser relevados. Primero, la variedad de sistemas de jornadas de trabajo, que pueden llegar hasta 20 días de trabajo ininterrumpido con alojamiento en campamentos alejados del lugar habitual de residencia. Segundo, la extensión de la jornada diaria de trabajo, con turnos habituales de 12 horas diarias y altos ritmos de trabajo para cumplir con los plazos contratados o superarlos, situación que suele ser premiada por las compañías mandantes.

iii) Subcontratación del trabajo

En la subcontratación de trabajo, el interés central de la empresa contratante es el de reducir los costos laborales al proveerse de fuerza de trabajo física y/o intelectual a través de la intermediación de un tercero, que puede ser una entidad jurídica o una persona natural.

La subcontratación de trabajadores, en términos contractuales, asume muchas veces también la forma de una relación comercial entre la empresa que utilizará los servicios efectivos del trabajo y una segunda empresa que presta el servicio de suministrar trabajadores, en principio, de colocación de empleo. Cuando estos servicios van más allá del acto de colocación, se produce una

26. En 1996, los accidentes mortales han aumentado notablemente (56 víctimas) en comparación con 1995 (37 víctimas) y especialmente en empresas contratistas.

división en la figura del empleador, entre el que usa los servicios directos del trabajo (empresa usuaria) y quien firma el contrato y cumple con las obligaciones laborales y previsionales (empresa “contratista”).

El contratante se hace así de trabajadores, desligándose formalmente de los deberes que emanan del contrato de trabajo y de la mayor parte de sus trámites y aspectos administrativos. Se produce una separación entre contenido y forma del trabajo. El contratante proporciona y se sirve de la actividad laboral concreta y el contratista se hace cargo de escriturar la relación. El colocador fija y paga las remuneraciones, las horas extraordinarias, paga las cotizaciones previsionales, las indemnizaciones por fin de contrato, establece descansos, paga el seguro contra riesgos de accidentes y enfermedades laborales.

La subcontratación de trabajo asume muchas formas en el país. Es frecuente, por ejemplo, que un trabajador de una empresa se constituya en “contratista” y junto con seguir trabajando en esa empresa pase a ser el intermediario entre sus trabajadores y la empresa usuaria.

Para ajustarse a la legislación laboral vigente respecto del principio básico del contrato de trabajo que reconoce como empleador a aquél con el cual el trabajador “establece la relación de subordinación y dependencia”, ocurre que el contratista, que opera desde su oficina, fuera del recinto de la empresa, ponga un pseudo supervisor a través del cual la empresa usuaria imparte las instrucciones a los trabajadores.

La subcontratación del trabajo precariza el empleo, tanto por la incertidumbre e inestabilidad que genera el doble empleador como por el nivel de las remuneraciones, el frecuente incumplimiento en su pago y en el de las cotizaciones previsionales como por el terreno ambiguo en el que se sitúan las responsabilidades en las condiciones de seguridad e higiene laboral.

Esta forma de subcontratación, con diversos matices, se encuentra en distintos sectores de la economía y su medición es aún más difícil de hacer ya que según leves diferencias se encuentra en el límite de la legalidad.

Así, a través del estudio²⁷ de la discusión del carácter más o menos ajustado a derecho que se presenta en las instituciones del sector trabajo, se ha registrado esta forma de subcontratación en los más diversos sectores de la economía nacional. La situación se observa en la industria alimentaria, metalmeccánica, del vidrio, en la actividad minera, el transporte, el comercio y los servicios.

En este último sector cabe destacar la creciente subcontratación de servicios en comunicaciones, la actividad financiera y bancaria. Dos ejemplos de actividades distintas que sirven al sector en sentidos muy diversos ilustran el fenómeno: por un lado, la subcontratación de digitadoras²⁸ y, por otro, la de promotoras y de cajeros y cajeras en la actividad bancaria.

27. Resultados preliminares del estudio de Echeverría (1996).

28. Un interesante estudio sobre las digitadoras del sector financiero se encuentra en Díaz (1995).

Desde principios de la década de los ochenta en la naciente fruticultura de las Regiones Tercera y Cuarta, han jugado un papel clave los “enganchadores” cuya función ha sido reclutar mano de obra para una zona que carece de ella. Con el tiempo, los “enganchadores” se han convertido en contratistas. Según el estudio hecho en la zona (Echenique, 1993), nuevamente aparecen distintas modalidades: “empresas contratistas formalizadas”, “contratistas sin domicilio conocido” (la mayoría) y “enganchadores”. Tanto en el Norte Chico como en la Sexta Región la subcontratación aumenta y tiende a generalizarse. De este modo los problemas del trabajo temporal se superponen con los del subcontrato. Hasta ahora se detectan más bien pérdidas en relación a la calidad del empleo. Queda abierta la interrogante si esta modalidad evolucionará o no hacia la versión virtuosa de la especialización flexible.

iv) Desafíos para la legislación laboral

La inequidad que tiende a producir la subcontratación del trabajo plantea permanentemente la necesidad de fiscalizar situaciones irregulares.

En 1991 la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de reforma legal que básicamente prohibía la subcontratación en actividades inherentes a la producción principal y permanente de las empresas. Es decir, se volvía a la limitación existente hasta 1979. Esta iniciativa no prosperó entonces pero fue retomada en 1996 por el Ejecutivo planteando una reforma en otros términos que está en discusión en el Parlamento. Según el Código del Trabajo, el dueño de la obra, empresa o faena es responsable subsidiariamente de las obligaciones laborales y previsionales que la empresa contratista tiene para con sus trabajadores y, de igual manera, lo es la empresa contratista para con los trabajadores de los subcontratistas. Hasta antes de la nueva propuesta de reforma esta responsabilidad sólo podía hacerse efectiva una vez que se agotaran todas las acciones contra el contratista o subcontratista, proceso que podía durar años y que de hecho desalentaba en el camino a los trabajadores que debían emprender dichas acciones.

La nueva reforma en discusión asigna la calidad de fiador al dueño de la obra con lo cual se favorecerá el cumplimiento de los deberes de contratistas y subcontratistas para con sus trabajadores.

Esta norma puede ser eficiente para obligar al cumplimiento de las obligaciones patrimoniales de la relación laboral; sin embargo, deja sin regular la responsabilidad del contratante respecto del resto de las condiciones de trabajo, como la jornada de trabajo, y especialmente las condiciones materiales de seguridad e higiene laboral.

c) Sistemas de pago y nuevos empleos

Los sistemas de pago tienen un fuerte impacto en la calidad y las características del empleo. Generalmente, parece haber un aumento en el uso

de sistemas que vinculan el desempeño del trabajador con su salario en el contexto de las estrategias de flexibilización en las empresas chilenas, pero existen pocos estudios acabados sobre el tema (Bravo, 1990; Agacino, 1995).²⁹

El trabajo “a trato” o “por piezas” es de larga data en sectores como la construcción, la confección y el calzado. Lo relativamente nuevo es la incorporación de la modalidad en actividades económicas en donde la productividad individual es difícil de medir, como en empresas de proceso continuo o en actividades de servicios, como la locomoción colectiva, donde se remunera “por boleto cortado”.

Según entrevistas a dirigentes sindicales, “En una importante proporción (de empresas) se detecta la tendencia a aumentar la dimensión de la remuneración variable—ligada a la producción—en el total del salario. Es decir que, en términos relativos, el sueldo base es cada vez menor mientras que, en una escala creciente, parte de la remuneración depende del trabajo efectivamente realizado. En algunas empresas, según señalan algunos entrevistados, la porción variable—sin incluir en ésta las horas extraordinarias—supera el sueldo base” (Echeverría y Herrera, 1995). Según esta misma fuente, en el sector metalmecánico, los sistemas de incentivos más utilizados en las pequeñas empresas son el salario por pieza (incentivo individual), y en las grandes empresas, por meta de producción (incentivo colectivo).

El cambio de sistemas de pago se confunde conceptualmente con el tema de los “nuevos empleos” o los “empleos atípicos”, ya que el pago “a trato” (es decir, por número de piezas producidas) existe también en situaciones de empleo permanente y con contrato de trabajo.³⁰ Sin embargo, las situaciones de subcontratación de mano de obra se vinculan fuertemente con sistemas de pago por desempeño, y a menudo el trabajador recibe un monto no por un lapso de tiempo de trabajo, sino para cumplir una determinada tarea. Por ejemplo, en las plantaciones forestales se paga un monto para cortar un número determinado de árboles. En la fruticultura, los trabajadores contratados por contratistas tienden a ser remunerados a trato, por faena o por tarea, mientras que los trabajadores contratados directamente por las empresas frutícolas tienden más hacia sistemas de pagos al día o de remuneración fija (Echenique, 1993).

29. Bravo (1990) presenta una visión de conjunto de los sistemas de pago, basada en la Encuesta de Remuneraciones del INE de 1988. El 17% de de la muestra tenía un sistema de pago a trato, el 42% pagaba comisiones y primas, y el 22% bonos de producción, esta última forma correspondiendo normalmente a un incentivo grupal más que individual. El resto correspondía a otras formas.

30. Como ejemplo se puede mencionar el sector de la confección, que a menudo funciona con un sistema a trato también en las empresas más formales, así como los vendedores en las multitiendas quienes en algunos casos son remunerados exclusivamente por concepto de comisiones, aunque tienen un contrato de trabajo con la empresa (Solarí, 1993). En ambos casos, el salario mínimo funciona como tope mínimo en caso de mala producción o malas ventas.

El sistema a trato tiene un impacto particularmente fuerte en un contexto de situaciones poco reguladas de empleo, como por ejemplo en pequeños talleres o el trabajo a domicilio de la producción de calzado (Agacino, de Laire y Echeverría, 1993) o de la confección. En estos casos, como también en el trabajo frutícola por contratista, el pago a trato permite al trabajador aumentar sus remuneraciones aumentando las horas trabajadas, aunque a veces a costa de la salud y de la calidad de la vida familiar.

Al mismo tiempo de generar mejores remuneraciones en algunos casos,³¹ este sistema implica una mayor inestabilidad de las mismas y el riesgo de un extraordinario desgaste físico y mental. Según el estudio sobre el sector calzado mencionado anteriormente:

En resumen, las consecuencias de los sistemas de pago por desempeño individual son ambiguas. Por un lado, permiten aumentar la productividad de la empresa y las remuneraciones del trabajador, pero por otro lado generan inestabilidad en el empleo y las remuneraciones, así como problemas de protección social y salud laboral. Además, el tipo de crecimiento de productividad laboral creado por este sistema puede tener limitaciones de calidad que frenarían las perspectivas de competitividad en el largo plazo. De hecho, el número de piezas producidas o productos vendidos se puede cuantificar fácilmente, pero representa un indicador solamente parcial de productividad que tiende a dejar de lado los aspectos de calidad más allá de ciertos límites preestablecidos. Otra desventaja del sistema de pago "a trato" es que genera resistencia a las innovaciones técnicas y organizacionales, ya que durante el proceso de aprendizaje, la productividad de los trabajadores (y por lo tanto su salario) es menor (véanse Abramo y Armijo, 1995; Dini y Guerguil, 1993).

3. Las formas del empleo atípico

Según los datos de la encuesta CASEN de 1994, el 48% de todos los ocupados en Chile trabaja como asalariado considera su relación de trabajo como permanente, cotiza en algún sistema de seguridad social y tiene un contrato de trabajo. Dentro de los asalariados, el 78% consideran su relación de trabajo como permanente, y el 65 % además cotiza y tiene contrato de trabajo (cuadro 33).

A menudo se conceptualiza a todas las formas "no permanentes" o sin contrato/sin cotizar en el sistema provisional como "empleo precario" y se hace

31. Los antecedentes disponibles sobre la confección del vestuario sugieren que si bien el pago a trato puede implicar remuneraciones superiores que el sistema de remuneraciones fijas para las trabajadoras en las empresas y talleres, las trabajadoras a domicilio reciben remuneraciones inferiores, sobre todo teniendo en cuenta los gastos (pago de luz, mantención de máquina, hilo, etc.) que habría que descontar del monto recibido (Selamé y Henríquez, 1995; Reinecke, 1996).

Cuadro 33 Formas atípicas de trabajo: Cantidad de ocupados e ingresos del trabajo, 1994

	Número en		Ingresos			
	Miles	Porcentaje del total		Ingresos promedios del trabajo	Ocupados con ingresos del trabajo en relación al salario mínimo (S.M.) legal (%)	
		Asalariados	Ocupados		Inferiores a 1 S.M.	Superiores a 3.2 S.M.
Total de ocupados	5 068.6	...	100.0	169 808	12.1	32.1
Total de asalariados	3 708.6	100.0	73.2	134 336	10.4	27.6
Asalariados permanentes que cotizan y tienen contrato de trabajo	2 420.8	65.3	47.8	157 275	3.2	35.4
Asalariados permanentes sin contrato y/o sin cotizar	489.9	13.2	9.7	99 763	21.0	14.9
Asalariados a plazo fijo	153.7	4.1	3.0	112 876	14.2	21.0
Asalariados por temporada	396.8	10.7	7.8	67 565	27.9	5.1
Asalariados por obra o trato	165.0	4.4	3.3	94 485	23.2	15.7
Asalariados por servicios	59.8	1.6	1.2	99 126	39.8	15.7
Total otras categorías ocupacionales	1 360.0	...	26.8	266 570	16.9	44.6

Fuente: OIT-ETM con base en datos de MIDEPLAN (CASEN, 1994).

Nota: Asalariados que faltan para sumar el 100%: otros o sin dato.

como si todas estas formas de trabajo estuvieran automáticamente acompañadas de malos sueldos. Los datos de la CASEN, si bien no pueden captar todos los detalles de las formas atípicas de trabajo, sí permiten evaluar cuan justificadas son estas generalizaciones.

Primero, se aprecia que estadísticamente, la probabilidad de los asalariados “estándar” (permanente, con contrato y cotizan) de ganar menos que un salario es más baja, y la de ganar más de 3.2 salarios mínimos es más alta que para todas las formas “atípicas”. Sin embargo, se observa también que en casi todas las formas atípicas existe un porcentaje considerable que sí tiene ingresos superiores a 3.2 salarios mínimos, que es el promedio de los ingresos de los hogares del cuarto quintil de ingresos en Chile. Ello implica que un empleo atípico no necesariamente implica bajos salarios. Los datos presentados en el capítulo II.D. muestran además que la diferencia promedio de ingresos respecto de los empleos estándar es mucho menor para los profesionales y técnicos que para el resto de las profesiones, lo que implica que en promedio, para los profesionales el trabajo atípico es menos desventajoso en términos monetarios.

Una de las formas atípicas de trabajo, muy común en Chile, es el contrato por honorario. El vínculo que se da entre el trabajador y quien lo contrata entonces no es una relación laboral en un sentido jurídico, sino una relación de prestación de

servicios de un trabajador independiente, que se rige por el Código Civil.³² Esta forma no se usa solamente para labores que efectivamente tienen fuertes rasgos de prestación de servicios (intervenciones puntuales, especializadas que típicamente están fuera del rubro principal de la empresa o institución), sino también para personal que de hecho cumple funciones similares o idénticas a las del personal “de planta” con contrato de trabajo. Su uso no está limitado al sector privado, sino que está aumentando también en el sector público: el número de trabajadores del sector público bajo la modalidad de “convenios con personas naturales” ha aumentado desde 1 715 en 1991 hasta 7 230 en 1995.³³ De esta manera, el sector público puede reaccionar flexiblemente a exigencias urgentes en áreas tales como la educación, la salud y la creación de servicios nuevos, ya que las dotaciones son fijadas por ley y no pueden ser cambiadas por las instituciones públicas.

Respecto de la calidad de este tipo de empleo, se puede afirmar que la estabilidad del empleo es claramente inferior, ya que no se necesita un despido para terminar la prestación de servicios, y tampoco existe derecho a indemnizaciones. La previsión social así como el acceso a la capacitación pasa a ser responsabilidad del propio trabajador. Respecto del monto de los ingresos, se puede afirmar que en muchos casos no son inferiores a los del personal de planta, aun teniendo en cuenta los beneficios sociales y las cotizaciones que como trabajador independiente tiene que financiar de su propio bolsillo. Incluso se observan casos en que el sector público contrata a personas particularmente calificadas a honorario para poder pagar más que lo que correspondería al salario en la escala de los funcionarios de planta, práctica que se ha hecho generalizada para funcionarios de confianza.

El trabajo a domicilio se define como “la producción de bienes para un empleador o un contratista o la prestación de servicios a dichas personas en virtud de un acuerdo con arreglo al cual el trabajo se efectúa en el sitio que elige el trabajador, a menudo su propio hogar. Ese trabajo se suele desempeñar sin fiscalización directa por parte del empleador o del contratista. En esta definición del trabajo a domicilio no queda comprendida la producción de bienes destinados exclusivamente al consumo personal o familiar, ni tampoco el trabajo en casa que implica una transacción directa entre el productor y el consumidor final.” (OIT, 1994, pág. 5).

Esta forma de trabajo, que no es nueva en Chile (véase Caffarena, 1924), parece haber sufrido un aumento durante los últimos 10 ó 15 años. Sin embargo, no existen estimaciones precisas sobre la cantidad de trabajadores y trabajadoras a domicilio en Chile, por lo que no se puede respaldar en forma cuantitativa la

32. Esta diferencia es importante, ya que la legislación laboral tiene un carácter tutelar, es decir pretende proteger a la parte más débil de la relación contractual, que es el trabajador. El Código Civil, en cambio, regula relaciones contractuales entre partes consideradas iguales.

33. Estimación OIT-ETM en base a las Leyes de Presupuesto, 1991 a 1995.

hipótesis de un aumento reciente.³⁴ Los argumentos cualitativos que dejan suponer un aumento son:

a) durante la crisis de los años 80, ocurrieron casos en que empresas quebradas de las industrias textil y del vestuario indemnizaron a sus trabajadores con maquinaria usada en vez de dinero. Estos antiguos trabajadores habrían empezado a trabajar en sus propios domicilios.

b) En las industrias del vestuario y del calzado se observa una fragmentación del proceso productivo mediante mecanismos de subcontratación. Dado que estas industrias tienden a competir por los precios frente a la competencia de las importaciones, se tiende a evitar el pago de cotizaciones y beneficios sociales, privilegiando talleres pequeños y el trabajo a domicilio (Agacino, de Laire y Echeverría, 1993).

El trabajo a domicilio, que a veces es una valiosa oportunidad de empleo para aquellas personas que no pueden o no quieren trabajar fuera de sus hogares, padece en la práctica de una serie de graves problemas. Entre ellos son la falta de cumplimiento de las normas laborales, salarios muy bajos, así como malas condiciones de trabajo.

En Chile, los trabajadores a domicilio quedan generalmente fuera de la protección de la legislación laboral, ya que, según el Código Laboral, “[no] hacen presumir la existencia de contrato de trabajo los servicios prestados en forma habitual en el propio hogar de las personas que los realizan o en un lugar libremente elegido por ellas, sin vigilancia, ni dirección inmediata del que los contrata” (Art. 8).

Las condiciones de trabajo y los sueldos de los trabajadores a domicilio (mujeres en su gran mayoría) son diferentes en cada caso, ya que dependen no solamente del tipo de trabajo y del precio por prenda acordado, sino que también del tipo de maquinaria disponibles en la casa y las habilidades de cada persona. En general, los sueldos son bastante bajos: de las trabajadoras entrevistadas por Selamé y Henríquez (1995, págs. 94-95), sólo una alcanzaba el equivalente a un salario mínimo mensual en 101 horas de trabajo en el período, mientras que las demás entrevistadas necesitaban más de 200 horas de trabajo para similar meta, lo que significa que alcanzarían poco más del salario mínimo (actualmente 71 400 pesos mensuales en 1997) trabajando 48 horas semanales. En algunos casos, los precios para un trabajo definido pueden variar sin previo aviso (Henríquez y Selamé, 1995). Otro tema crítico del trabajo a domicilio son los problemas de salud y la dificultad para acceder a una atención médica adecuada (Díaz, Medel y Schlän, 1996).

Otra forma atípica del trabajo es el trabajo a tiempo parcial. Según datos de la Encuesta Nacional del Empleo, 330 000 personas (6.6% de los ocupados) trabajan normalmente menos de 35 horas semanales. Estos datos se pueden desagregar por sexo y por tiempo parcial voluntario vs. involuntario (cuadro 34).

34. En el trimestre julio-septiembre 1997 se aplicó un módulo especial de la Encuesta Nacional del Empleo que está dirigido precisamente a la medición del trabajo a domicilio.

Los datos muestran que en el caso de los hombres, el trabajo a tiempo parcial es mayoritariamente un fenómeno involuntario, mientras que la mayoría de las mujeres que trabajan menos de 35 horas, lo hacen voluntariamente. En total, un 4.3% de los ocupados en Chile voluntariamente trabajan menos de 35 horas. En comparación con los datos para 1986, la situación ha mejorado considerablemente: mientras que el número de personas trabajando menos de 35 horas ha disminuido desde 357 955 en 1986 a 330 098 en 1995, el porcentaje de los voluntarios aumentó desde 48.6% en 1986 a 65.2% en 1995. El número de mujeres trabajando menos de 35 horas ha aumentado desde 180 835 (57% de ellas voluntarias) en 1986 a 219 259 (75% de ellas voluntarias) en 1995.

Un problema del trabajo a tiempo parcial es que “cuando el mercado desea un trabajador a tiempo parcial, sobre todo en el sector servicios, se le contrata bajo el amparo de la legislación civil (“a honorarios”), dejándosele fuera del alcance de la norma protectora del derecho laboral” (López, 1996). Esta afirmación se puede respaldar con datos de la última encuesta CASEN, según los cuales el 46% de los asalariados que habían trabajado menos de 35 horas en la semana anterior de la encuesta, no tenía contrato de trabajo. Para los que habían trabajado más de 35 horas, este porcentaje baja a 18%.

Dentro de los empleos atípicos también están aquellos que, independientemente del número promedio de horas trabajadas, tienen una distribución de la jornada distinta al esquema tradicional. Las solicitudes de jornadas extraordinarias en el sector minero son un buen ejemplo.

En resumen, las formas atípicas de trabajo contribuyen al manejo flexible de la mano de obra por parte del empleador, pero disminuyen los niveles promedios de salarios y protección social de los ocupados en tal situación. Sin embargo, ello no quiere decir que el empleo atípico sea perjudicial en todos los casos, ya que se puede identificar un subgrupo bien remunerado, sobre todo para los profesionales.

Cuadro 34 Distribución de ocupados que trabajan normalmente menos de 35 horas semanales, según su disposición favorable o desfavorable a trabajar más horas y sexo, 1995

	Total		Desean trabajar más horas		No desean trabajar más horas	
	Número	En por ciento de los ocupados	Número	En por ciento de los que trabajan menos de 35 horas	Número	En por ciento de los que trabajan menos de 35 horas
Hombres	110 839	3.3	60 645	54.7	50 194	45.3
Mujeres	219 259	13.5	54 201	24.7	165 058	75.3
Ambos sexos	330 098	6.6	114 846	34.8	215 252	65.2

Fuente: OIT-ETM basado en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre, serie antigua).

Más allá de los datos sobre la situación material en términos de salarios y protección social existe una dimensión subjetiva importante: Algunos trabajadores no aspiran a un trabajo estable en la gran empresa, sino que prefieren trabajar en situación un trabajo más independiente que les permite trabajar fuera del control directo de un empleador y les otorga mayor libertad respecto de los horarios de trabajo. Sin embargo, en algunos casos las estrategias que permiten optimizar el bienestar actual por medio de un trabajo muy intensivo parecen arriesgar el bienestar futuro al brindar poca protección en caso de enfermedad, vejez o desempleo.

4. Políticas para los nuevos empleos y los empleos atípicos

Es evidente que los mecanismos de regulación y de representación de intereses, generalmente concebidos para cubrir situaciones de empleo estándar, no siempre funcionan adecuadamente en el caso de los empleos atípicos. De hecho, muchas veces estos empleos se caracterizan por funcionar al margen de la ley. Ello, sin embargo, no quiere decir que sea imposible concebir nuevos mecanismos de control y de representación.

a) Regulación

Frente a la evolución de los empleos atípicos, algún grado de regulación parece indispensable. Pero no parece posible ni deseable concebir un marco regulatorio que trate de impedir los cambios del mundo laboral anteriormente descritos. Las nuevas formas de empleo son una realidad socioeconómica innegable (López, 1996).

El primer gran desafío para la regulación frente a los nuevos empleos es de diseñar un marco de normas mínimas. Ello no es una tarea fácil. Primero, exige reconocer los cambios, ya que el patrón de regulación para los empleos atípicos no será idéntico a las antiguas garantías de un empleo estándar. Segundo, involucra un trabajo de definición de responsabilidades, ya que uno de los problemas de las nuevas formas de trabajo justamente es que a menudo nadie (salvo el propio trabajador) aparece como responsable del cumplimiento de las condiciones mínimas de trabajo.

La OIT ha impulsado el establecimiento de tales normas mínimas mediante una serie de convenios sobre formas atípicas del empleo. Así, la preocupación respecto del trabajo a domicilio durante los últimos años ha culminado en la promulgación de un convenio y de una recomendación sobre el trabajo a domicilio en 1996.³⁵ Se ha promulgado también un convenio sobre el trabajo a

35. Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (No.177) y Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (No. 184). La meta principal es de evitar la discriminación de los trabajadores a domicilio respecto de los trabajadores dentro de una empresa.

tiempo parcial, cuyo contenido apunta a que se den a los trabajadores a tiempo parcial los mismos salarios y beneficios (proporcionalmente al tiempo trabajado) que a los trabajadores con jornada completa.³⁶

Respecto de las cadenas de subcontratación, puede ser útil que las empresas más grandes o de más recursos contribuyan a vigilar el cumplimiento de las normas laborales básicas en las empresas subcontratadas. Así se puede tratar de evitar que las empresas más pequeñas o de menos recursos compitan entre sí por la única vía de bajar los costos, sin respetar las normas laborales vigentes.

La responsabilidad de la empresa contratante puede ser materia de regulaciones legales u oficiales. En Chile, el Código Laboral estipula que “el dueño de la obra, empresa o faena será subsidiariamente responsable de las obligaciones laborales y provisionales que afecten a los contratistas en favor de los trabajadores de éstos” (Art. 64). Sin embargo, este artículo se aplica solamente cuando ya ha habido una negligencia del subcontratante respecto de sus obligaciones frente a sus trabajadores y no regula las condiciones cotidianas de trabajo. Otro ejemplo son los certificados de buena conducta laboral (que extiende la Inspección del Trabajo responsable) que se exigen por ley a todas las empresas contratistas en las licitaciones de Obras Públicas. En el sector privado, algunas empresas de la Gran Minería empiezan a exigir estos certificados también, aunque en estos casos no se trata de una obligación legal.

Otro método es la autorregulación voluntaria que consiste en que empresas se obligan a respetar los derechos laborales fundamentales y a controlar el cumplimiento de las normas en sus empresas subcontratistas. Esta autorregulación puede ser impulsada por empresas individuales (como por ejemplo los “códigos de ética” de algunas empresas norteamericanas del vestuario y del calzado, véase OIT, 1996), por asociaciones gremiales y sus miembros, o por un acuerdo bipartito entre empleadores y trabajadores. La empresa estatal del cobre CODELCO, por ejemplo, controla las prácticas laborales en sus empresas subcontratistas como un elemento de la Alianza Estratégica que se aplica actualmente (véase Parte III.A.). Esta práctica forma parte de la coordinación entre dirección y sindicatos, en que la dirección acepta no sustituir a trabajadores de la empresa matriz por trabajadores en empresas subcontratistas con condiciones de trabajo inferiores. Otro ejemplo chileno es el Código de Prácticas Forestales que se elaboró en el marco de la Comisión Tripartita del Sector Forestal, apoyado por un proyecto de la OIT.³⁷ La idea del Código, que se aprobó en mayo 1997, es establecer un catálogo de buenas prácticas respecto de las condiciones de trabajo y la sustentabilidad medioambiental. Las tres partes (Confederación Nacional de Trabajadores Forestales, Corporación Chilena de la Madera y Dirección del Trabajo) aceptan estas reglas y se comprometen a fomentar su cumplimiento.

36. Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (No.175) y Recomendación sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (No.182).

37. Proyecto Interdepartamental de Medio Ambiente y Mundo Laboral.

Un tema importante también es el acceso a la capacitación. Según los datos de la última encuesta CASEN (1994), todos los grupos de ocupados en situaciones de empleo atípico tienen menores tasas de capacitación que los asalariados permanentes con contrato de trabajo. (Véase el cuadro 24 en la sección D de este mismo acápite). En parte, esta diferencia seguramente corresponde al menor compromiso que adquiere la empresa frente a mano de obra que tiene altas tasas de rotación y un vínculo más bien volátil con la empresa. Sin embargo, también intervienen factores institucionales que tienden a excluir la mano de obra en situaciones atípicas de la capacitación. Es un desafío importante concebir un marco regulatorio que no excluya a estos ocupados de la capacitación.³⁸

Finalmente, es importante fomentar aquellas formas de nuevos empleos más virtuosos, aunque el ambiente de intervención regulatoria sea limitado. Como ejemplos se pueden mencionar medidas de política industrial que fomenten relaciones de subcontratación que involucrando especialización de las empresas subcontratistas, así como el fomento del trabajo a tiempo parcial (López, 1996). Ello podría comprender: (a) remover obstáculos de orden administrativo, (b) incentivos tributarios, (c) incentivos a los trabajadores con responsabilidades familiares (licencia de maternidad, licencia parental, guarderías infantiles, horas flexibles, etc.), (d) jubilación por etapas (López, 1996).

b) Representación de intereses

A pesar de las ventajas de las formas atípicas, como la flexibilidad que apoya las estrategias de competitividad de las empresas y que a menudo puede ser beneficioso para el trabajador también, existe una justificada preocupación por la falta de protección para los trabajadores en empleos atípicos. Esta falta no se refiere solamente a los aspectos de previsión social, sino que también se refleja en la falta de representación colectiva de intereses. Como se puede apreciar en el cuadro 24, presentado antes, todas las formas atípicas de trabajo en Chile se vinculan con tasas de sindicalización muy inferiores a las de los asalariados permanentes con contrato.

La fragmentación del proceso productivo mediante la subcontratación en varios sectores productivos conlleva una fragmentación sindical y hace difícil la coordinación entre los trabajadores de la empresa matriz y aquellos de las empresas subcontratistas.

38. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, la legalización de todas las partes involucradas ya es suficiente para permitir el acceso a los beneficios del SENCE. Por ejemplo, las empresas contratistas de la fruticultura pueden participar en estos programas, aunque pocos lo hacen en la práctica (Echenique, 1993: 30).

Un método posible para la representación de intereses en empresas pequeñas o con un alto nivel de rotación entre empresas del mismo sector geográfico son los sindicatos Interempresa y las organizaciones sindicales territoriales.

Un ejemplo para un Sindicato Interempresa se encuentra en la industria textil y del vestuario. El sindicato (afiliado a la confederación CONTEXTIL) se formó en 1995 y organiza unas 60 personas, trabajando mayoritariamente en el barrio Patronato. Debido a su reducido tamaño y la situación legal, el Sindicato Interempresa no puede negociar directamente, sino que ve sus tareas principales en la sensibilización de la opinión pública, información de los trabajadores del sector sobre los derechos laborales y asesoría en caso de conflictos jurídicos entre empleadores y trabajadores.

En la minería, el Sindicato de Montaje Industrial organiza (entre otros) a trabajadores de las empresas subcontratistas, a pesar de que la gran mayoría trabaja con contratos por faena o por obra. En efecto, debido a su fuerte posición en el mercado laboral y al alto grado organización, estos trabajadores gozan de buenos salarios, aunque pagados con jornadas laborales muy largas.

5. Conclusiones

El mercado laboral chileno está cambiando rápidamente y no es posible seguir analizándolo estáticamente. Se están creando nuevos empleos en lo que se refiere a las formas de contratación, elementos de estabilidad, sistemas de pagos y niveles de protección. Desde el punto de vista de la calidad del empleo, la situación es muy heterogénea y se observan vacíos en la legislación laboral.

Por otra parte, los empleos atípicos se alejan de los empleos considerados estándares en alguna característica central y generalmente se vinculan con procesos de precarización del empleo. Nuevamente la regulación se presenta como importante, así como también lograr alguna manera en que los intereses de los trabajadores alcancen formas orgánicas de expresión.

F. EXCLUSION SOCIAL Y POBREZA

Una manera especial de analizar el funcionamiento del mercado del trabajo consiste en introducir el enfoque de exclusión social que, como lo señala Touraine, pone el énfasis no en las relaciones jerarquizadas, los que están “arriba” y los que están “abajo”, sino que más bien en los que están “adentro” y los que están “afuera”.³⁹

39. Para detalles sobre el concepto de exclusión social y resultados de algunos estudios empíricos, ver Rodgers, Gore y Figueiredo (1995) y Barros, de los Ríos y Torche (1996). Para aplicaciones del enfoque al caso chileno, ver Mac-Clure y Urmeneta (1996) así como la Relatoría de un Taller realizado en Santiago en 1995 (OIT, 1996).

La exclusión social se caracteriza por el debilitamiento o quiebre de los vínculos que unen al individuo con la sociedad, aquellos que le hacen pertenecer al sistema social y mantener una identidad con éste. Estos vínculos pueden darse en tres niveles diferenciables pero que se relacionan entre sí. El primer nivel es el funcional, y se refiere a la existencia de los vínculos que debe establecer el individuo con el sistema económico general, y en particular con el mercado del trabajo, ya que en él no sólo articula normalmente la principal fuente de ingresos, sino que también porque es a través de la estructura ocupacional que el individuo, y por su intermedio su familia, obtienen su status social y su eventual integración al sistema social. El segundo nivel es el cultural y se relaciona con los vínculos del individuo al sistema educacional y a la socialización de normas y valores que adaptan al individuo a la sociedad y le proporcionan las habilidades básicas para desenvolverse en ella. El tercer nivel de vínculos es el social, que tiene que ver con los lazos que el individuo establece con grupos, familias y otros individuos. Si bien es bastante difícil operacionalizar estos vínculos sociales para la investigación empírica, existe un estudio sobre dos poblaciones, realizado en 1989, en el cual se trató de medir el tamaño de las redes sociales según su situación socioeconómica. El resultado fue que, efectivamente, las redes más pequeñas (alrededor de 8 personas) correspondían a los más pobres y las redes más grandes (unas 11 personas) a los no pobres. Un problema importante de los más pobres consiste en que el mayor número de lazos se establece en el círculo más cercano y cerrado de los vecinos y parientes. Los contactos fuera de este círculo, que serían cruciales para la búsqueda de empleo y una mejor integración social en general, son muy escasos (Espinoza, 1995).

Por la naturaleza de este trabajo por supuesto interesa centrar la atención, aunque no de manera exclusiva, en el nivel funcional, específicamente en la comprensión de los mecanismos y procesos que influyen o determinan particulares formas de exclusión social de individuos y de categorías sociales del mercado del trabajo y del acceso a los ingresos.

1. Escasa participación en el mercado del trabajo

La primera forma de exclusión que se quiere resaltar en este análisis es aquella que se refiere a la ausencia de participación en el mercado del trabajo por la vía de la inactividad. Ya se mencionó anteriormente en este capítulo, en la sección II.A., que la tasa de participación en Chile bordea el 55%, pero que se da en forma diferenciada por género, ya que la tasa de participación masculina es de alrededor del 75%, cifra que se mantuvo relativamente estable durante la década pasada, y la misma tasa para las mujeres alcanza al 34%, volumen que se ha ido incrementando en el mismo período. Así, el ingreso de las mujeres al mercado del trabajo (sobre todo urbano) es uno de los hechos significativos relacionados con la forma de funcionamiento de este mercado. Pero este aumento

Cuadro 35 Participación laboral según sexo y quintiles de ingreso en los hogares, 1990-1994

Tasa de participación	Quintil de ingreso											
	1		2		3		4		5		Total	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Hombres	69.7	74.1	75.3	76.6	74.3	76.1	74.8	76.2	74.4	74.4	73.8	75.5
Mujeres	19.0	19.0	27.6	26.6	32.0	35.6	37.9	43.5	46.1	49.7	32.3	34.4
Total	42.2	44.2	48.1	50.3	52.7	55.1	55.8	59.7	59.9	61.9	52.0	54.2

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1990-1994.

en la participación se materializa de manera muy diferente según el nivel de ingreso que los hogares tengan, ya que las cifras muestran en forma elocuente que en los hogares pobres las mujeres participan decididamente en una menor proporción que las mujeres que pertenecen a hogares con ingresos superiores.

Ello en parte explica por qué el número de ocupados por hogares es significativamente más bajo en los hogares pobres, sobre todo entre los hogares indigentes; en 1994 el promedio de ocupados en hogares indigentes era de 0.8 personas, en hogares pobres 1.2 y en hogares no pobres 1.5 personas: casi el doble que en los hogares indigentes (MIDEPLAN, 1996). Este hecho es importante porque se da aún en el contexto en que los hogares pobres tienen más personas en el hogar que los hogares de los quintiles más ricos, y por lo tanto, en teoría, la disponibilidad de mano de obra sería mayor. Así, en los hogares más pobres hay alrededor de 4.6 personas y en los hogares más ricos sólo 3.2 personas. Por todo esto es que la tasa de dependencia entre los pobres es 4.5 y entre los ricos alrededor de 2. Se concluye por lo tanto que factores demográficos se unen con elementos de exclusión del mercado del trabajo para constituir uno de los elementos que ayudan a explicar la pobreza de los hogares.

Un cálculo simple permite ilustrar el punto anterior. Consiste en tomar el ingreso de los hogares indigentes y de los pobres no indigentes y aplicarles la tasa de participación del decil más alto.⁴⁰ El resultado muestra que los indigentes habrían aumentado su ingreso en 96%, lo que significa que si ello hubiese ocurrido, el ingreso promedio per cápita de los indigentes habría subido en 1994 a \$ 15 984, monto superior a la línea de indigencia. El aumento en el ingreso de los hogares pobres en cambio habría subido 31%, la que, siendo una cifra menor, aún es considerable. Se comprende entonces lo importante que se torna buscar instrumentos y mecanismos que permitan eliminar las causas que excluyen a los miembros de los hogares más pobres de participar en el mercado del trabajo, permitiéndoles así superar la inactividad.

40. Suponiendo además que los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo habrían ganado lo mismo que la persona del hogar que ya era activo.

Como ya se vio recién, un primer grupo que está excluido del acceso al mercado del trabajo son las mujeres de los hogares pobres. Entre las causas que a menudo se mencionan se encuentra la necesidad de atender las labores del hogar y el cuidado de los niños, el bajo nivel educacional comparado con las mujeres de los demás estratos socioeconómicos y también, en muchos casos, cuestiones culturales que obligan a las mujeres a quedarse en el hogar, en la medida en que se considera aún que el trabajo y la provisión de los ingresos para el hogar constituye un rol masculino (aunque en el 25% de los hogares indigentes la jefatura del hogar la tiene una mujer). Estos factores culturales también se encuentran presentes por el lado de la demanda, ya que en muchas ocasiones las unidades productivas también discriminan en contra del empleo de las mujeres. Esta es un área de política en la que claramente al perfeccionar mecanismos que promuevan la igualdad de oportunidades entre los géneros se puede tener un significativo impacto sobre la integración social.

La exclusión del acceso al mercado del trabajo se da en general en todos los hogares pobres porque al analizar la tasa de participación por grupos de edad también se aprecia una exclusión particularmente de los jóvenes. En efecto, la participación en el mercado del trabajo de los jóvenes que tienen entre 15 y 24 años de edad y que pertenecen al quintil más bajo es de alrededor de sólo el 30%, cifra que se compara desfavorablemente con el 42% que corresponde al promedio de los hogares, y al 51% que corresponde al quintil 4. De modo que se puede plantear que los bajos niveles de ingreso están relacionados con una baja tasa de participación general de todos los miembros de esos hogares, pero particularmente de las mujeres y los jóvenes.

2. Falta de acceso al empleo

Un segundo nivel de exclusión que es importante analizar se refiere a aquellas personas que estando activas en el mercado del trabajo se encuentran sin empleo, es decir están desocupadas.

Una primera constatación que es muy importante hacer es que el impacto que tiene la desocupación sobre los ingresos de los hogares ha cambiado radicalmente en América Latina en general y en Chile, en particular. En efecto, durante la década de los 70 y hasta mediados de la década de los 80, la desocupación estaba hasta cierto punto dissociada de la pobreza de los hogares, por cuanto los estudios del PREALC mostraron que usualmente los desocupados eran población secundaria, que no tenían la responsabilidad principal de sostener económicamente al hogar y que en general los desocupados pertenecían a hogares en los cuales no existía una presión fuerte por ingresar al mercado del trabajo. Se hablaba entonces que los pobres no se podían dar “el lujo” de estar desocupados y que por lo tanto optaban por autogenerarse un empleo; es decir, ingresaban al sector informal.

Sin embargo, durante el período que comprende este informe se ha visto que actualmente la desocupación es una de las causas de la pobreza de los hogares. Primero, en los hogares pobres, y particularmente entre los indigentes, la tasa de desocupación es más alta; es 20 veces mayor entre los hogares del quintil más bajo que entre los hogares del quintil más alto. Esta diferencia abismante parece estar aumentando, ya que en 1987 era 11 veces mayor (Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, 1996). Segundo, de acuerdo a la información de la CASEN 1994 (MIDEPLAN, 1996) mientras que la tasa de desocupación nacional fue de 6.8%, entre los hogares indigentes fue de 27.6%, pero bastante diferente además según el género. En efecto, en tanto que para los hombres la tasa fue de 24%, para las mujeres fue de alrededor de 39%, de manera que también en el plano de la desocupación las mujeres, particularmente las más pobres, se ven mayormente afectadas.

El impacto diferenciado que tiene la desocupación sobre los hogares de acuerdo a su ingreso, y al interior de los hogares sobre las diferentes personas, se observa también de acuerdo a la edad de ellas. Se mencionó recién que los jóvenes de los hogares pobres tienen una tasa de participación en el mercado del trabajo bastante más baja que sus homólogos de hogares con mejores ingresos. Sin embargo, aún así, la tasa de desocupación de este grupo es también mucho más alta que los jóvenes del resto de los hogares, llegando a ser para el grupo de edad de 15-24 años en promedio 4 veces superior a los jóvenes del quintil más alto. Para el grupo de edad de 15 a 19 la situación es más aguda, particularmente en el caso de las mujeres, donde la tasa de desocupación en 1994 fue de 49%.

El resumen de esta situación de los jóvenes pobres entre 15 y 24 años se puede ilustrar diciendo que de cada 10 jóvenes pobres sólo tres ingresan al mercado del trabajo y de estos tres, sólo dos consiguen un empleo. Al indagar sobre las razones de esta baja inserción en el mercado del trabajo se observa que la participación en el sistema educacional explica sólo una parte de la ausencia en el mercado del trabajo, ya que el 30% de los jóvenes inactivos entre 15 y 19 años no se encuentran estudiando. Como es de esperar, este porcentaje sube al 80% en el caso de los grupos de 20 a 24 años, particularmente en el caso de las mujeres, la mayoría de las cuales se encuentran dedicadas a los quehaceres del hogar. Ciertamente se puede señalar que la integración social de los jóvenes pobres al trabajo es muy débil y que sus vínculos funcionales son relativamente escasos. Esto es precisamente lo que los define como un grupo excluido socialmente.

Como el tema del desempleo juvenil es importante en el país y se ha transformado en un elemento central de la política social de los últimos gobiernos, en esta parte se incluye una sección especial sobre el tema (sección H).

3. Exclusión de los buenos empleos

Finalmente interesa conocer también hasta qué punto ciertos grupos de la población se encuentran excluidos de los buenos empleos, no sólo entendidos éstos como aquellos que tienen un nivel de ingresos aceptable sino que también los que van acompañados de diversos grados de protección social, usualmente definidos por la ley laboral (véase sección II.D.).

Una primera constatación que bien vale la pena resaltar se refiere a que, como ya lo ha señalado MIDEPLAN (1995), los niveles de ingreso del trabajo de los hogares son en general bajos y bastante uniformes. Los promedios de los cuatro primeros quintiles son inferiores al promedio nacional: se mueven entre 1.2 salarios mínimos mensuales para el quintil 1 y 3.2 salarios mínimos mensuales para el quintil 4. Estos datos son complementarios a los que se señalan que entre 1970 y 1990 los grupos medios son los que han experimentado un deterioro en sus ingresos como proporción del ingreso total. Así, si consideramos que los grupos medios del país podrían estar representados por los quintiles 3 y 4, parece notable que los ocupados de esos hogares percibieran como ingresos del trabajo en 1992 sólo entre 2.25 y 3.12 salarios mínimos. Para decirlo de otra manera, siendo en el país los ingresos del trabajo de los ocupados de clase media inferiores al promedio nacional, ello naturalmente se refleja en la distribución del ingreso que es relativamente más concentrada en comparación con otros países de América Latina. En efecto, un estudio reciente de la CEPAL, basado en las encuestas de hogares, efectuado en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México muestra que el decil de ingresos más alto se apropia en Chile de una proporción mayor del ingreso total que en los otros países estudiados

Cuadro 36 Algunas características del empleo de los jóvenes que pertenecen a los hogares más pobres del país, 1994a/ (porcentajes)

	Edad				Resto de quintiles	
	15-19		20-24		Promedio nacional	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Desprotección en el empleo						
A. Sin contrato de trabajo	63	71	42	52	18	20
B. Sin previsión social	70	72	43	60	35	36
C. Sin seguro médico	55	59	52	60	29	23
Tipo de empleo						
A. Formal	27	30	49	48	63	60
B. Informal	19	16	15	15	18	15
C. Agrícola	54	25	36	12	17	7
D. Doméstico	0	29	0	28	0	8

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1994.
 a/ Corresponden al quintil más bajo.

(sólo para áreas metropolitanas), y presenta el más alto índice de concentración del ingreso (coeficiente de Gini de 0.512) (Jiménez y Ruedi, 1997).

Los datos que a continuación se analizan muestran también que los jóvenes tienen empleos de baja calidad, particularmente los que pertenecen al 20% de los hogares más pobres del país.

Obviamente las diferencias son sustantivas. Los jóvenes trabajan en ocupaciones con baja protección social y están concentrados en ocupaciones agrícolas o domésticas. La ausencia del empleo en el sector formal de los más jóvenes es notoria en comparación con el promedio nacional. Uno de los aspectos que también merece destacarse es que casi la mitad de los jóvenes entre 20 y 24 años trabajan en el sector formal y aunque en su mayoría son fuerza de trabajo secundaria en el hogar (no jefes), aún así pertenecen a un hogar pobre. Ello refuerza el panorama al que se ha hecho referencia antes en el sentido de que los salarios son muy bajos en el país: aunque dos personas trabajen en el hogar, no queda asegurado que éste salga de la pobreza.

También llama la atención que entre las mujeres jóvenes sobre todo, pero también entre los hombres, los grados de desprotección social son mucho mayores que la participación en el empleo informal. Debe concluirse por lo tanto que también en el sector formal hay muchas formas de empleo precarias.

Una de las razones que puede explicar por qué los jóvenes probablemente tienen baja productividad y bajos salarios es que los niveles educacionales que tienen son muy bajos. En efecto, entre los hombres más jóvenes, el 51% sólo tienen educación primaria y de ellos 70% no la completaron. De este modo se configura la cadena de la pobreza. Jóvenes que pertenecen a hogares pobres entran al mercado del trabajo para aportar ingresos a sus hogares, con lo cual abandonan la educación. Como consecuencia de ello sólo tienen acceso a malos empleos, de baja productividad y bajos salarios y la misma falta de educación actúa como una barrera infranqueable a la movilidad ocupacional, prácticamente asegurando la pobreza futura. De este modo la pobreza se transmite intergeneracionalmente.⁴¹

4. Conclusiones

En síntesis, los hogares pobres muestran una baja tasa de integración al mercado del trabajo, lo que se encuentra particularmente en el caso de las mujeres y los jóvenes. Cuando ellos ingresan a la fuerza de trabajo están más sujetos a la desocupación y a los malos empleos. Las categorías sociales con débiles vínculos funcionales y culturales, y su situación como excluidos socialmente permite explicar en parte los niveles de pobreza de sus hogares.

41. Un análisis más detallado de los problemas de inserción laboral de los jóvenes se encuentra en la sección H de esta parte.

G. LA EDUCACION Y EL ACCESO DIFERENCIADO AL MERCADO LABORAL

1. Introducción

Una dimensión central de la segmentación del mercado laboral son las diferencias en los niveles de educación. Sin embargo, el valor de la educación va mucho más allá de proporcionar acceso al empleo e involucra dimensiones tales como el pleno desarrollo de las personas y la democratización de la sociedad. En este sentido, la educación compromete objetivos de largo plazo en distintos planos de la vida humana, que incluyen “despertares” y no sólo resultados referidos a rendimientos escolares. Existen parámetros educativos que no pueden ser reducidos a niveles de productividad.

Con todo, el acceso diferenciado al empleo es sin duda uno de los aspectos más importantes respecto de la educación en el marco del presente informe. Por estos motivos, resulta importante efectuar un análisis de la escolaridad de las personas para evaluar los logros y limitaciones del sistema educativo en términos de condiciones o factores antecedentes que afectan la inserción en el empleo y la calidad de la inserción laboral.

La elaboración de esta sección se orientó por las siguientes preguntas: en qué medida la escolaridad condiciona el acceso al empleo; y en particular cómo se relacionan, para la población total y para ciertas categorías (mujeres, jóvenes), la escolaridad alcanzada y la inserción en el mercado de empleo.

El camino transitado para responder estas preguntas fue el siguiente:

a) Observar la distribución de la escolaridad en la población total y en categorías específicas de género, localización urbano-rural, regiones y pobreza. Este ejercicio se orientó a determinar en qué medida las personas llegaban al mundo del empleo con diferencias educativas previas.

b) Relacionar las diferencias educativas con el acceso diferencial al mundo del empleo, sobre la base de cruzar las variables escolaridad, inserción laboral y salarios; en este caso, se buscó identificar la influencia de la escolaridad en el acceso al empleo.

2. Las diferencias educacionales en Chile

Una primera mirada a las encuestas de hogares, incluida la CASEN, comprueba que el analfabetismo es marginal en Chile y que la gran mayoría de la población cuenta al menos con educación básica; las diferencias de escolaridad son significativas entre los sectores urbanos y rurales y se presentan en mayor grado que las diferencias por género; la educación básica se encuentra “devaluada” respecto de contribuir a una mejor inserción laboral; un proceso similar, aunque en menor grado, afecta a la educación secundaria. Recién la educación secundaria completa modifica significativamente la calidad de la

inserción laboral. La educación superior sigue siendo privilegio de una elite y al mismo tiempo su aprobación constituye una condición necesaria pero no suficiente para acceder a puestos de trabajo de alta calificación. El valor relativamente alto de la escolaridad promedio de la población total en Chile, expresa la expansión del sistema educativo durante las últimas tres décadas.

La expansión de los sistemas educativos es un proceso común a América Latina en su conjunto. Igualmente, las diferencias de escolaridad según localización urbano-rural, la devaluación de la educación básica y una relativa separación entre escolaridad y empleo, son fenómenos generalizados en América Latina (UNESCO/PNUD, 1996).

En este marco, las principales tendencias observadas en Chile son:

La escolaridad promedio en la población total de Chile es relativamente alta: 9,2 años de acuerdo con la CASEN 1994, un año más allá de la educación básica. Entre 1990 y 1994, se ha mantenido relativamente estable. Sin embargo, la escolaridad promedio, aun en el marco de los procesos de ajuste estructural, ha crecido significativamente durante toda la década del 80 hasta el presente; en 1982, la escolaridad promedio en la población total era de 6.5 años, con una leve diferencia a favor de los hombres; para el mismo año, la escolaridad promedio en la población de 20-24 años era de 8.2 años en los hombres y de 8.4 años en las mujeres; en el grupo de 25 a 44 años, la escolaridad promedio era de 7.0 años en los hombres y de 6.8 años en las mujeres (UNESCO, 1996).

La escolaridad se relaciona con pobreza; mientras en 1994 los pobres cuentan con una escolaridad promedio de 7.8 años, los indigentes alcanzan 7.3 años y los "no pobres" 9.7 años. Aun más, mientras entre 1992 y 1994 se eleva levemente la escolaridad entre los no pobres (de 9.5 a 9.7 años), la escolaridad retrocede de 7.5 años en 1992 a 7.3 años en 1994, entre los indigentes; y de 8.0 años en 1992 a 7.8 años en 1994, entre los pobres (cuadro 37). Las diferencias de 2 años entre la escolaridad de los pobres versus los no pobres así como la conservación de la diferencia entre 1992 y 1994, confirma que la brecha entre ricos y pobres, que se mantiene en el Chile democrático, se manifiesta también en términos de acceso a la escolaridad. En términos más generales, se confirma también que la educación reproduce diferencias sociales y crea condiciones diferenciales para el acceso al empleo.

La escolaridad promedio presenta grandes variaciones por localización urbano-rural; en 1990, la escolaridad es significativamente mayor en el sector urbano tanto según la CASEN como la Encuesta Nacional del Empleo (9.6 versus 6.2 según la CASEN 1990 y 9.1 versus 5.4 según la Encuesta Nacional del Empleo); durante 1992 y 1994 estas diferencias se mantienen en torno de 3 años, en desmedro del sector rural (9.6 versus 6.3 en 1992, CASEN 1992; 9.7 versus 6.4 en 1994, CASEN 1994).

La escolaridad promedio presenta también grandes variaciones según edad; de acuerdo con la CASEN 1990, la escolaridad disminuye a medida que aumenta la edad; la población de 75 años tiene en promedio la mitad de años de escolaridad que los menores de 34 años (UNESCO/PNUD, 1996). Esta

información da cuenta de los cambios en el tiempo en el acceso a la escolaridad y confirma la expansión del sistema educativo en las últimas décadas.

La escolaridad promedio presenta variaciones por género, en desmedro de las mujeres; a diferencia de lo que ocurre en la PEA, donde ellas presentan alguna ventaja educativa en relación a los hombres; en 1990, los hombres presentan leves ventajas respecto de las mujeres (9.1 versus 8.8, según CASEN y 8.7 versus 8.5 según la Encuesta Nacional del Empleo); en 1994, esta diferencia se mantiene (9.4 versus 9.0, CASEN 1994). Aun más, si bien la diferencia a nivel general es muy leve, se observan dos tendencias: a) en el grupo menor de 35 años, las diferencias de escolaridad entre hombres y mujeres no son significativas (CASEN 1990, según UNESCO/PNUD 1996); b) hacia 1994 se observan diferencias en la cobertura de la educación superior entre hombres y mujeres (la cobertura de la educación superior llega al 25.6% de los hombres y al 22% de las mujeres, CASEN 1994).

Sobre la base de esta información se puede concluir que si bien en las generaciones más jóvenes no se observan diferencias por género en la escolaridad promedio, persisten diferencias más sutiles por género en los niveles superiores del sistema educativo, en desmedro de las mujeres. Se ha producido un desplazamiento de la discriminación por género; este hecho se une con la devaluación de la educación básica y en menor grado de la educación media. Resulta entonces que es en la educación superior, nivel que implica mayores posibilidades de movilidad o de diferenciación social, donde se hace presente la discriminación por género.

La tasa de analfabetismo es marginal en Chile si se considera la población total (4.4% en 1994, CASEN 1994); sin embargo, el nivel de analfabetismo es levemente superior en las mujeres, se triplica en las zonas rurales y casi se duplica en algunas regiones como la IX y la X, por último, el analfabetismo crece entre las mujeres rurales de las regiones que cuentan con las comunas más pobres y/o con alta presencia de comunidades indígenas. Asimismo, son analfabetas el 30% de las mujeres rurales de la II región y el 15% de las mujeres rurales de la IV, VII, VIII y IX región (CASEN 1994).

Cuadro 37 Años promedio de escolaridad de la población de 15 años y más, según sexo y situación de pobreza, 1992-1994a/

Sexo	Indigencia		Pobreza		No pobres	
	1992	1994	1992	1994	1992	1994
Hombres	7.7	7.4	8.1	7.9	9.7	9.8
Mujeres	7.4	7.2	7.9	7.8	9.3	9.5
Total	7.5	7.3	8.0	7.8	9.5	9.7

Fuente: MIDEPLAN (1996) con base en datos de las encuestas CASEN 1992 y 1994.

a/ Se excluye a la población ocupada en el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Es interesante destacar que si bien el analfabetismo se incrementa entre los pobres y llega casi a duplicarse entre los indigentes (8%, CASEN 1994), se modifica en mayor grado en términos de localización urbano-rural (en sector rural llega al 12%, CASEN 1994); aun más, la combinación rural- indigente es la que presenta las tasas más altas de analfabetismo (14%, CASEN 1994).

De acuerdo con fuentes más desagregadas, el analfabetismo tiene una presencia más fuerte que la inferida desde la CASEN en determinadas localidades. Por ejemplo, según informantes de la región, el analfabetismo en la Araucanía bordea el 20% y más. En el mismo sentido, de acuerdo con el Censo de 1992, el analfabetismo femenino se eleva hasta el 30% en algunas comunas de la Araucanía, donde residen principalmente comunidades mapuches, duplicando además al analfabetismo masculino. Una investigación sobre el analfabetismo femenino en Chile (Letelier, 1996) alerta acerca que la magnitud del analfabetismo femenino es mayor que la expresada por la tasa que revela el último Censo de Población o las encuestas de hogares; el solo ejercicio de observar la distribución del analfabetismo femenino por edades, muestra que el 22% de las mujeres rurales de 45 a 49 años y el 28% de las mujeres de 50 a 54 años son analfabetas (Letelier, 1996, según Censo 1992). Las entrevistas realizadas en el marco del estudio de Letelier en seis localidades pobres del país muestran una presencia significativa del analfabetismo femenino así como sus consecuencias en la vida cotidiana de las mujeres y sus familias.⁴² La investigación de Letelier identifica un analfabetismo absoluto y funcional⁴³ del orden del 50% entre las mujeres de la muestra; en efecto, un 18% no asistió a la escuela, un 9% completó el primer grado y un 25% terminó segundo o tercer grado. Si se analizan estos resultados a la luz de una de las conclusiones de la investigación regional UNESCO sobre analfabetismo funcional —que señala que sólo a partir de los cinco grados aprobados de la educación primaria se deja atrás la posibilidad de ser un analfabeto funcional (Infante, 1995)—, no quedan dudas que la categoría de analfabetismo se amplía más allá del 18% de las mujeres de la muestra que no asistió a la escuela.

Esta información nos permite afirmar que el analfabetismo es un fenómeno complejo y diverso, que continúa afectando tanto en términos absolutos como funcionales a algunos grupos sociales, especialmente sectores rurales, comunidades indígenas, mujeres de comunas pobres, mujeres rurales y mujeres de grupos de edad de 45 años y más.

De acuerdo con los datos de la CASEN 1994, la cobertura de los distintos niveles del sistema educativo es muy dispar; mientras la cobertura de la

42. Se entrevistó a 250 mujeres, de 15 a 55 años, en seis comunas: dos comunas pobres de la Región Metropolitana, una localidad semirural de zona central donde las mujeres trabajan como cosecheras y tres comunas mapuches de la Araucanía.

43. El concepto de analfabetismo funcional es más amplio que el de analfabetismo absoluto e incluye aquellas personas que no reúnen las competencias intelectuales, laborales y sociales para integrarse a la vida social.

educación parvularia es del 26.9%, la cobertura de la educación básica es casi total (97.6%); en el mismo sentido, una alta cobertura de la educación media (84.2%) se corresponde con una cobertura restringida en educación superior (23.7%).

En primer lugar es importante destacar la escasa cobertura de la educación parvularia que alcanza a un 26.9%. La cobertura se reduce en sector rural al 13.7% y tiene marcadas diferencias según las regiones (entre 15% en la Región IX y 32% en la I) (CASEN, 1994).

En relación con la cobertura de la educación básica, no sólo la cobertura es casi total (97.6% promedio nacional) sino que en todas las regiones supera el 94%. En términos generales se observa una diferencia de 4 puntos entre la cobertura de la educación básica en áreas urbanas versus rurales (98.4% y 94.2%, respectivamente). Sin embargo, la educación básica es el nivel del sistema educativo que presenta menos diferencias internas entre las zonas rurales y las zonas urbanas. La cobertura de la educación básica también se asocia con la pobreza "dura", en forma tal que entre los indigentes se reduce al 95.3%; sin embargo, la cobertura de la educación básica no presenta diferencias entre pobres no indigentes y no pobres: la relación de la cobertura de la educación básica con pobreza es menos fuerte que con sector rural; aun más, cuando se combina indigencia con ruralidad se llega a los niveles más bajos de cobertura (92.9%) (CASEN, 1994).

En síntesis, la educación básica se ha generalizado a nivel nacional y aun es alta su cobertura en los sectores rurales y en las poblaciones indigentes. Al mismo tiempo, los sectores rurales y las poblaciones indigentes cuentan con la menor cobertura y justifican políticas educativas focalizadas en el campo de la educación básica.

En relación con la educación media, el cuadro 38 muestra que la cobertura es alta pero menor que la cobertura de la educación básica (84.2%, CASEN 1994) y presenta mayores variaciones por pobreza, sector rural versus urbano y regiones. La cobertura de la educación media se reduce significativamente entre la población indigente (69.9%, CASEN 1994) y aun más en el área rural (57.0%); en 1994, la combinación indigente rural alcanza los valores más bajos (41.3%) y los más altos se observan en la combinación urbano no pobre (91.6%). Nuevamente la reducción de la cobertura se asocia en mayor grado con ruralidad que con pobreza. Se observan diferencias entre regiones y grandes variaciones al interior de las regiones según urbano rural. En síntesis, la distribución de la cobertura de la educación media da cuenta de una gran fragmentación en el país, y la variable más importante parece ser la residencia en el medio urbano o rural.

La educación superior presenta un crecimiento interesante entre 1992-1994 (17.4% en 1992, 23.7% en 1994, CASEN 1992-1994); sin embargo, este cambio favorece en mayor grado a los hombres que a las mujeres y a los no pobres que a los pobres (en los hombres la cobertura es del 25.6% y en las mujeres del 22%; en los no pobres es del 28.6%, en los pobres no indigentes del 8.4% y en

Cuadro 38 Cobertura de educación media por zona y situación de pobreza, 1992-1994^{a/} (en porcentajes)

Zona	Indigentes		Pobres no indigentes		No pobres		Total	
	1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994
Urbana	75.2	77.0	83.0	83.4	91.9	91.6	88.2	88.6
Rural	49.9	41.3	56.9	54.4	51.4	61.0	52.7	57.0
Total	70.5	69.9	78.7	79.0	85.4	87.6	82.4	84.2

Fuente: MIDEPLAN (1996) con base en datos de la encuesta CASEN 1992 y 1994.

Cuadro 39 Cobertura de educación superior por sexo y situación de pobreza, 1992-1994^{a/} (en porcentajes)

Sexo	Indigentes		Pobres no indigentes		No pobres		Total	
	1992	1994	1992	1994	1992	1994	1992	1994
Hombres	12.8	10.1	10.8	9.1	21.5	29.8	18.8	25.6
Mujeres	6.7	9.2	7.5	7.9	20.8	27.2	16.5	22.0
Total	9.3	9.6	9.0	8.4	21.1	28.6	17.7	23.8

Fuente: MIDEPLAN (1996) con base en datos de la Encuesta CASEN 1992 y 1994.

a/ Se excluye el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

los indigentes del 9.6%); es interesante señalar que la cobertura de la educación superior se modifica en mayor grado por pobreza que por género y que no hay diferencias significativas entre pobres indigentes y no indigentes; aun más, en las mujeres indigentes se observa la cobertura más baja (7.9%). Por último, el crecimiento de corto plazo que se observa entre 1992-1994 es mayor para el grupo de los no pobres que para todos los otros grupos e incluso mayor que para el total nacional (entre los no pobres la cobertura de la educación superior crece del 21.1% al 28.6% de 1992 a 1994) (cuadro 39).

En síntesis, la observación de la distribución de la escolaridad, el analfabetismo y la educación (niveles de parvularia, básica, media y superior) en la población total y en grupos específicos, permite concluir que la educación sigue siendo un mecanismo importante de reproducción de diferencias sociales. En consecuencia, las personas ya llegan al mundo del empleo con diferencias marcadas en su capital educacional; diferencias educativas, a su vez, asociadas con localización urbana-rural, género y pobreza.

3. La influencia de la escolaridad en el acceso al empleo y al salario

Las diferencias educativas que se relacionan con las posiciones de estrato económico, género y lugar de residencia, que se analizaron en el acápite anterior,

a su vez influyen sobre el acceso al empleo y a diferentes niveles salariales. Usando nuevamente la información que proporciona la CASEN, se observan diferentes tendencias en torno a la relación escolaridad-empleo-salario.

El primer factor que es necesario resaltar es que existen diferencias entre los niveles educacionales de la PEA según género, ya que como se ve en el cuadro 40, las mujeres que participan en el mercado del trabajo tienen un perfil educacional superior al de los hombres. De hecho, alrededor del 55% tiene educación secundaria completa o educación superior, proporción que en el caso de los hombre es sólo de 42%. Este factor ha sido interpretado antes (Durston, Larrañaga y Arriagada, 1995) como señal de discriminación en el mercado laboral contra las mujeres ya que la demanda de empleo les requeriría mayores niveles educacionales que a los hombres. Este argumento en conjunto con la evidencia de que las mujeres son más castigadas en términos de salario que los hombres, puede relacionarse con el hipotético funcionamiento de las leyes de mercado dentro del ámbito laboral, donde “si un activo es más riesgoso, se le exige mayor rentabilidad: dado que ciertos sectores pueden considerar que sería más riesgoso que contratar a un hombre, se le exigirá que sea más rentable (que tenga mayor nivel educacional) o si no, se le pagará menos. Sin embargo, como lo señala Arriagada (1990) es posible que también corresponda más bien a una opción que las mujeres más educadas toman y que en el caso de aquellas menos educadas operen también factores de exclusión social que se mencionaron en la sección F y que son elementos anteriores al mercado del trabajo.

Existe un fuerte condicionamiento de la escolaridad con respecto a la inserción laboral, particularmente en los extremos del continuo educativo. En efecto, las personas que son analfabetas tienen por supuesto mayoritariamente acceso a trabajos no calificados o trabajan en la agricultura, como se ve claramente en el cuadro 41. En el caso de las mujeres (véase el cuadro B-1 del anexo B) una mayoría de las analfabetas (70%) ocupan puestos no calificados (y sólo el 54% de los hombres), seguramente en el servicio doméstico, tendencia que tiende a ser válida incluso para las ocupadas con educación básica incompleta. En el otro extremo se encuentran los ocupados con educación superior que ocupan los cargos directivos, profesionales y técnicos, es decir los estratos ocupacionales altos. Igualmente que en el caso de los trabajadores con menor educación, en el nivel alto se observa una diferencia por género ya que

Cuadro 40 Niveles educacionales de la PEA según sexo, 1994 (porcentajes)

	Preescolar analfabetos	1 a 7	8	9 a 11	12	13 y más	Total
Hombres	2.3	20.4	14.3	20.6	26.5	15.8	100
Mujeres	1.7	14.7	11.6	17.2	31.1	23.7	100
Total	2.1	18.5	13.4	19.5	28.0	18.5	100

Fuente: OIT-ETM con base en la Encuesta CASEN 1994.

en el caso de las mujeres, un porcentaje importante de ellas (20%) se encuentra en el estrato de empleados de oficina, mientras que sólo el 9% de los hombres con igual educación se ubican como empleados de oficina, y un porcentaje mayor que las mujeres en cargos gerenciales. Para los trabajadores con educación secundaria también se aprecia una división por ocupaciones: en tanto las mujeres se ocupan sobre todo en comercio y trabajos de oficina, los hombres se ubican en ocupaciones manuales.

La educación básica ha sufrido un importante proceso de devaluación de su capacidad para generar movilidad social, particularmente cuando no se ha completado. El cuadro 41 muestra que la estructura ocupacional de los analfabetos no difiere radicalmente de los ocupados con menos de 8 años de educación, con la excepción de un pequeño segmento de trabajadores no calificados que pasan a ser operarios y artesanos, presumiblemente mejor calificados y remunerados (véase el cuadro B-1 en el anexo B). En el caso de las mujeres se observa un traslado leve hacia el comercio. Pero en general, la estructura ocupacional se mantiene similar desde el analfabetismo a los primeros 7 años de educación.

Adicionalmente, se observa en el cuadro 41 que la educación secundaria completa discrimina positivamente para acceder a mejores empleos. En el anexo

Cuadro 41 Distribución de los ocupados según nivel de escolaridad y grupos ocupacionales, 1994 (porcentajes de columnas)

	Preescolar analfabetos	1 a 7	8	9 a 11	12	13 y más	Total
Poder ejecutivo a/ Profesionales científicos, intelectuales	2.14	2.74	5.36	5.06	6.42	9.87	5.88
Técnicos y profesionales de nivel medio	0.38	0.14	0.13	0.35	2.411	39.72	8.23
Empleados de oficina	0.61	0.42	0.91	2.81	10.75	15.71	6.66
Vendedores comercio b/	0.41	1.12	1.72	5.23	17.37	14.15	8.90
Agricultores c/	7.20	10.59	12.07	17.03	19.83	8.88	14.18
Oficiales, operarios d/	16.55	11.40	7.59	3.78	1.81	0.85	4.91
Operadores y montadores e/	11.44	16.92	21.36	22.89	16.14	5.25	16.14
Trabajadores no calificados	2.79	6.95	12.11	14.51	11.65	3.00	9.56
Total neto f/	58.49	49.72	38.74	28.33	13.62	2.57	25.53
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: OIT-ETM con base en la Encuesta CASEN 1994.

Nota: Se excluye el servicio doméstico puertas afuera y su núcleo familiar.

a/ Miembros del poder Ejecutivo y Legislativo y personal directivo de la administración pública y de empresas.

b/ Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados.

c/ Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros.

d/ Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios.

e/ Operadores de instalaciones y máquinas, y montadores.

f/ Excluye las Fuerzas Armadas y los ocupados sin dato de oficio.

B, el cuadro B-1, se aprecia que ello es particularmente válido en el caso de las mujeres.

Si se observa la relación escolaridad-empleo desde el estrato ocupacional (que actúa como variable independiente), se pueden inferir nuevas relaciones; en este caso, se identifica para cada estrato ocupacional cómo se distribuye la escolaridad; este análisis permite determinar el nivel de escolaridad que alcanzaron los miembros de cada estrato ocupacional; asimismo, permite identificar cuáles son las credenciales educativas que en la realidad –no en la norma ni en términos de requisitos– se hacen presentes en los diferentes estratos ocupacionales (véase el cuadro 42).

En primer lugar resulta que se comprueba el desplazamiento “hacia abajo” de las calificaciones educativas en la población masculina: la mayoría (en torno del 60%) de los trabajadores no calificados declara educación básica completa y más; si se desglosa esta información se observa que cerca del 20% de los trabajadores no calificados tiene secundaria incompleta, otro 15% secundaria completa y un porcentaje en torno al 20%, educación básica completa. La excepción son los trabajadores agrícolas, quienes principalmente cuentan con educación básica incompleta (44%) o educación básica completa (21%). En el

Cuadro 42 Distribución de los ocupados según nivel de escolaridad y grupos ocupacionales, 1994 (porcentajes de líneas)

	Preescolar analfabetos	1 a 7	8	9 a 11	12	13 y más	Total
Poder ejecutivo a/	0.78	8.80	12.31	16.49	30.13	31.48	100.00
Profesionales científicos, intelectuales	0.10	0.31	0.22	0.81	8.06	90.50	100.00
Técnicos y profesionales de nivel medio	0.20	1.18	1.85	8.08	44.48	44.21	100.00
Empleados de oficina	0.10	2.37	2.61	11.25	53.84	29.83	100.00
Vendedores comercio b/	1.09	14.09	11.49	23.01	38.57	11.74	100.00
Agricultores c/	7.26	43.76	20.86	14.75	10.13	3.24	100.00
Oficiales, operarios d/	1.53	19.78	17.87	27.16	27.57	6.09	100.00
Operadores y montadores e/	0.63	13.72	17.10	29.06	33.60	5.89	100.00
Trabajadores no calificados	4.93	36.73	20.48	21.25	14.71	1.89	100.00
Total neto f/	2.15	18.86	13.50	19.15	27.57	18.75	100.00

Fuente: OIT-ETM con base en la Encuesta CASEN 1994.

Nota: Se excluye el servicio doméstico puertas afuera y su núcleo familiar.

a/ Miembros del poder Ejecutivo y Legislativo y personal directivo de la administración pública y de empresas.

b/ Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados.

c/ Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros.

d/ Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios.

e/ Operadores de instalaciones y máquinas, y montadores.

f/ Excluye las Fuerzas Armadas y los ocupados sin dato de oficio.

anexo B, cuadro B-2 se muestra que estas tendencias son relativamente similares para ambos sexos.

En segundo lugar, se observa que la distribución de la escolaridad entre la población masculina sigue la pauta de “a más alta posición ocupacional, más escolaridad” (la casi totalidad de los profesionales cuenta con 13 y más años de escolaridad mientras la mitad de los agricultores cuenta con educación básica incompleta). Esta pauta no se cumple para el casos de los gerentes (casi la mitad de los gerentes tiene sólo de 9 a 12 años de escolaridad mientras sólo un tercio cuenta con más de 12 años de escolaridad).

En tercer lugar, si se compara la distribución de la escolaridad en los grupos ocupacionales en 1995 y 1986 según la Encuesta Nacional del Empleo del INE, resulta que se observa el crecimiento de escolaridad en la década para todos los grupos ocupacionales, incluidos los profesionales y los gerentes. El desplazamiento más interesante es sin duda la ganancia en términos de educación secundaria completa e incompleta de los trabajadores no calificados.

En síntesis, resulta que para el caso de la población masculina (25 a 34 años) los puestos no calificados son ejercidos por personas con niveles formales de educación relativamente altos; sin embargo, la educación secundaria completa continúa discriminando en términos de participación en grupos ocupacionales más calificados.

La devaluación de la educación básica y de la educación media incompleta se comprueba al observar la relación entre la escolaridad y los niveles de salario en las personas ocupadas de 25 a 34 años. En particular, se observa que los años adicionales de educación básica no implican diferencias de ingreso; tampoco los años adicionales de educación media discriminan; sólo se produce un incremento significativo del ingreso con la educación media completa. La distribución salarial de Chile, que no implica diferencias entre las personas que cuentan con estudios básicos incompletos o completos o con educación secundaria incompleta, se diferencia a su vez de otros países de la región, que de acuerdo con CEPAL “otorgan una mejor posición relativa a quienes poseen estudios intermedios” (Durston y otros, 1995). En el mismo sentido, las personas jóvenes ocupadas y con educación superior triplican los ingresos de las personas en la misma condición pero con educación básica completa o incompleta y casi duplican los ingresos de las personas con educación media.⁴⁴

En síntesis, la educación secundaria completa y la educación superior son los niveles de escolaridad que agregan ingresos; al mismo tiempo la educación superior continúa llegando a una parte reducida de la población y se encuentra muy fragmentada; en la educación secundaria los estudios diagnósticos detectan

44. Los niveles promedio de ingresos son de 2.4 a 2.5 veces el valor de la canasta básica, para los ocupados con educación básica incompleta y completa respectivamente, 2.8 para los con educación secundaria incompleta, 3.9 para los con educación secundaria completa y 7.5 para los ocupados con educación superior (Durston y otros, 1995).

Cuadro 43 Población ocupada de 25-34 años, según nivel de instrucción y de ingreso (ambos sexos, total nacional)

Años de estudio	Número de personas	Ingreso promedio (x línea de pobreza)
Total	1 431 957	4.1
0-3	63 416	2.4
4-7	204 349	2.4
8	163 183	2.5
9-11	281 489	2.8
12	386 000	3.9
13 y más	331 292	7.5

Fuente: Durston y otros (1995).

también cuellos de botella en términos de equidad y calidad (Durston, 1995; Cariola, 1996).

Si se observa la relación entre escolaridad y niveles de desempleo, resulta que el desempleo afecta en mayor grado a las personas con educación media que con educación básica (Durston, 1995); sin duda esta información da cuenta de un estilo de inserción laboral, que implica más probabilidad de adaptarse si se cuenta con escasas credenciales educativas y por ende con mayor aceptación de los empleos accesibles para esta categoría de personas. Aun más, puede conjeturarse que este estilo deja fuera a los jóvenes; en efecto, los jóvenes cuentan con altos niveles de educación media y con alto desempleo (las tasas de desempleo juvenil al menos duplican las adultas). Sin embargo, en la sección siguiente se anota que una gran proporción de los jóvenes desempleados tienen muy bajos niveles educacionales. Adicionalmente es interesante observar que los que presentan mayores tasas de desempleo en 1995 según los datos de la Encuesta Nacional del Empleo son los egresados de Centros de formación técnica —una de las modalidades más fragmentadas de la educación superior— y los egresados de la rama agrícola de la educación técnico profesional de nivel medio.

En relación con los jóvenes se observan tres tendencias: (a) se ven afectados por la devaluación de la educación media incompleta, ya que este nivel no garantiza mejores salarios ni más acceso a los grupos ocupacionales altos; (b) se confirma que alrededor de la mitad de los adultos jóvenes tenía educación media completa (12 años y más de estudios aprobados) en 1992: 51.8% en el grupo 20-24 años, 48.0% para el grupo 25-29 años y 45.9% para el grupo 25-34 años (CASEN 1992); (c) la educación media completa discrimina en el caso de los jóvenes en términos de acceso al mundo del empleo y de retornos salariales.

Las discriminaciones educativas y laborales se combinan: en el mercado de trabajo, a igualdad de puesto, las mujeres tienen más escolaridad que los hombres; es decir, para acceder tienen que haber estudiado más; a igualdad de

puesto, las mujeres reciben menor salario; esto se observa en los distintos niveles ocupacionales; en Chile, las profesionales de las ciencias sociales reciben un salario 3 veces menor que sus colegas varones (Durston y otros, 1995).

La educación, o dicho con más precisión la escolaridad, ayuda a las mujeres a buscar trabajo; sin embargo, a iguales credenciales educativas, los hombres acceden a mejores puestos de trabajo. Aun más, si se clasifica a las mujeres por su nivel de escolaridad formal y se observa para cada grupo su inserción en la población económicamente activa, resulta que las mujeres con mayores tasas de actividad económica son también las que cuentan con mayor nivel de estudio formal, en particular educación universitaria (Letelier, 1996; Durston y otros, 1995; UNESCO/PNUD, 1996).

A partir de esta sucesión de discriminaciones educativas y laborales, se comprende la compleja trama que tejen las discriminaciones y se identifican: “tres eslabones en la cadena de la desigualdad: a) las desigualdades de acceso al mercado de trabajo que se relacionan entre otros factores con el nivel de instrucción alcanzado y con las áreas de estudio seleccionadas; b) las disparidades al interior del mercado de trabajo en las ocupaciones que se ejercen (segmentación); y c) las diferencias de los retornos de esa participación en el mercado de trabajo, es decir la forma distinta con que se retribuye a hombres y mujeres en el mercado de trabajo (discriminación salarial). Es posible sostener que se asiste a la construcción de una cadena que va creando y reforzando las diferencias entre sexos, para luego transformarlas en desigualdad de género” (Durston y otros, 1995).

4. Conclusiones

En síntesis, este ejercicio exploratorio en torno de la relación entre escolaridad e inserción laboral permite confirmar las siguientes tendencias: (a) no queda duda que la escolaridad sigue creando condiciones para la inserción laboral; aun más, la relación “a más educación, mejor empleo y mejor salario” se cumple si las personas han completado el nivel de la educación superior o al menos la educación secundaria; por el contrario, años de educación básica, educación básica completa o años de educación secundaria no mejoran el nivel de ingresos pero sí abren gradualmente el camino a otros trabajos, hecho que se manifiesta con mayor fuerza entre las personas que cuentan con educación secundaria incompleta; (b) la mayoría de las personas con pocos años de escolaridad se ubican en trabajos no calificados; (c) un alto número de las personas con primaria incompleta, completa y secundaria incompleta se desempeña también en trabajos no calificados; (d) la educación secundaria completa discrimina en dos sentidos: permite el acceso a trabajos más calificados y, conlleva mejores salarios; (e) por su parte, la educación secundaria incompleta, si bien no mejora el nivel de salarios, abre nuevos horizontes en términos de acceso a trabajos de mayor calidad; (f) la mitad de los gerentes no cuenta con

título de educación superior o sea las elites económicas se constituyen sobre otras bases que no son la educación.

La educación en sus modalidades formales y no formales continúa siendo el mecanismo primario de reproducción de las diferencias sociales, sin desmedro de que éstas se multipliquen en el mercado de empleo. Aun cuando reproduce las diferencias sociales, la educación continúa haciendo posible la movilidad social y la democratización social y política. La educación continúa creando condiciones para el acceso al mercado de empleo pero no garantiza la inserción, ya que la escolaridad se entrecruza en el mercado de trabajo con la clase social, el género y otras pertenencias a grupos étnicos, grupos étaeos y otros.

H. UN PROBLEMA ESPECIAL: EMPLEO Y DESEMPLEO DE LOS JOVENES

El comportamiento de la fuerza de trabajo juvenil ha pasado a ser un fenómeno que adquiere una especificidad y complejidad especial en Chile así como en muchos otros países del mundo. Prácticamente en todos los países de la OCDE el desempleo juvenil es alto, duplicando e incluso triplicando, el desempleo total. Alemania constituye la única excepción en que la tasa de desempleo juvenil no se diferencia de la de los otros grupos étaeos. Esta situación se repite en América Latina y el Caribe. La relación de los jóvenes desempleados dentro del desempleo total aparece mayor en el caso chileno que en el de países desarrollados y similar a la situación de Argentina, Costa Rica y México.

A continuación describiremos la evolución que ha tenido este fenómeno en Chile en los últimos años, de modo de detectar a través de la información existente a nivel de las estadísticas oficiales, las especificidades de la situación. Dado que la serie empalmada de la Encuesta Nacional del Empleo no contiene datos desagregados por edad, todos los datos presentados en esta sección provenientes de esta fuente para el período 1986-1995 corresponden a la serie antigua.

1. Análisis de la evolución de la fuerza de trabajo juvenil entre 1986 y 1996

a) Evolución y composición de la fuerza de trabajo, tasa de participación e inactivos

Entre 1986 y 1995 la población total de jóvenes de entre 15 a 24 se reduce de 2 403 550 a 2 336 650, situación que se relaciona con el fuerte descenso de las tasas de natalidad de las últimas décadas en el país (véase el cuadro C-1 en el anexo C). También la fuerza de trabajo se reduce en ese período, así como la

población que está fuera de la fuerza de trabajo (inactivos) para este grupo etáreo. Si bien la población de jóvenes hombres y mujeres se reduce, los cambios en la composición de ésta son inversos respecto de su situación ocupacional. En el caso de las mujeres aumenta el número (en un 4%) de aquellas que se integran a la fuerza de trabajo, mientras se reduce el de las que se declaran inactivas. Los hombres en cambio salen de la fuerza de trabajo, reduciéndose en un 8% desde 1986 a 1995 y aumenta el número de hombres inactivos. Ello habla de un incremento de la propensión de las mujeres a trabajar.

Interesante resulta destacar que para igual período al interior del grupo de los inactivos se produce un aumento en el número de los jóvenes que se declaran estudiantes de prácticamente 100 000 mujeres y 100 000 hombres. Mientras los jóvenes estudiando de entre 15 a 19 años crecen en un 19% aquellos entre 20 y 24 años crecen en un 41%; los que están en el primer tramo etáreo aumentan en 125 000 estudiantes y los de entre 20 a 24 años en 65 000 (hombres y mujeres) (véase el cuadro C-2 del anexo C). Ello muestra un mejoramiento de las expectativas de los jóvenes que optan por postergar su inserción ocupacional por un aumento de los años de estudio, ya que como veremos más adelante la proporción de los que buscan trabajo por primera vez se reduce en un 60%. El sistema educacional está reteniendo cada vez más años a la población joven.

Por otro lado, a lo largo de esos 9 años, mientras se reduce el número de mujeres jóvenes inactivas que declaran realizar quehaceres del hogar (desde 419 200 en 1986 a 343 300 en 1995), se incrementa el de hombres en esta situación, aunque la cifra absoluta todavía es baja (desde 8 300 en 1986 a 15 100 en 1995).

La relación entre fuerza de trabajo y población total es bastante equilibrada en la población de 20 a 24 años, la fuerza de trabajo crece levemente más que la población desde 1991 en adelante. El comportamiento de la fuerza de trabajo de entre 15 a 19 años en cambio, es más variable. Entre 1990 y 1992 la fuerza de trabajo crece menos rápidamente que la población, entre 1992 y 1994 crece más rápidamente y luego desde 1995 va reduciendo su crecimiento respecto de la fuerza de trabajo.

Si analizamos la población joven por sexo, vemos que la fuerza de trabajo de las mujeres que venía creciendo menos que la población desde 1986, incrementa su crecimiento fuertemente por sobre el de la población desde 1991 lo que se mantiene hasta 1995. Los hombres por su parte, aumentan la fuerza de trabajo por sobre el crecimiento de la población hasta 1994.

Se produce entonces, como lo señalamos, un cambio en el comportamiento de las mujeres desde 1991 en adelante con un incremento a la propensión a incorporarse a la actividad remunerada. Se observa también con las mujeres adultas, en el gran aumento de la tasa de participación de las mujeres con respecto a los hombres, cualquiera sea su edad. El incremento de la tasa de participación es mayor entre las mujeres jóvenes, así como la tasa de participación de los hombres jóvenes crece más que la de los hombres adultos desde 1992.

Cuadro 44 Evolución de las tasas de participación por sexo y edad, 1986-1996

Años	Mujeres		Hombres	
	15 a 24 años	Total	15 a 24 años	Total
1986	25.8	28.9	52.9	74.0
1987	25.2	29.4	52.1	73.8
1988	25.7	30.3	52.8	75.1
1989	24.9	30.7	52.7	75.9
1990	25.1	31.0	52.5	75.4
1991	24.1	30.7	50.9	75.4
1992	26.6	31.8	50.3	75.1
1993	28.3	33.8	54.2	76.6
1994	29.1	33.9	54.0	76.7
1995	27.5	33.5	50.6	75.7
1996	26.8	34.5	48.3	75.5

Fuente: Elaboración a base de datos del INE (Encuesta Nacional de Empleo, octubre-diciembre de cada año).

Nota: Datos para 1996 corresponden a la serie nueva, por lo que no son estrictamente comparables con los 1986 a 1995, provenientes de la serie antigua.

A pesar de lo anterior, la tasa de participación de las mujeres sigue siendo muy inferior a la de los hombres. Entre las mujeres jóvenes ha llegado al 26.8% en 1996, mientras la de los hombres jóvenes llega a 48.3%, una relación de uno a 1.8. Para el total de la población en cambio, la relación es casi 1 a 2.2.

2. Caracterización de la ocupación juvenil

a) Evolución del empleo

Entre 1986 y 1995 el crecimiento de la ocupación está prácticamente estancado (el número de ocupados jóvenes crece en un 3% durante este período). Este fenómeno es paralelo con la reducción de la fuerza de trabajo juvenil en un 4% entre 1986 y 1995. Por otra parte, la fuerza de trabajo de mayores de 25 años ha crecido en un 31% y los ocupados en un 35% (véase el cuadro C-2 en el anexo C). En definitiva, entre 1986 y 1995 la tasa de absorción del empleo de jóvenes ha sido superior a la del crecimiento de la fuerza de trabajo juvenil pero no alcanzó un ritmo muy acelerado.

b) Empleo para hombres y mujeres

Mientras el empleo total juvenil crecía en un 3% entre 1986 y 1995, la descomposición por sexo muestra comportamientos disímiles entre hombres y mujeres. En efecto, las mujeres ocupadas jóvenes pasan de 248 000 en 1986 a

278 000 en 1995. Los hombres jóvenes ocupados en cambio, se reducen de 535 000 a 529 000. En definitiva, el empleo de las mujeres crece en un 12% en el período considerado, en tanto el de los hombres se reduce en casi un 2%. Junto con la mayor participación de la mujer joven, han aumentado las oportunidades de empleo para las mujeres.

c) Empleo por tramos de edades

Según tramos de edades se observa un incremento de los ocupados de 20 a 24 años entre 1986 a 1995 mientras se reducen los de 15 a 19 años. Entre los jóvenes de 15 a 19 años se reducen los ocupados en casi 20 000 personas (-7%), y entre aquellos de 20 a 24 años aumentan en 30 000 personas (6%). Ello ocurre en circunstancias que en ambos casos se reduce la fuerza de trabajo y no como un efecto de mayor desocupación sino de un incremento del porcentaje de los estudiantes.

d) Evolución del empleo de jóvenes por ramas de actividad económica entre 1986 y 1995

Los mayores porcentajes de jóvenes ocupados se situaban en 1986 en agricultura, comercio y servicios comunales, personales y sociales (véase el cuadro C-3 en el anexo C). En 1995 estas participaciones cambian porque se reduce el empleo en la agricultura y en servicios, sectores en los cuales se perdieron alrededor de 140 000 empleos y crece sustancialmente en industria, construcción, comercio, transportes, bancos y financieras. La estructura del empleo juvenil se presenta más diversificada en 1995 que en 1986. Ello se observa en el cuadro 45, con un incremento entre 1986 y 1995 superior al promedio del empleo de los jóvenes en manufacturas y comercio, y un crecimiento bastante elevado en bancos y financieras, construcción y transporte y comunicaciones. Esto indica que se está generando una mayor gama de oportunidades para los jóvenes aun cuando en términos absolutos la creación de empleos ha estado bastante limitada, considerando que entre 1986 y 1995 fue prácticamente nula.

Se observa que las ramas en las cuales crece el empleo para los jóvenes son las mismas que para los mayores de 24 años. Sin embargo, en agricultura, minas y servicios, se estaría más bien sustituyendo mano de obra joven por adulta, ya que el empleo crece en todas las ramas. A nivel general se crearon 29 000 empleos para jóvenes entre 1986 y 1995 y 1 124 000 empleos para adultos.

Cuadro 45 Variación de los ocupados según rama de actividad y edad, 1986-1995 (miles de personas)

Rama de actividad económica	15 a 24 años	+ de 24 años	Total
Agricultura y pesca	-74.6	69.2	-5.4
Minas y canteras	-5.2	11.2	6.0
Industria manufacturera	41.1	248.1	289.2
Servicios de utilidad pública	2.2	0.7	2.9
Construcción	28.1	162.6	190.7
Comercio	58.0	227.6	285.5
Transporte y comunicaciones	22.3	133.3	155.6
Bancos y financieras	22.0	145.8	167.9
Servicios	-64.8	127.1	62.4
ANBE	0.0	-1.5	-1.5
Total	29.2	1 124.2	1 153.4

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie antigua).

e) Evolución del empleo juvenil por categoría

Analizando la situación del empleo juvenil por categoría ocupacional (cuadro 46) observamos que en su gran mayoría son asalariados, con un aumento de la participación porcentual durante el período de análisis. En efecto, de 778 000 jóvenes ocupados en 1986, 484 000 (62.2%) eran asalariados, en 1995 de 808 000 ocupados, 608 000 (75.3%) eran asalariados (véase el cuadro C-4 en el anexo C). Las siguientes categorías más relevante son las de trabajadores por cuenta propia (12.3% en 1995), familiares no remunerados (6.3%) y servicio doméstico (5.8%). En cambio, entre los adultos además del peso de los asalariados, también son importantes los trabajadores por cuenta propia y la categoría de empleadores, especialmente en relación a los jóvenes.

Entre los años 1986 y 1995 se reduce en términos absolutos el empleo juvenil en todas las categorías a excepción de los cuenta propia que aumentan en 16 000 ocupados y los asalariados que aumentan en 124 mil. En el caso de los adultos en cambio, aumentan los empleos en todas las categorías ocupacionales, con excepción de los Programas de Empleo Mínimo y de Ocupación para Jefes de Hogar, que desaparecieron a fines de los años 80.

f) Evolución del empleo de los jóvenes por grupos ocupacionales

Finalmente, a nivel de grupos ocupacionales, los jóvenes ocupados en 1986 eran mayoritariamente agricultores y ganaderos, y en una proporción bastante inferior obreros y jornaleros y trabajadores de servicios personales. En 1995 los grupos ocupacionales han evolucionado naturalmente como consecuencia

Cuadro 46 Variación de los ocupados según categoría ocupacional y edad entre 1986 y 1995 (miles de personas)

Categoría ocupacional	15 a 24 años	+ de 24 años	Total
Empleador	-0.3	40.9	40.7
Cuenta propia	16.0	330.0	346.0
Asalariados	124.5	824.9	949.5
Servicio doméstico	-41.4	48.1	6.6
Familiares no remunerados	-32.2	18.6	-13.7
PEM	-18.3	-53.6	-71.9
POJH	-19.2	-84.6	-103.8
Otro	0.0	-0.1	-0.1
Total	29.2	1 124.2	1 153.4

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie antigua).

Cuadro 47 Variación de los ocupados según grupo ocupacional y edad entre 1986 y 1995 (miles de personas)

Grupo ocupacional	15 a 24 años	+ de 24 años	Total
Empleador	-0.3	40.9	40.7
Profesionales y técnicos	6.2	130.9	137.1
Gerentes y directivos	0.5	51.5	52.1
Empleados de oficina	60.4	242.4	302.8
Vendedores y afines	30.4	166.4	196.8
Agricultores y ganaderos	-75.1	67.4	-7.7
Conductores y afines	6.5	87.1	93.7
Artesanos, operarios	35.3	216.0	251.3
Otros artesanos	15.7	91.2	106.9
Obreros y jornaleros	-30.3	-76.3	-106.6
Trabajadores servicios personales	-23.2	153.8	130.6
Otros trabajadores	2.7	-6.3	-3.5
Total	29.2	1 124.2	1 153.4

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie antigua).

de la generación de empleo sectorial, de modo que ciertos grupos asociados estrechamente a ramas de actividad crecen o disminuyen de acuerdo a la creación o destrucción de empleo: la agricultura es el caso más claro y en menor medida los servicios personales.

Mientras en agricultura entre 1986 y 1995 se reducen en 75 000 los ocupados, en empleados de oficina crecen en 60 000, y vendedores en 30 000. También los artesanos (cuenta propistas o asalariados de talleres) crecen en 35 000.

g) *Situación del empleo informal juvenil en 1995*

En la sección II.B. se presentaron datos sobre la composición del empleo a través de las categorías del empleo en el sector formal, en el sector informal y en el servicio doméstico.

Como se observa en el cuadro 48, el porcentaje de jóvenes de entre 15 y 19 años que trabajaba en el sector informal en 1995 es más alto que en la población total, llegando al 46.3% de los ocupados. Entre los 20 a 24 años, en cambio, el porcentaje llega al 30.7%, levemente inferior que el empleo informal de los adultos. Este nivel de informalidad de los empleos conseguidos es básicamente un problema masculino, entre ellos el 55.3% de los jóvenes entre 15 a 19 son informales, en tanto entre las mujeres el porcentaje baja a un 26.8%. Sin embargo, entre ellas, se incrementa entonces el empleo en servicio doméstico llegando a 18.2%.

Cuadro 48 Ocupados formales e informales por edad, 1995 (porcentajes)

Sexo	Grupo de edad	Sector informal	Servicio doméstico	Sector formal	Total
Hombres	15 a 19	55.3	0.2	44.5	100.0
	20 a 24	35.8	0.2	64.0	100.0
	25 y más	39.7	0.2	60.1	100.0
	Total	39.8	0.2	60.0	100.0
Mujeres	15 a 19	26.8	18.2	55.0	100.0
	20 a 24	22.0	15.9	62.1	100.0
	25 y más	21.4	16.1	62.5	100.0
	Total	21.7	16.2	62.2	100.0
Total	15 a 19	46.3	5.9	47.8	100.0
	20 a 24	30.7	6.0	63.3	100.0
	25 y más	33.6	5.5	60.9	100.0
	Total	33.7	5.5	60.7	100.0

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, serie antigua).

Vemos que en general para los hombres parecen ser relativamente mejores las oportunidades de empleo entre los 20 y 24 años, etapa en la cual es menor la informalidad (35.8% versus 39.7% mayores de 25 años). Las mujeres en cambio presentan entre los 20 y 24 años un nivel de informalidad levemente superior a las mayores de 25 años, aun cuando en esta etapa hay menos mujeres en servicio doméstico.

De los trabajadores informales que tienen entre 15 a 19 años, el 41% son empleados y obreros, el 27% son trabajadores por cuenta propia y el 21% son familiares no remunerados. Entre los 20 a 24 años, hay un 0.7% de empleadores, un 28% de trabajadores por cuenta propia, un 45% de asalariados, y un 11% de familiares no remunerados.

h) Ingresos del trabajo de los jóvenes e ingresos de los hogares

En general, y tal como lo indicaría la teoría del capital humano, el ingreso de los ocupados jóvenes es inferior al de los adultos. El ingreso de los jóvenes como porcentaje del de los adultos varía de acuerdo al año entre el 32% y el 40%. Los resultados presentados en el cuadro 49, corresponden a los ingresos del trabajo incluyendo remuneraciones, sueldos y salarios, e ingresos de trabajadores por cuenta propia y empleadores.

Cuadro 49 Ingresos reales del trabajo por edad, 1990-1995

	Población de 15 años y más (ambos sexos)		
	(1) 15 a 24 años	(2) 25 y más años	Ingresos de (1) en relación a (2) (%)
1990	74 872	219 906	34.0
1991	86 361	228 071	37.9
1992	87 279	246 874	35.4
1993	90 205	279 388	32.3
1995	102 195	253 249	40.4

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie antigua).

Nota: Para 1994 no existe información.

En relación a la distribución de los ocupados, se observa una participación de jóvenes de todos los deciles, aún cuando más concentrados en los sectores pobres (no indigentes). En efecto, entre los 15 y 19 años el 64% de los ocupados se concentra entre los deciles 2 a 5, para los jóvenes de entre 21 a 24 observamos que el 72% se concentra entre el decil 2 y el decil 7 de ingreso de los hogares. En los hogares de altos ingresos se concentran los jóvenes que estudian, y luego veremos que en el primer decil se concentra la desocupación juvenil.

3. Caracterización del desempleo

a) Evolución general del desempleo juvenil

El fenómeno del alto desempleo juvenil no es nuevo. Desde que existen cifras comparables en 1986 podemos detectar que la tasa de desocupación juvenil (15 a 24 años) ha sido el doble que la de los mayores de 25 años.

La tasa de desempleo juvenil oscila en el período entre el 20% y el 11%, mientras que el desempleo global pasa de 10% en 1986 a 4.7% en 1993 (según los datos de la serie antigua) que es el año de más bajo nivel para ambos.

Cuadro 50 Evolución de la tasa de desocupación por edad, 1986-1996

	<u>Ambos sexos</u>	<u>Mujeres</u>	<u>Hombres</u>	<u>Ambos sexos</u>		<u>Población</u>
	15-24 años	15-24 años	15-24 años	15-19 años	20-24 años	Total
1986	17.3	18.9	16.5	18.4	17.0	8.8
1987	15.8	18.0	14.8	15.5	15.9	7.9
1988	14.4	18.1	12.6	14.0	14.5	6.3
1989	13.2	15.3	12.3	13.4	13.2	5.3
1990	13.1	12.5	13.4	15.9	12.0	5.7
1991	12.7	15.3	11.5	13.7	12.4	5.3
1992	10.9	13.2	9.7	12.6	10.3	4.4
1993	11.0	12.1	10.3	13.0	10.2	4.5
1994	13.2	15.4	12.0	16.8	11.9	5.9
1995	11.5	12.7	10.8	15.8	10.1	4.7
1996	12.8	14.9	11.6	15.0	12.2	5.4

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año).

Nota: Datos para 1996 corresponden a la serie nueva, por lo que no son estrictamente comparables con los 1986 a 1995, provenientes de la serie antigua.

La tasa de desocupación de los más jóvenes es más alta que la de los jóvenes de 20 a 24 años. Esta diferencia ha aumentado durante el período de análisis: mientras en 1986 la tasa era un punto más alta, en 1996 ya es casi tres puntos superior. Ello puede estar reflejando el hecho de que para estos jóvenes es menos imperioso trabajar que para los que ya han cumplido los 20 y tienen o están más cerca de tener compromisos familiares, y pueden ser más exigentes con los empleos que aceptan, o bien que no son contratados por los empleadores por su corta edad o por su falta de experiencia.

Observamos también en el cuadro 50 una tasa de desocupación femenina permanentemente superior a la masculina entre 1986 y 1995.

b) Evolución de la desocupación juvenil por ramas⁴⁵

En 1986 el mayor número de desocupados jóvenes se ubica en las ramas de servicios (31 000), comercio (21 000) y luego industria, agricultura y construcción. En 1995, la situación ha cambiado, ya que el mayor número de desempleados se encuentra en comercio y luego industria (cuadro 51).

Los mayores incrementos en el desempleo los encontramos entre 1986 y 1995, en bancos y financieras (4.3%) y la industria manufacturera (2.8%). En

45. Todos los datos sobre la composición de los desocupados por rama de actividad económica, categoría ocupacional y grupo ocupacional se refieren a los cesantes, ya que los que buscan trabajo por primera vez no pueden ser categorizados según estos criterios.

Cuadro 51 Variación de los desocupados según rama de actividad y edad entre 1986 y 1995 (miles de personas)

Rama de actividad económica	15 a 24 años	+ de 24 años	Total
Agricultura y pesca	-4.6	1.2	-3.4
Minas y canteras	-0.7	-0.1	-0.7
Industria manufacturera	2.8	-9.5	-6.7
Servicios de utilidad pública	0.0	-1.1	-1.1
Construcción	-3.9	-2.0	-5.9
Comercio	0.8	-16.1	-15.4
Transporte y comunicaciones	-1.5	1.4	-0.1
Bancos y financieras	4.3	2.9	7.2
Servicios	-18.0	-36.2	-54.2
ANBE	-0.1	0.0	-0.2
Total	-20.8	-59.6	-80.4

Fuente: OIT-ETM a base de datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie antigua).

el caso de los adultos de 25 años y más, el desempleo industrial se reduce, así como también en comercio. Ello indicaría una sustitución de jóvenes por adultos en ambos sectores. En bancos y financieras, en cambio, la tendencia es que el desempleo aumente para todos los grupos etáreos.

c) Evolución de la desocupación juvenil por categorías ocupacionales

En relación a las categorías ocupacionales, observamos que el mayor porcentaje de desempleados jóvenes se encuentra entre los asalariados en 1995 (73 000), lo que se explica por la mayor proporción de jóvenes ocupados allí y porque el concepto de desempleo es más aplicable cuando existe una relación de dependencia.

La reducción del desempleo corresponde a todas las categorías ocupacionales, especialmente importante en servicio doméstico. Algo similar ocurre con los adultos, pero en ese caso, la más fuerte reducción del desempleo se da por concepto de asalariados (-30%). El Programa de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar (POJH), que tuvieron un papel aunque decreciente en 1986, desaparecieron a finales de la década de los 80.

d) Evolución de la desocupación juvenil por grupos ocupacionales

Finalmente, en cuanto a la ubicación ocupacional previa de los desocupados, encontramos que según grupo ocupacional, las mayores reducciones del

Cuadro 52 Variación de los desocupados según categoría ocupacional y edad entre 1986 y 1995 (miles de personas)

Categoría	15 a 24 años	+ de 24 años	Total
Empleador	-0.1	-0.3	-0.4
Cuenta propia	-2.0	-10.0	-12.0
Asalariados	-0.8	-30.9	-31.6
Servicio doméstico	-7.2	-3.3	-10.5
Familiares no remunerados	0.0	-0.3	-0.3
PEM	-4.1	-6.5	-10.7
POJH	-6.6	-8.3	-15.0
Otro	0.0	0.1	0.1
Total	-20.8	-59.6	-80.4

Fuente: OIT-ETM a base de datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie antigua).

desempleo se dan entre 1986 y 1995 en el grupo de obreros y jornaleros y aumenta el desempleo entre los empleados de oficina jóvenes. En el caso de los mayores, las tendencias son similares, reduciéndose el desempleo entre los profesionales, mientras en los jóvenes se incrementa este grupo.

e) Nivel de ingresos de los hogares de los jóvenes desocupados y características de su inserción familiar

Uno de los fenómenos preocupantes en el desempleo juvenil es que las tasas son más altas en los hogares de los tres deciles más pobres, que aproximadamente corresponden a los hogares bajo la línea de la pobreza, y con una fuerte concentración en los hogares indigentes, es decir, en el primer decil. Aunque este último aspecto se observa también para los demás grupos etáreos, muestra con claridad las estrechas relaciones entre el desempleo y la pobreza entre los jóvenes. Ello puede tener explicaciones tanto desde el punto de vista de la demanda como también desde la oferta. Por parte de los empleadores podría existir una negativa a contratar jóvenes provenientes de sectores muy marginales debido a imágenes acerca de su comportamiento, capacidad de cumplir horario, productividad, honradez, etc. Por otra parte, los jóvenes que vienen de esos sectores tienen menos contactos sociales e institucionales como para poder conseguir empleo y se ven marginalizados doblemente en su vida y en su posibilidad de inserción laboral.

Sin embargo, el problema del desempleo de los jóvenes es relativamente heterogéneo en el significado que tiene para el hogar, porque no todos los jóvenes tienen la misma posición en él. Con el fin de indagar en este sentido, se analizaron los datos de parentesco y constitución de los hogares según sus ingresos.

Cuadro 53 Variación de los desocupados según grupo ocupacional y edad entre 1986 y 1995 (miles de personas)

Grupo	15 a 24 años	+ de 24 años	Total
Profesionales y técnicos	1.0	-1.3	-0.2
Gerentes, directores	-0.1	0.4	0.3
Empleados de oficina	5.6	1.4	7.0
Vendedores y afines	-0.7	-11.7	-12.4
Agricultura y ganadería	-5.5	1.1	-4.3
Conductores y afines	-2.2	-4.0	-6.2
Artesanos, operarios	0.9	-6.7	-5.7
Otros artesanos	3.4	-2.1	1.3
Obreros y jornaleros	-17.8	-27.6	-45.4
Trabajadores de servicios personales	-5.6	-9.4	-15.0
Otros trabajadores	0.1	0.1	0.2
Total	-20.8	-59.6	-80.4

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie antigua).

Cuadro 54 Tasa de desocupación por deciles de ingreso y edad, 1995

Decil	Ambos sexos		
	15-19 años	20-24 años	Total Población
1	31.4	26.0	13.7
2	18.0	14.8	7.3
3	17.1	14.8	6.7
4	18.2	7.8	5.6
5	9.4	10.5	4.4
6	14.5	7.1	3.7
7	12.8	6.7	3.0
8	5.7	5.9	2.9
9	1.4	9.3	1.7
10	6.1	2.5	1.0
Total	15.8	10.2	4.7

Fuente: Elaboración con base en datos del INE (Encuesta Nacional de Empleo, octubre-diciembre, serie antigua).

En primer lugar, todos los jóvenes desocupados entre 15 y 19 años son declarados como hijos u otros parientes y no existen en la categoría de jefes de hogar. Para el grupo de 20-24 años, sólo el 4% de los desocupados son jefes de hogar. Los demás activos se encuentran trabajando: de hecho el 15% de estos jóvenes son jefes de hogar.

En segundo lugar, un 25% de los desocupados jóvenes están en hogares con nietos, lo que hace presumir que son probablemente padres o madres jóvenes que tienen requerimientos mayores de conseguir empleos que un joven sin hijos. Así, para las dos terceras partes de los desocupados esta presión no existiría y,

por lo tanto, pueden permanecer desempleados si no se cumplen las expectativas de trabajo que ellos tienen, ya sea por nivel de ingreso, status u otra condición.

f) Situación educacional de los jóvenes desocupados

Respecto de su situación educacional, encontramos que en general, hay un bajo nivel entre los desocupados. El 61% de éstos, entre 15 a 19 años, no ha terminado la enseñanza media. De ellos, un 19% no terminó la educación básica. En este caso sería factible pensar en programas de retorno a la educación media o a algún tipo de nivel técnico que valide la media. El 43% de los desempleados de entre 20 a 24 años no ha terminado la media y un 7% no terminó básica. En estos casos es prácticamente imposible pensar en un retorno a la enseñanza media, salvo a través de programas especiales.

Desagregando por sexo encontramos que el 71% de los jóvenes hombres desocupados de 15 a 19 años no ha terminado la enseñanza media (un 28% de ellos ni siquiera la básica). En el caso de las mujeres, en cambio, resalta que un 41% de ellas (de 15 a 19 y de 20 a 24 años) aun habiendo terminado la enseñanza media, se encuentran desocupadas, y no han logrado insertarse en el mercado ocupacional de manera adecuada. En este caso la educación no está actuando como mecanismo de inserción social asegurado para las mujeres.

g) Composición de los desocupados

Una situación que merece destacarse es la que ocurre entre los desocupados jóvenes con respecto a su historia ocupacional. Encontramos desde 1986 una muy superior proporción de jóvenes cesantes que de aquellos que buscan trabajo por primera vez. Ello ocurre especialmente entre los jóvenes de 20 a 24 años (alrededor de un 66% son cesantes en 1986), y también —en menor medida— entre la población de 15 a 19 años porque alrededor de un 50% son cesantes, porcentaje que resulta de todos modos muy elevado.

Ello muestra una realidad de jóvenes que salen y entran del mercado de trabajo de manera permanente sin llegar a tener empleos fijos. Esta situación se mantiene e incluso parece agravarse hacia 1995 ya que un 83.3% de los jóvenes del tramo 20 a 24 años y un 60.5% del tramo 15 a 19 años eran cesantes.

h) Tiempo de búsqueda de trabajo de los jóvenes desocupados

En general observamos en el cuadro 56 que el tiempo de búsqueda de trabajo se ha ido reduciendo. Con anterioridad, en 1986, el 17% de los desocupados jóvenes buscaban empleo más de 11 meses, en la actualidad, sólo el 4% busca empleo más de 11 meses. Algo similar ocurre con los otros tramos de búsqueda

Cuadro 55 Composición porcentual de los desocupados (ambos sexos), por edad

	Desocupados 15 a 19 años			Desocupados de 20 a 24 años		
	Total	Cesantes	Buscan trabajo por primera vez	Total	Cesantes	Buscan trabajo por primera vez
1986	100.0	50.5	49.5	100.0	65.5	34.5
1987	100.0	59.0	41.0	100.0	65.7	34.3
1988	100.0	56.1	43.9	100.0	64.2	35.8
1989	100.0	55.6	44.4	100.0	68.6	31.4
1990	100.0	58.3	41.7	100.0	74.1	25.9
1991	100.0	58.7	41.2	100.0	73.4	26.6
1992	100.0	58.9	41.1	100.0	76.9	23.1
1993	100.0	59.8	40.2	100.0	75.2	24.8
1994	100.0	58.6	41.4	100.0	79.1	20.9
1995	100.0	60.5	39.5	100.0	83.3	16.7

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional de Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie antigua).

Cuadro 56 Tiempo de búsqueda de trabajo de los jóvenes de 15 a 24 años desocupados, 1986-1995 (en semanas)

	Porcentaje de jóvenes				
	Total	Menos de 1	1 a 5	5 a 11	11 y más
1986	100.0	26.5	39.5	16.7	17.2
1987	100.0	32.0	34.9	19.1	12.6
1988	100.0	26.7	41.2	18.8	10.9
1989	100.0	32.3	43.8	12.4	8.5
1990	100.0	29.6	51.1	12.9	4.7
1991	100.0	31.4	43.9	15.8	5.9
1992	100.0	40.4	40.3	11.4	4.4
1993	100.0	39.5	40.7	13.3	4.0
1994	100.0	40.3	42.2	11.0	4.8
1995	100.0	38.0	43.8	11.5	4.0

Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional de Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie antigua).

de empleo, ya que se reducen los porcentajes de jóvenes que buscan entre 5 y 11 meses, y se incrementan a un 38% los que buscan menos de 1 mes y a un 44% los que buscan entre 1 y 5 meses.

4. Conclusiones

La situación ocupacional de los jóvenes en Chile muestra que durante la última década se ha mantenido una tasa de desempleo bastante elevada, a pesar

de reducirse la incorporación de jóvenes a la fuerza de trabajo, y de haber un leve crecimiento del empleo. Adicionalmente, al inicio del período la tasa era alrededor del doble que la cifra nacional y en 1996 era casi el triple. Esta mantención de alto desempleo se vincula sin duda especialmente a los jóvenes de 15 a 19 años cuya situación aparece bastante compleja, ya que pueden existir o bien retenciones desde los propios jóvenes por aceptar determinados empleos, o bien retenciones de parte de los empleadores por su edad o por su escasa experiencia, todo lo cual genera una alta rotación de la mano de obra juvenil.

Otra de las conclusiones que podemos extraer de este estudio es que existe una gran heterogeneidad en lo que podríamos llamar mercado del trabajo de jóvenes. En primer lugar la situación de las mujeres difiere bastante de la de los hombres en la medida en que en su caso aumenta el empleo durante este período, pero se mantiene siempre una mayor desocupación ligada a un mayor ritmo de incorporación de éstas al trabajo remunerado. En segundo lugar, la situación por tramos de edad también es muy diversa, presentándose problemáticas aparentemente más agudas entre los más jóvenes (mayor desempleo y mayor informalidad), pero una situación familiar menos apremiante que para los mayores de 20 años que o bien han formado su familia o están pensando en formarla. En el primer caso es posible intentar devolver a la gran mayoría de estos jóvenes a la educación media o bien integrarlos a programas de formación técnica que les permitan obtener un oficio a la vez que un certificado de enseñanza media.

Los problemas que encontramos en este estudio deben situarse posiblemente en un marco de análisis que vaya más allá de la información estadística y que comprenda aspectos valóricos, culturales y de capacidades laborales. Las expectativas de remuneraciones en empleos permanentes a veces son tan bajas que muchos jóvenes optan por empleos esporádicos, pero mejor pagados. Por otra parte, muchos empleadores consideran que estos jóvenes carecen de disciplina, de los valores del trabajo y además tienen estigmatizados a jóvenes de determinados sectores urbanos.

Muchos de estos aspectos hacen pensar en la necesidad de generar campañas de conciencia en torno al tema, para el empresariado, así como en la necesidad de entregarles a los jóvenes no solamente educación, y formación en un oficio, sino que además capacitarlos en pautas y normas de conducta laboral, hábitos de trabajo. El programa "Chile Joven" del gobierno chileno apunta a varios de estos problemas.

ANEXO A

Distintas fuentes de datos sobre empleo y desempleo en Chile

El análisis de la situación de empleo y de desempleo depende inevitablemente de la calidad de los datos utilizados. Lo ideal sería tener una serie de datos coherentes entre sí para un período largo de tiempo, con cobertura nacional y una muestra suficientemente grande como para poder realizar cruces de varias variables. En la práctica, sin embargo, siempre existen limitaciones al respecto, por lo que se presentarán brevemente las características más importantes de las distintas fuentes disponibles en Chile.

Actualmente, dos instituciones producen continuamente datos sobre empleo y desempleo: el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Universidad de Chile. La Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) que se lleva a cabo cada dos años también contiene datos interesantes sobre varios aspectos relacionados con el empleo, tales como categorías y grupos ocupacionales, niveles de ingresos y grado de precariedad del empleo. Además, existen estudios que se realizan de manera más esporádica y que generalmente cubren solamente una muestra de algunas comunas del país.¹

A continuación se discutirán las principales fuentes de datos sobre empleo y desempleo:

1. Encuesta Nacional del Empleo del INE, serie “antigua” (1985 a 1995)

La serie “antigua” de la Encuesta Nacional del Empleo va desde el trimestre 1985-enero 1986 hasta el trimestre diciembre 1995-febrero 1996. La muestra utilizada para esta serie se basa en un recuento preliminar del Censo de

1. Como ejemplos se pueden mencionar la Encuesta de Empleo en el Gran Santiago (del Programa de Economía de Trabajo, PET) y la Encuesta en Poblaciones (igualmente del PET), ambas realizadas por última vez en 1993 y descontinuadas desde entonces (véanse, por ejemplo, Schkolnik y Teitelboim, 1989; Urmeneta, Aguilar y Espíndola, 1994).

Población y Vivienda de 1982. La existencia de los datos completos en bruto en el sistema computacional del INE permite realizar cruces especiales de varias variables, posibilidad que se usó para completar la información en base a la serie antigua que ya estaba disponible.

Sin embargo, el hecho de que la muestra esté basada en el Censo de 1982 causa una creciente desactualización de la misma durante el período de uso. Por ejemplo, no puede dar cuenta del crecimiento de poblaciones nuevas en la periferia del Gran Santiago. Dado que estas poblaciones suelen tener tasas de desempleo más altas que el promedio nacional, existe una tendencia a la subestimación del desempleo que aumenta con el tiempo.

2. Encuesta Nacional del Empleo del INE, serie “nueva” (a partir de 1996) y “empalmada” (1986 a 1995)

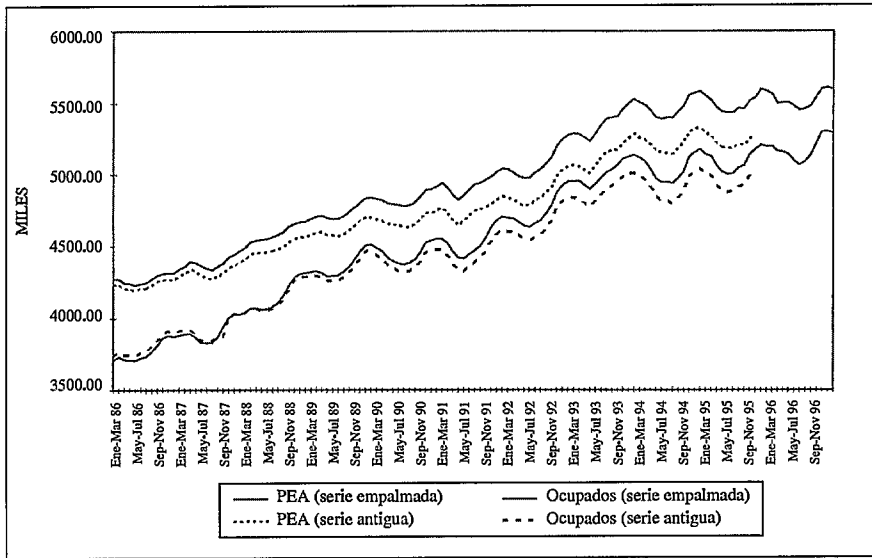
A partir del trimestre enero-marzo 1996 el INE realiza la Encuesta Nacional del Empleo a través de una nueva muestra de aproximadamente 35 000 hogares, basada en los resultados oficiales del Censo de Población y Vivienda de 1992. Al mismo tiempo, se introdujeron algunos cambios metodológicos respecto de la definición de los conceptos urbano-rural y del formato de cuestionario. Con el cambio de muestra y de metodología se dispone de datos sobre el empleo y desempleo que probablemente se acercan más a la realidad socioeconómica del país que los datos de la serie antigua. Como se esperaba, la tasa de desempleo aumentó considerablemente como resultado de los cambios.

Sin embargo, surge entonces un problema de comparabilidad en el tiempo, ya que los nuevos datos no se pueden comparar directamente con los de la serie antigua. Por ello, el INE realizó un ejercicio de empalme para tratar de saber cuáles habrían sido los resultados para los años 1986-1995 si la metodología usada hubiera sido la de la serie nueva.² Para el trimestre enero-marzo de 1996 se hizo un levantamiento paralelo con ambas muestras, lo que permitió calcular para atrás una serie empalmada, corrigiendo los datos de la serie antigua por concepto de cambio de muestra (con un factor de desactualización lineal de la muestra) y de metodología. Los gráficos 1 y 2 permiten comparar los niveles de ocupación y las tasas de desempleo según la serie antigua y la serie empalmada.

Si bien la serie empalmada probablemente se acerca más a la realidad del empleo y del desempleo, contiene solamente los datos básicos sobre Fuerza de Trabajo, Ocupación y Desocupación (por sexo, total país y por regiones), así como sobre Ocupación por Rama de Actividad Económica y Categoría de Ocupación (total país y regiones). Por lo tanto, no permite el análisis por grupos ocupacionales, años de estudio y otros cruces de varias variables de la encuesta.

2. Para más detalles sobre los cambios en la encuesta así como sobre la metodología y los resultados del empalme, véase INE (1997).

Gráfico A-1 Comparación entre datos de serie antigua y empalmada/nueva, 1986-1996



Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo).

3. Encuesta de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile

La encuesta del Departamento de Economía de la Universidad de Chile se realizaba con cobertura nacional hasta el año 1991. Desde entonces, se realiza solamente en el Gran Santiago. El cuadro 1 muestra los resultados de la encuesta en comparación con los datos oficiales del INE.

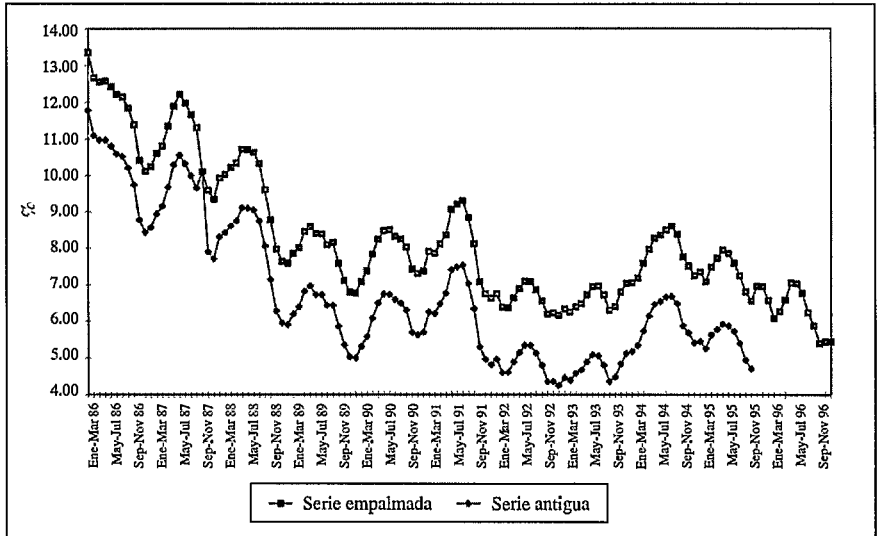
Cuadro A-1 Desempleo en el Gran Santiago por trimestre, 1995-1996

	INE	Universidad de Chile
Enero-Marzo 1995	5.6	7.7
Abril-Junio 1995	5.7	6.1
Julio-Septiembre 1995	5.6	6.7
Octubre-Diciembre 1995	4.4	6.0
Enero-Marzo 1996	6.3*	6.1
Abril-Junio 1996	7.5*	7.2
Julio-Septiembre 1996	7.8*	5.9
Octubre- Diciembre 1996	6.2*	5.7

Fuente: INE (Encuesta Nacional del Empleo) y Universidad de Chile (Encuesta de Ocupación y Desocupación)

* Datos provenientes de la nueva serie.

Gráfico A-2 Tasas de desempleo según serie antigua y serie empalmada/nueva, 1986-1996



Fuente: OIT-ETM con base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo).

4. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de MIDEPLAN

Aunque la CASEN no es una encuesta especializada en empleo, sí contiene información valiosa al respecto. La CASEN se realizó por primera vez en 1985 para medir el impacto y el grado de focalización del gasto social. A lo largo de las encuestas posteriores (1987, 1990, 1992, 1994, 1996)³ se amplió la muestra y se agregaron nuevos temas. Actualmente, contiene datos sobre características de vivienda, de educación, de salud, de ingresos y subsidios, de ocupación, de constitución del hogar, etc. Para el análisis de la situación del empleo, la CASEN ofrece la posibilidad interesante de cruzar características del empleo con la pertenencia a quintiles de ingreso. Además contiene datos no disponibles en las encuestas mencionadas anteriormente sobre la existencia de un contrato de trabajo, la cotización en un sistema de previsión social y la característica del empleo actual (permanente, a plazo fijo, por obra o faena, etc.). En el presente informe, se usaron tanto las publicaciones basadas en la CASEN como cruces especiales en base a los datos en bruto para los años 1990, 1992 y 1994.

3. Los datos de la última encuesta CASEN de 1996 no se encuentran disponibles todavía, con la excepción con los datos básicos sobre pobreza y distribución del ingreso que se presentaron en la sección I.D. de este trabajo.

ANEXO B

Ocupados según nivel de escolaridad, sexo y grupos ocupacionales

Cuadro B-1 Distribución de los ocupados según nivel de escolaridad, sexo y grupos ocupacionales, 1994 (porcentajes de columnas)

	Preescolar analfabetos	1 a 7	8	9 a 11	12	13 y más	Total
HOMBRES							
Poder Ejecutivo <i>a/</i>	2.20	2.32	4.86	4.47	6.93	13.10	6.05
Profesionales científicos, intelectuales	0.37	0.12	0.10	0.23	2.08	37.68	6.68
Técnicos y profesionales de nivel medio	0.68	0.45	0.94	2.48	9.54	16.41	5.86
Empleados de oficina	0.39	1.27	1.79	4.35	11.94	9.19	5.99
Vendedores comercio <i>b/</i>	4.02	6.54	8.03	11.27	14.67	6.75	9.81
Agricultores <i>c/</i>	21.21	14.90	10.24	5.02	2.68	1.34	7.02
Oficiales, operarios <i>d/</i>	13.04	20.27	25.45	28.42	21.88	7.73	20.91
Operadores y montadores <i>e/</i>	3.67	8.65	15.21	18.62	16.33	4.68	12.87
Trabajadores no calificados	54.44	45.49	33.38	25.13	13.93	3.11	24.81
Total neto <i>f/</i>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
MUJERES							
Poder Ejecutivo <i>a/</i>	1.99	3.92	6.59	6.50	5.58	5.61	5.55
Profesionales científicos, intelectuales	0.41	0.20	0.23	0.63	2.95	42.40	11.32
Técnicos y profesionales de nivel medio	0.40	0.31	0.84	3.62	12.78	14.79	8.26
Empleados de oficina	0.44	0.72	1.56	7.37	26.48	20.70	14.67
Vendedores comercio <i>b/</i>	16.24	21.72	21.94	31.08	28.49	11.70	22.88
Agricultores <i>c/</i>	3.35	1.75	1.12	0.77	0.34	0.20	0.73
Oficiales, operarios <i>d/</i>	6.92	7.72	11.37	9.40	6.49	1.97	6.65
Operadores y montadores <i>e/</i>	0.29	2.29	4.53	4.46	3.78	0.78	2.98
Trabajadores no calificados	69.96	61.38	51.84	36.15	13.10	1.85	26.97
Total neto <i>f/</i>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: OIT-ETM con base en la Encuesta CASEN 1994.

Nota: Se excluye el servicio doméstico puertas afuera y su núcleo familiar.

- a/ Miembros del poder Ejecutivo y Legislativo y personal directivo de la administración pública y de empresas.
- b/ Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados.
- c/ Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros.
- d/ Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios.
- e/ Operadores de instalaciones y máquinas, y montadores.
- f/ Excluye las Fuerzas Armadas y los ocupados sin dato de oficio.

Cuadro B-2 Distribución de los ocupados según nivel de escolaridad, sexo y grupos ocupacionales, 1994 (porcentajes de líneas)

	Preescolar analfabetos	1 a 7	8	9 a 11	12	13 y más	Total
HOMBRES							
Poder Ejecutivo a/	0.87	7.97	11.57	15.10	29.75	34.73	100.00
Profesionales científicos, intelectuales	0.13	0.36	0.21	0.70	8.10	90.50	100.00
Técnicos y profesionales de nivel medio	0.28	1.61	2.32	8.64	42.26	44.89	100.00
Empleados de oficina	0.16	4.39	4.29	14.82	51.75	24.59	100.00
Vendedores comercio b/	0.98	13.88	11.79	23.47	38.86	11.03	100.00
Agricultores c/	7.23	44.17	21.01	14.60	9.92	3.06	100.00
Oficiales, operarios d/	1.49	20.15	17.52	27.74	27.17	5.92	100.00
Operadores y montadores e/	0.68	13.97	17.02	29.54	32.96	5.83	100.00
Trabajadores no calificados	5.25	38.12	19.37	20.67	14.58	2.01	100.00
Total neto f/	2.39	20.80	14.40	20.41	25.97	16.03	100.00
MUJERES							
Poder Ejecutivo a/	0.60	10.61	13.92	19.52	30.94	24.41	100.00
Profesionales científicos, intelectuales	0.06	0.26	0.23	0.93	8.02	90.50	100.00
Técnicos y profesionales de nivel medio	0.08	0.56	1.19	7.30	47.62	43.25	100.00
Empleados de oficina	0.05	0.74	1.24	8.36	55.53	34.08	100.00
Vendedores comercio b/	1.19	14.27	11.24	22.62	38.33	112.35	100.00
Agricultores c/	7.68	35.94	17.88	17.59	14.26	6.65	100.00
Oficiales, operarios d/	1.75	17.45	20.04	23.55	30.05	7.16	100.00
Operadores y montadores e/	0.17	11.56	17.83	24.96	39.11	6.37	100.00
Trabajadores no calificados	4.36	34.19	22.52	22.32	14.95	1.66	100.00
Total neto f/	1.68	15.02	11.72	16.65	30.77	24.16	100.00

Fuente: OIT-ETM con base en la Encuesta CASEN 1994.

Nota: Se excluye el servicio doméstico puertas afuera y su núcleo familiar.

a/ Miembros del poder Ejecutivo y Legislativo y personal directivo de la administración pública y de empresas.

b/ Trabajadores de servicios y vendedores de comercios y mercados.

c/ Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros.

d/ Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios.

e/ Operadores de instalaciones y máquinas, y montadores.

f/ Excluye las Fuerzas Armadas y los ocupados sin dato de oficio.

ANEXO C

Empleo y desempleo juvenil

Cuadro C-1 Evolución de la población de 15 a 24 años (en miles)

Años	Población	Fuerza de trabajo				Fuera de la fuerza de trabajo				
		Total	Ocupados	Desocupados	Cesantes	Buscan trabajo por primera vez	Total	Quehaceres domésticos	Estudiantes	Otros
MUJERES										
1986	1 191.6	306.9	248.8	58.1	31.5	26.6	884.7	419.2	386.5	79.0
1987	1 197.0	301.1	247.0	54.1	28.6	25.4	896.0	408.2	370.0	117.7
1988	1 194.2	307.2	251.8	55.5	29.1	26.3	886.9	388.1	443.5	55.3
1989	1 180.2	293.8	248.7	45.1	29.2	15.9	886.4	388.9	477.0	20.5
1990	1 162.1	291.9	255.4	36.5	18.7	17.8	870.2	392.5	448.9	28.8
1991	1 134.3	273.3	231.6	41.7	26.1	15.6	861.0	364.0	476.6	20.2
1992	1 114.1	296.2	257.1	39.1	26.3	12.7	818.0	331.6	470.1	16.3
1993	1 146.4	324.4	285.1	39.3	24.2	15.1	822.0	326.0	476.8	19.3
1994	1 134.0	330.3	279.6	50.8	30.5	20.2	803.7	329.6	447.6	26.5
1995	1 162.8	319.3	278.6	40.7	28.0	12.7	843.5	343.3	483.5	16.6
HOMBRES										
1986	1 211.9	641.3	535.2	106.1	69.1	37.0	570.63	8.30	429.79	132.49
1987	1 214.9	633.1	539.5	93.6	65.7	27.9	581.81	5.38	419.06	157.34
1988	1 198.2	632.4	552.9	79.4	54.4	25.0	565.85	7.23	481.00	77.61
1989	1 195.8	629.7	552.4	77.3	50.3	26.9	566.13	14.73	503.57	47.79
1990	1 193.4	626.9	543.1	83.8	64.0	19.7	566.54	13.82	490.80	61.88
1991	1 163.6	592.8	524.3	68.5	50.1	18.4	570.84	11.86	510.91	48.03
1992	1 149.5	578.0	521.8	56.3	41.7	14.6	571.51	13.21	507.50	50.80
1993	1 131.2	613.4	550.0	63.4	47.9	15.4	517.77	13.20	460.60	43.97
1994	1 152.1	622.5	547.6	74.9	60.4	14.5	529.61	14.74	465.71	49.17
1995	1 173.9	593.8	529.4	64.4	51.3	13.0	580.08	15.10	522.62	42.36
TOTAL										
1986	2 403.6	948.2	783.9	164.2	100.7	63.5	1 455.4	427.5	816.3	211.5
1987	2 411.9	934.1	786.5	147.6	94.3	53.3	1 477.8	413.6	789.1	275.0
1988	2 392.4	939.6	804.7	134.9	83.5	51.3	1 452.8	395.4	924.5	132.9
1989	2 376.1	923.5	801.1	122.3	79.5	42.8	1 452.5	403.6	980.6	68.3
1990	2 355.5	918.8	798.5	120.3	82.7	37.5	1 436.7	406.3	939.7	90.7
1991	2 297.9	866.1	755.9	110.2	76.2	34.0	1 431.8	375.9	987.6	68.3

1992	2 263.7	874.2	778.9	95.3	68.0	27.3	1 389.5	344.8	977.6	67.1
1993	2 277.6	937.8	835.1	102.7	72.2	30.6	1 339.7	339.2	937.4	63.2
1994	2 286.1	952.8	827.2	125.6	90.9	34.8	1 333.3	344.3	913.3	75.7
1995	2 336.7	913.1	808.0	105.1	79.4	25.7	1 423.6	358.4	1 006.2	59.0

Fuente: Elaboración a base de datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie antigua).

Cuadro C-2 Evolución de la población por tramos de edad, ambos sexos, 1986-1995 (en miles)

Años	Población	Fuerza de trabajo					Fuera de la fuerza de trabajo			
		Total	Ocupados	Desocupados	Cesantes	Buscan trabajo por primera vez	Total	Quehaceres domésticos	Estudiantes	Otros
POBLACION DE 15 A 19 AÑOS										
1986	1 208.9	249.1	203.4	45.7	23.1	22.6	959.8	152.3	659.8	147.6
1987	1 258.0	257.0	217.1	39.9	23.6	16.4	1 001.0	139.9	661.9	199.2
1988	1 254.4	268.7	231.0	37.7	21.2	16.5	985.7	136.7	784.1	65.0
1989	1 245.3	252.8	218.8	34.0	18.9	15.1	992.5	142.6	809.5	40.3
1990	1 220.1	252.8	212.5	40.3	23.5	16.8	967.4	141.1	773.1	53.2
1991	1 211.5	235.1	202.9	32.1	18.9	13.2	976.4	137.7	801.3	37.3
1992	1 183.5	232.4	203.1	29.3	17.2	12.0	951.1	125.2	786.6	39.3
1993	1 147.2	253.8	220.7	33.1	19.8	13.3	893.4	116.5	741.1	35.9
1994	1 125.5	245.8	204.5	41.3	24.2	17.1	879.7	114.2	726.2	39.3
1995	1 163.5	225.4	189.8	35.6	21.5	14.1	938.1	118.6	785.0	34.5
POBLACION DE 20 A 24 AÑOS										
1986	1 194.7	699.1	580.6	118.5	77.6	40.9	495.6	275.2	156.5	63.9
1987	1 153.9	677.1	569.4	107.7	70.7	37.0	476.8	273.7	127.2	69.0
1988	1 137.9	670.9	573.7	97.2	62.4	34.8	467.0	258.7	140.4	67.1
1989	1 130.7	670.7	582.3	88.4	60.6	27.7	460.1	261.0	171.0	50.2
1990	1 135.4	666.0	586.0	80.0	59.3	20.7	469.4	265.2	166.6	34.8
1991	1 086.4	631.0	553.0	78.1	57.3	20.8	455.4	238.2	186.2	35.0
1992	1 080.2	641.8	575.8	66.1	50.8	15.3	438.3	219.6	191.0	27.3
1993	1 130.4	684.1	614.4	69.7	52.4	17.3	446.3	222.6	196.3	27.6
1994	1 160.5	707.0	622.7	84.3	66.7	17.7	453.6	230.2	187.0	32.4
1995	1 173.1	687.7	618.2	69.4	57.8	11.6	485.5	239.8	221.2	28.6
POBLACION DE 15 AÑOS Y MÁS										
1986	8 389.6	4 269.9	3 895.7	374.1	297.8	76.4	4 119.7	2 363.2	847.2	909.4
1987	8 525.4	4 354.2	4 010.7	343.5	278.1	65.4	4 171.2	2 418.8	814.2	938.2
1988	8 667.9	4 552.4	4 266.3	286.1	225.2	60.9	4 115.5	2 380.5	947.8	787.2
1989	8 813.6	4 674.9	4 425.0	249.9	198.4	51.5	4 138.7	2 435.1	1 009.1	694.5
1990	8 963.4	4 728.5	4 459.5	268.9	222.8	46.2	4 234.9	2 473.4	971.7	789.7
1991	9 118.9	4 794.1	4 540.5	253.7	213.3	40.4	4 324.8	2 527.8	1 027.5	769.4
1992	9 274.1	4 990.4	4 773.3	217.1	183.8	33.3	4 283.6	2 560.6	1 017.4	705.7
1993	9 435.1	5 219.3	4 985.7	233.6	197.4	36.1	4 215.8	2 505.8	971.7	738.3
1994	9 605.4	5 299.6	4 988.3	311.3	268.7	42.6	4 305.8	2 561.4	948.3	796.2
1995	9 780.5	5 273.9	5 025.8	248.1	216.0	32.1	4 506.5	2 638.0	1 048.3	820.2

Fuente: Elaboración a base de datos del INE (Encuesta Nacional de Empleo, octubre-diciembre de cada año, serie antigua).

Cuadro C-3 Ocupados según rama de actividad (miles de personas)

Rama	1986			1995		
	15-24 años	Más de 24 años	Total	15-24 años	Más de 24 años	Total
Agricultura y pesca	223 406	571 131	794 537	148 847	640 334	789 181
Minas y canteras	11 817	71 951	83 768	6 630	83 180	89 810
Industria manufacturera	108 644	419 918	528 562	149 761	667 968	817 729
Servicios utilidad pública	2 956	21 501	24 457	5 127	22 237	27 364
Construcción	32 010	151 857	183 867	60 137	314 475	374 612
Comercio	123 442	523 149	646 591	181 406	750 719	932 125
Transporte y telecomunic.	31 725	197 926	229 661	54 003	331 246	385 248
Bancos y financieras	26 401	129 380	155 781	48 448	275 224	323 672
Servicios	218 337	1 004 436	1 222 873	153 569	1 131 657	1 285 226
A.N.B.E.	0 152	2 229	2 381	0 114	0 738	0 852
Total	778 890	3 093 578	3 872 468	808 042	4 217 777	5 025 819

Fuente: Elaboración a base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo).

Cuadro C-4 Ocupados según categoría ocupacional (miles de personas)

Categoría	1986			1995		
	15-24 años	Más de 24 años	Total	15-24 años	Más de 24 años	Total
Empleador	2 087	119 575	121 662	1 815	160 497	162 312
Cuenta propia	83 568	799 709	883 277	99 601	1 129 687	1 229 288
Asalariados	484 291	1 781 057	2 265 348	608 816	2 605 988	3 214 804
Servicio doméstico	88 145	173 025	261 170	46 722	221 079	267 801
Familiar no remunerado	83 320	81 925	165 245	51 088	100 490	151 578
P.E.M.	18 251	53 628	71 879			
P.O.J.H.	19 228	84 573	103 801			
Otro	0 000	0 086	0 086	0 000	0 036	0 036
Total	778 890	3 093 578	3 872 468	808 042	4 217 777	5 025 819

Fuente: Elaboración a base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo).

Cuadro C-5 Ocupados según grupo ocupacional (miles de personas)

Rama	1986			1995		
	15-24 años	Más de 24 años	Total	15-24 años	Más de 24 años	Total
Profesionales y técnicos	18 835	228 422	307 257	25 056	419 300	444 356
Gerentes y directivos	1 955	114 169	116 124	2 484	165 699	168 183
Empleados de oficina	71 570	335 526	407 096	131 942	577 941	709 883
Vendedores y afines	76 159	351 433	427 592	106 544	517 843	624 387
Agricultores y ganaderos	226 185	576 028	802 213	151 096	643 435	794 531
Conductores y afines	15 567	149 775	165 342	22 113	236 906	259 019
Artesanos, operarios	84 236	446 332	530 568	119 518	662 362	781 880
Otros artesanos	28 579	109 049	137 628	44 313	200 208	244 521
Obreros y jornaleros	119 533	301 516	421 049	89 189	225 248	314 437
Trabajadores servicios personales	133 945	373 860	507 805	110 731	527 633	638 364
Otros trabajadores	2 326	47 468	49 794	5 056	41 202	46 258
Total	778 890	3 093 578	3 872 468	808 042	4 217 777	5 025 819

Fuente: Elaboración a base en datos del INE (Encuesta Nacional del Empleo).

PARTE III

Algunos factores que favorecen la sustentabilidad de la generación de empleo

La primera parte de este libro entregó una visión macroeconómica del modelo que ha seguido el país desde 1985 hacia adelante, y de los efectos que ello ha tenido sobre la distribución del ingreso y los niveles de pobreza. La segunda parte analizó en detalle la evolución del empleo durante el período y el funcionamiento del mercado del trabajo, poniendo especial énfasis en la calidad del empleo y en algunos problemas específicos como el desempleo juvenil, la exclusión social y el papel que juega la educación en el mercado del trabajo. Esta tercera parte analizará el tema de la sustentabilidad de los medios de vida de la población, con especial referencia los sistemas de producción y de generación de empleos que se desprenden del modelo de crecimiento que sigue el país.

El concepto de sustentabilidad tiene sus orígenes en las preocupaciones medio ambientales y se refiere a la mantención en el largo plazo de la productividad de los recursos. Dicho de una manera más general, se refiere a la capacidad de los recursos de continuar cumpliendo en el futuro al menos el papel productivo que juegan hoy. Hay por lo tanto un elemento de seguridad que hay que tomar en cuenta, en el sentido de poder asegurar que en el futuro exista un acceso a la explotación de esos recursos. La conclusión más obvia de esta perspectiva es que por ello los recursos no se pueden agotar y que entonces la preocupación por usarlos adecuadamente en el presente es imprescindible para la seguridad futura.

En esta sección del libro se quiere avanzar en el análisis de la sustentabilidad de los medios de vida que la población tiene a su alcance. En primer lugar, se entiende que los medios de vida constituyen un concepto más amplio que el de la ocupaciones. Se refieren más bien al conjunto de acciones sociales que las familias adoptan para alcanzar sus medios de vida, independientemente del nivel que ellos alcancen. Por ello, en el concepto de medios de vida se deben incluir las ocupaciones de los miembros del hogar, la división de roles al interior de cada familia, el acceso a y uso de recursos productivos tangibles y no tangibles, el acceso a la institucionalidad vigente (que incluye no sólo las

instituciones económicas del Estado sino que también la justicia, la participación política, etc.) y las relaciones con la comunidad a la que las familias pertenecen. Es por lo tanto un concepto bastante amplio y que se refiere a la forma en que las familias, para alcanzar y establecer sus medios de vida, usan los diferentes capitales de que disponen: el capital económico, el cultural y el social principalmente.¹

De lo anterior se desprende que en el análisis de los medios de vida sustentables es importante tomar en cuenta el contexto económico y social en el que se desenvuelven las diferentes estrategias. Un ejemplo puede aclarar este punto. Con el advenimiento del Mercosur se impone un marco jurídico-económico diferente al que existía en el pasado reciente. ¿Cuál es el efecto que ese nuevo contexto produce en los diferentes campos sociales? Un efecto inmediato es que puede modificar en el mediano plazo los medios de vida al alcance de las familias que están en sistemas de producción campesinos (campo económico) e insertados en comunidades rurales con redes sociales determinadas (campo social). La importación masiva de productos similares a los generados en esos sistemas campesinos de producción puede poner en peligro su sustentabilidad, si es que no se logra redefinir su estructura productiva e iniciar un proceso de reconversión.

Como se observa, la sustentabilidad puede no significar mantener los parámetros constantes: al revés, para una sociedad como la chilena, la evolución constante es una necesidad debido a la competencia global. De modo que es la sustentabilidad dinámica el concepto interesante, es decir, la medida en la cual los diferentes campos o sistemas de relaciones responden a ambientes cambiantes de manera de proveer continuamente oportunidades para que las personas y las familias obtengan sus medios de vida.

Este libro está centrado en el tema del empleo, y por lo tanto interesa particularmente aquella sustentabilidad que está asociada con y/o depende de la creación de empleo, proceso que a su vez es función de una variada gama de factores, algunos de los cuales se analizan en cuatro secciones de esta parte. La elección de los factores fue realizada preguntándose ¿cuáles son en Chile los factores claves que aseguran la sustentabilidad del proceso de generación de empleo en largo plazo, de modo de asegurarle a la población sus medios de vida?

El primer factor que se consideró imprescindible analizar fue el de las instituciones del mercado del trabajo, ya que el nivel y la calidad del empleo están en parte influenciados por la forma en que operan las distintas instituciones. Se podría hablar de que este nivel se refiere a la sustentabilidad social, basada en los diferentes padrones de representación y de diálogo social, en las redes

1. Se relacionan con los campos sociales, es decir, con sistemas de posiciones y de relaciones entre posiciones, en la terminología de Bourdieu. Lo que diferencia un campo social del otro es el tipo de capital que está en juego.

informales y formales que existen en el mercado del trabajo y en diversas instituciones que regulan los conflictos y la presión social.

En segundo lugar se consideró el sistema educacional como otro de los factores claves en el proceso de generación de empleo ya que resulta claro que los recursos humanos constituyen un elemento importante para asegurar la sustentabilidad económica desde el punto de vista de sus habilidades y capacidades para elevar los niveles de productividad. En el caso de Chile se consideró que sin una reforma educacional profunda, la falta de disponibilidad adecuada de recursos humanos podía constituir un cuello de botella en el futuro.

El tercer factor considerado en esta parte se refiere al grado de competitividad que tiene y deberá tener el sistema económico del país y se analizan sus relaciones con la tecnología y también con la productividad.

Finalmente esta parte analiza la situación del medio ambiente y la explotación de los recursos naturales, en vista que la estrategia de desarrollo del país está fuertemente basada en la explotación de recursos naturales. En este contexto, la relación con la sustentabilidad es directa.

A. CONDICIONES INSTITUCIONALES EN EL MERCADO DE TRABAJO

Introducción: ¿Por qué las instituciones laborales son importantes?

La creación del empleo depende de una variedad de factores institucionales. Algunos son formales: el marco legislativo, la organización de los empleadores y los trabajadores, los patrones de negociación colectiva. Otros son informales, por ejemplo las prácticas y costumbres en el lugar de trabajo, las redes de contactos que ofrecen información sobre el mercado de trabajo. Estos factores orientan y modifican los mecanismos de oferta y de demanda, determinan en parte la calidad y la productividad del empleo, los beneficios que reciben empleadores y trabajadores, y el acceso al mercado de trabajo de grupos diversos. Pero es mucho más fácil constatar que las instituciones están presentes que evaluar su impacto. Se argumenta muy a menudo que varias instituciones que buscan proteger a los trabajadores, en la práctica desalientan la creación de empleo. Pero al mismo tiempo, los mercados del trabajo no pueden funcionar sin un marco institucional que fije las reglas de comportamiento, ratifique la organización de los grupos interesados, y defina términos y vocabularios que permitan un diálogo entre los actores.

Varias escuelas de pensamiento tratan de analizar el impacto económico de las instituciones sociales. Una escuela “neoinstitucionalista” se basa en el concepto de costos de transacciones, que resultan en particular del hecho que en las transacciones del mercado la información de la cual disponen los actores es siempre incompleta. Las instituciones que se desarrollan –por ejemplo los sistemas de negociación colectiva, o la organización del trabajo dentro de la

empresa— apuntan a reducir estos costos, por el establecimiento de reglas del juego aceptadas por los actores involucrados. En este modelo las instituciones más eficientes, es decir las que minimizan los costos de transacciones, reemplazan a las instituciones menos eficientes.

Otros analistas toman una perspectiva más amplia. Ellos postulan que una trayectoria de crecimiento particular, depende no solamente de parámetros macroeconómicos, sino también de las instituciones que determinan el ambiente social del proceso de desarrollo. Estas instituciones amortiguan o reconcilian presiones sociales, y determinan la coherencia de un conjunto de mecanismos y relaciones económicas y sociales. Esta coherencia es importante para la estabilidad de un proceso de crecimiento, que inevitablemente crea tensiones y conflictos. Al mismo tiempo, las instituciones se adaptan a las fuerzas sociales y económicas en un proceso dinámico que refleja el poder y los objetivos de actores sociales.

Este segundo enfoque parece más adecuado para el tema de la sustentabilidad del proceso de creación de empleo en el largo plazo. Más allá de su papel de regulación del mercado, las instituciones laborales afectan el equilibrio del proceso de desarrollo, en términos de la relación entre inversión, crecimiento y distribución, los estilos de consumo y los patrones de ahorro que sirven de base al modelo económico, el papel de los actores sociales (empleadores, trabajadores, estado), los compromisos explícitos o implícitos de cada uno, y los valores que guían sus acciones. El enfoque ha sido aplicado en los países industrializados, para explicar no solamente períodos de crecimiento estable, sino también los puntos de crisis, porque la dinámica de un “patrón de crecimiento” siempre trae aparejada nuevas contradicciones internas, que al final desembocan en el agotamiento del modelo (Boyer, 1994) y el surgimiento de nuevos patrones institucionales.

1. Las instituciones de trabajo en Chile de los años 80

El marco institucional del mercado de trabajo que diseñó el régimen militar apuntaba a una individualización de los derechos laborales y al funcionamiento abierto de los mecanismos del libre mercado. Desde su ascensión al poder en 1973, la libertad sindical había sido considerablemente restringida. En una serie de reformas legislativas entre 1978 y 1980, el régimen creó un marco institucional con las características siguientes:²

- (a) una concentración de la negociación colectiva al nivel de la empresa; la negociación supraempresa quedó prohibida. Además, varias prohibiciones limitaron el campo de la negociación;

2. En particular a través de las leyes 2 200 de 1978, las leyes 2 756 y 2 758 de 1979 y la ley 3 500 de 1980.

- (b) una libertad considerable con respecto a regímenes especiales de contrato de trabajo en términos de jornadas de trabajo, pago de remuneraciones, etc;
- c) el derecho del empleador de poner término al contrato de trabajo por su sola voluntad, y sin expresión de causa, contra pago de una indemnización, con un tope de 5 meses de salario;
- (d) un sistema de pensiones basado en la capitalización de los aportes individuales de los trabajadores, sin contribución del empleador.

El diálogo social estaba efectivamente ausente del proceso de reforma. El debilitamiento de la representación laboral se reflejó en la población sindicalizada, que disminuyó de 982 000 en 1978 a 320 000 en 1983 (Tapia, 1996) de modo que la negociación de las condiciones de trabajo al nivel de la empresa se halló en condiciones desequilibradas.

2. Los noventa: Crecimiento y retorno a la regulación

A pesar de la recuperación económica de la segunda mitad de los 80, se reconoció que este marco institucional tenía fallas evidentes con respecto a la representación, la protección social y laboral y la promoción de un proceso de desarrollo equitativo. Con el restablecimiento de la democracia su reforma fue una prioridad. Como escribió el Ministro del Trabajo, René Cortázar, “parecía fundamental abordar una reforma integral al Código del Trabajo, puesto que las reglas del juego definidas en él no contaban con esa legitimidad democrática que resulta indispensable para que, en una sociedad abierta, tengan estabilidad en el tiempo” (Cortázar, 1993, pág. 13).

a) *Diálogo social*

Ya en las propuestas de restablecimiento de la democracia, se rescataba la necesidad de gestar amplios consensos para asegurar la viabilidad y eficacia de una transición que asomaba como difícil (Foxley, 1987). Así, al restaurarse el régimen democrático en 1990, fue posible establecer un diálogo tripartito que colaboró decisivamente en la transición. Dicho diálogo operó sobre la base de ciertos consensos básicos con respecto al modelo de desarrollo: (i) la necesidad de crear un marco legal e institucional estable para el desarrollo de las actividades económicas; (ii) persistir en la estrategia de economía abierta; y (iii) cautelar los equilibrios macroeconómicos. Sobre dicha base, fue posible abordar temas como la reforma tributaria y la reforma laboral. En ambos temas, tanto la viabilidad de la transición como la convicción de las nuevas autoridades condujo a intentar acuerdos amplios que dotasen de estabilidad a las políticas. En material tributaria, se negoció con la oposición parlamentaria una reforma que permitió allegar \$ 600 millones de la época (2% del PIB) al presupuesto fiscal, con el

objetivo explícito de orientarlos exclusivamente a políticas sociales. Allí radica parte significativa del fuerte incremento en tales partidas en los años noventa.

En materia laboral, el gobierno entendía que asegurar una modificación eficiente exigía un compromiso empresarial y laboral en torno a ella. El mecanismo principal fue una serie de acuerdos nacionales entre el gobierno, la organización sindical más representativa y la organización principal de los empresarios. Hubo cuatro acuerdos durante el período 1990-93. Estos acuerdos apuntaban a una concertación alrededor de temas no sólo laborales sino más amplios, en términos de la equidad del desarrollo y la reducción de la pobreza. Permitieron un aumento significativo y consensuado del salario mínimo, limitaron la reivindicación sindical, definieron áreas prioritarias tales como la capacitación, la vivienda, la salud ocupacional, la fiscalización y la reforma de la legislación; y promovieron un contacto permanente entre los trabajadores y empleadores (“El diálogo, sobre la base del reconocimiento mutuo como interlocutores válidos, es la vía natural que empresarios y trabajadores tienen para lograr entendimientos” –Primer Acuerdo, 27 de abril de 1990). En el campo laboral la filosofía del gobierno fue promover consenso y compromiso con respecto a objetivos comunes: aumento de la productividad y del empleo, promover la inversión y la innovación, establecer relaciones laborales armónicas.

Un aspecto importante de los acuerdos, a diferencia de otras experiencias latinoamericanas, es que privilegiaron temas de mediano plazo, poniendo el énfasis en modificaciones institucionales y legales que apuntaban hacia la estabilidad y a lograr un amplio apoyo a las acciones acordadas. En otras experiencias de concertación en la región, el énfasis ha estado en acuerdos de corto plazo sobre márgenes, salarios y tipo de cambio, es decir, en políticas de ingreso que complementaban el esfuerzo de estabilización.

Sin embargo, el impacto y el alcance de los acuerdos fueron disminuyendo con el tiempo. Según algunos observadores, hubo un sentimiento que el diálogo y la concertación social se justificaban sobre todo en el proceso de la consolidación de la democracia. Paradójicamente, entonces, con la estabilización de las reglas democráticas el diálogo se volvió más difícil. Por ejemplo con respecto al salario mínimo, no hubo un acuerdo entre actores sociales en 1995, 1996 ó 1997, y el alza del salario mínimo fue definida sólo por el gobierno. El tema del seguro de desempleo, en que sin embargo existe un interés común, también dio lugar a posiciones contradictorias. Después de 1994 la coordinación entre actores sociales fue débil, y las instancias importantes de diálogo tripartito al nivel nacional ahora son pocas. La más importante es el Foro de Desarrollo Productivo, un ámbito de discusión que convocó el gobierno por primera vez en 1994, buscando un nuevo tipo de concertación. Después de un nacimiento inseguro –la CUT se negó a participar en la segunda reunión– en 1996 empezó a consolidarse, con la definición de cuatro comisiones en que participan gobierno, trabajadores y empleadores, sobre el seguro de desempleo, las relaciones laborales, el salario mínimo y el fomento productivo regional. Sin embargo, parece difícil avanzar hacia acuerdos. El Foro promovió la creación

del Centro Nacional de la Productividad y de la Calidad en 1995, con gestión tripartita, reforzando acciones de investigación y fomento en el campo de la competitividad, que refleja el interés común de los trabajadores y de los empleadores. La comisión tripartita del Convenio 144 de la OIT (ratificado en 1994) se reúne regularmente para revisar las normas internacionales. Y existen comisiones tripartitas en algunos sectores, por ejemplo, para promover la igualdad de oportunidades y en el sector forestal, donde en 1997 se acordó de manera tripartita un código de prácticas forestales.

A pesar de la existencia de estas instituciones, el observador nota que el interés en el diálogo no es universal, y aún existe una oposición en ciertos sectores. Por ejemplo, un editorial del diario más influyente del país, *El Mercurio*, se queja de que se "...insiste en leyes laborales inútiles y formas absurdas de pacificación social, como las reuniones tripartitas de la CUT con los dirigentes patronales y funcionarios del gobierno. Estas han fracasado porque no tienen sentido..." (23.11.96). Es frecuente oír a empleadores comentar que no quieren dar a los sindicatos una importancia como interlocutores que no tienen en la realidad; insistir en que el lugar de la negociación colectiva es en la empresa, y no al nivel sectorial o nacional; y rechazar un papel para los sindicatos en temas que consideran propios del empleador, por ejemplo la formación profesional. Al mismo tiempo, muchos sindicalistas creen que frente a las desigualdades del modelo de crecimiento, el refuerzo del movimiento sindical es más importante que un diálogo que consideran desequilibrado o improductivo. Es previsible que paralelamente a la consolidación de un sistema político basado en opciones electorales, alternancia en el gobierno y fluidez en las negociaciones, se observen perfiles más definidos en los intereses de los actores sociales. Por ejemplo, durante 1996 se observó un aumento de la conflictividad laboral en el sector público. Pero la presencia de un espacio institucional de diálogo es esencial para buscar zonas de consenso y de interés común, y en este contexto los esfuerzos del Estado, de las organizaciones de empresarios y de los trabajadores para consolidar el Foro de Desarrollo Productivo y otras instancias de diálogo serían particularmente importantes.

Al nivel de la empresa, la cobertura de la negociación colectiva —que tiene lugar casi exclusivamente a este nivel— da una idea de la extensión del diálogo entre empleadores y trabajadores. Como se señaló en la Parte II, en la sección sobre salarios, alrededor del 15% de la fuerza de trabajo asalariada en el sector privado está cubierta por la negociación colectiva. Es mucho menos que en los países industrializados (aun en los países con sistemas descentralizados parecidos al chileno), aunque no se debe subestimar la dificultad de organizar la negociación colectiva en las pequeñas empresas, que cuentan con la mitad de los empleos urbanos del país.

b) *Normativa laboral*

Durante el período desde la recuperación de la democracia, una serie de reformas ha introducido cambios significativos en la legislación laboral. En una primera reforma en el período 1990-92, se aumentó la indemnización por despido, imponiendo al empleador la obligación de invocar una causa; se extendió significativamente la libertad sindical eliminando prohibiciones con respecto a la negociación colectiva; se introdujeron varias disposiciones de protección contra la discriminación, sobre horas de trabajo y sobre la responsabilidad de los empleadores en el caso de utilización de contratistas y subcontratistas. Esta reforma representó un cambio significativo en el sentido de volver a regular. Sin embargo, según Leiva y Agacino (1994), "Para los trabajadores estables, las reformas laborales ... han temperado aquellos aspectos más abiertamente represivos junto con abrir espacios altamente reglamentados para la acción de los sindicatos, pero todo ello manteniendo la orientación esencial del Código del Trabajo de 1987.³ Sin embargo, para aquella masa de trabajadores y trabajadoras que realizan el trabajo domiciliario, el trabajo temporal, el trabajo subcontratado y a plazo fijo, entre ellos las mujeres, jóvenes y niños, las reformas laborales tienden a avalar y a normar las prácticas de trabajo flexible que de hecho ya venían utilizando los empresarios".

Se podría considerar este juicio pesimista, si se compara el rumbo de la reforma con la situación anterior. Pero era claramente sólo un primer paso. El gobierno actual está promoviendo una segunda reforma, con cinco componentes: modificaciones en la Judicatura del Trabajo; aumento de la capacidad de fiscalización de la Dirección del Trabajo; extensión del ámbito de la negociación colectiva; extensión de un sistema de protección al trabajador cesante; y mejoras en el sistema de capacitación. Únicamente los dos primeros han sido aprobados por el Parlamento al momento de escribir estas líneas, y aunque otros están progresando en el debate parlamentario varios elementos de la reforma han encontrado una fuerte oposición. En particular, los empleadores hicieron una campaña pública contra las propuestas de reforma de la negociación colectiva, especialmente en la medida que permitirían bajo ciertas circunstancias una negociación supraempresa. También rechazaron propuestas que darían a los sindicatos un papel en la definición de programas de capacitación, a través de comités de formación productiva. En general, los empleadores se oponen a cambios en el marco legislativo que en su opinión reduzcan la flexibilidad del mercado laboral. La CUT, por lo contrario, considera las reformas muy insuficientes por no levantar todas las restricciones sobre la negociación colectiva.

Independientemente de estos problemas, existe una clara voluntad por parte del gobierno de mejorar la regulación del mercado laboral. Es significativo

3. Se refiere aquí al Código que incorporó las reformas del período 1978-80.

destacar que después de un largo período sin nuevas ratificaciones de convenios laborales de la OIT, en los últimos dos años se ratificaron una docena de convenios, en un abanico amplio de temas. Sin embargo, algunos de los convenios básicos de la OIT, y en particular el Convenio 87 sobre la libertad sindical y 98 sobre la negociación colectiva, quedan aún por ratificar.

c) Los actores sociales

La estructura del movimiento sindical refleja las instituciones definidas por la normativa laboral. Concentrada en sindicatos de empresa (65% de la población sindicalizada) por la normativa que rige la negociación colectiva, la mayoría de los sindicatos son por lo tanto pequeños, con la excepción de algunas ramas (minería, por ejemplo) y el sector público. En 1993, el 81% de los sindicatos existentes tenía menos de 100 miembros. La evolución de la tasa de sindicalización ha sido variable en los recientes años, llegando a un máximo de 15.3% de la población ocupada en 1991, y ulteriormente bajando hasta 12.4% en 1996. Esta tasa, relativamente baja en comparación internacional, refleja todavía los efectos debilitantes del período militar, y el rechazo de algunos empleadores de una presencia o participación sindical (un elemento de la nueva reforma laboral fue dar a la Dirección del Trabajo mayores poderes para combatir acciones antisindicales). Pero también refleja la fragmentación sindical, aun dentro de una sola empresa, que limita la solidaridad y su poder de negociación. Los sindicatos son particularmente débiles en el sector rural (OIT, 1995a), en los servicios y en la construcción.

Cuadro 1 Tasa de sindicalización, 1986-1996

Año	Porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada	Porcentaje de la fuerza de trabajo asalariada
1986	9.9	14.2
1987	10.5	15.0
1988	10.4	15.1
1989	11.4	16.8
1990	13.6	19.8
1991	15.3	22.4
1992	15.0	21.9
1993	13.7	19.7
1994	13.3	19.3
1995	13.1	20.5
1996	12.4	19.0

Fuente: Tapia (1996) y Dirección del Trabajo.

Al nivel nacional, la Central Unitaria de los Trabajadores (CUT) representa la perspectiva sindical en el debate sobre políticas laborales y sociales, pero por la descentralización del sistema tiene poca presencia en la negociación colectiva (salvo en lo que se refiere al sector público). Hace esfuerzos de superar una capacidad técnica limitada a través de una capacitación a la dirección sindical, pero cuenta con pocos recursos y enfrenta problemas de organización interna. Para aumentar sus capacidades en el campo del empleo, la CUT beneficiaría de un refuerzo institucional, por ejemplo la creación de un Departamento de Políticas de Empleo, que centralice los recursos humanos especializados con que cuenta; que establezca programas de cooperación con centros de investigación chilenos especializados y que oriente las actividades de formación sindical en la materia.

Los empleadores están organizados por rama y en la Confederación de la Producción y del Comercio, entidad que tiene una presencia permanente en las discusiones a nivel nacional de las políticas sociales y laborales. Por ejemplo, durante el debate sobre la reforma laboral en 1995 y 1996 dirigentes de la CPC y de sus afiliados intervinieron sistemáticamente. La CPC tiene una comisión laboral que cubre muchos de los temas de este libro. La CPC misma no tiene una estructura importante de apoyo en términos de información y análisis, pero una gran variedad de organizaciones empresariales ofrece foros de discusión, información, acceso a mercados de bienes o de capital, contactos internacionales, etc.

La CPC no representa bien a las pequeñas y medias empresas, que cuentan con una multiplicidad de organismos de representación. De éstos, la organización más importante es la CONUPIA, que aglutina a alrededor de 9 500 industrias pequeñas, en un universo de 110 000 pequeñas y microindustrias en el país. Estas cifras ponen de manifiesto la dificultad que tiene la CONUPIA de constituirse como interlocutor representativo, y por lo tanto su capacidad de influir en las decisiones de política gubernamental es limitada. El resultado es una asimetría entre la capacidad de expresión del sector de la pequeña y mediana empresa y la de la grande empresa.

3. Los conflictos colectivos

El marco legal chileno es restrictivo en cuanto al ejercicio de derecho de huelga. La propia Constitución, a diferencia de lo que es habitual en América Latina, no reconoce a texto expreso el derecho de huelga, sino que se limita a señalar sectores privados de su ejercicio, entre los cuales destacan los funcionarios del Estado y las municipalidades, así como los trabajadores de empresas que prestan servicios de utilidad pública. No es de extrañar, entonces, que la ley se limite a reconocer el ejercicio de este derecho, en forma limitada, a algunos trabajadores de la actividad privada y solamente en determinadas etapas de la negociación colectiva. Por lo demás, los severos requisitos exigidos por el Código del Trabajo para la declaración de la huelga, combinados con la

autorización al empleador a contratar suplentes de los huelguistas, determinan, por un lado, que sea muy estrecho el margen de la legalidad de la huelga, y por otro, que la posibilidad de sustitución opere como un poderoso desestímulo al ejercicio de la huelga en el sector privado.

Esto puede explicar, en parte, la relativamente baja conflictividad registrada en el sector privado, atenuada, también, por la actitud del movimiento sindical que, durante largo lapso, “como parte de su compromiso con la recuperación de la democracia, ha morigerado parte importante de sus legítimas demandas, al menos en los grados de presión ejercidos para obtenerlas” (Relasur, 1994).

Por otro lado, las cifras disponibles parecen sugerir que los conflictos colectivos del sector privado son más chicos que en el sector público, en el sentido de que involucran a menor número de trabajadores (y consecuentemente menor número de días) por conflicto. Ello se debería a que la legislación, como va dicho, sólo habilita el ejercicio del derecho de huelga dentro del proceso de negociación colectiva y paralelamente induce la negociación por empresa. El resultado es que rara vez una huelga afecta a más de una empresa, reduciendo así –en un país como todos los latinoamericanos, en el que predomina la pequeña y mediana empresa– el “volumen humano” de cada conflicto.

De todos modos, es del caso señalar que en 1995-1996 se registra un sensible aumento de los trabajadores involucrados en huelgas ilegales, lo que podría sugerir un cierto desbordamiento del rígido marco legal, de algún modo anunciado por los observadores (Relasur, 1994, págs. 145-146), y percibido por el gobierno, que en el proyecto de ley de 1995, de reforma del Código del Trabajo en materia de negociación colectiva y temas conexos, propone algunas modificaciones tendientes a “liberalizar” el ejercicio del derecho de huelga, derogando, en especial, la facultad del empleador de contratar sustitutos del huelguista.

Cuadro 2 Chile: conflictos colectivos según sector, 1986-1996

	Privado		Público	
	Nº de trabajadores	Días-huelga	Nº de trabajadores	Días-huelga
1986	3 816	58 654	0	0
1987	29 701	110 916	3 941	34 886
1988	27 733	109 629	4 835	70 851
1989	68 664	211 380	24 277	230 422
1990	38 735	233 806	43 703	85 996
1991	33 076	392 335	326 829	701 527
1992	56 536	338 784	57 122	96 926
1993	34 050	282 582	74 172	262 917
1994	35 055	278 374	78 215	171 664
1995	228 297	529 450	195 350	240 193
1996	34 207	250 529	327 192	2 811 512

Fuente: Los datos que distinguen entre conflictos privados y públicos se encuentran en Armstrong (1997) para los años 86-95. Para 1996, prensa local.

Cuadro 3 Chile: Conflictos colectivos según condición legal, 1986-1996

	Número de trabajadores		Días-hombre huelga	
	Legales	Ilegales	Legales	Ilegales
1986	3 940	0	58 654	0
1987	9 913	20 081	109 226	35 676
1988	5 645	23 636	86 531	93 949
1989	17 857	58 460	218 887	222 910
1990	25 010	58 154	245 192	129 178
1991	46 215	314 607	733 794	485 675
1992	26 962	85 630	344 708	158 566
1993	59 741	83 227	251 755	293 744
1994	16 209	97 069	229 428	253 310
1995	24 724	403 463	350 124	553 597
1996	25 776	335 622	234 566	2 827 475

Fuente: Las estadísticas sobre conflictos ilegales entre 1986 y 1995 provienen de Armstrong (1997) y para 1996 de la prensa local. Las estadísticas sobre conflictos legales se obtuvieron de los datos oficiales de la Dirección del Trabajo. Los datos de Armstrong sobre conflictos legales no corresponden con estas estadísticas y, por ello, los resultados de este cuadro no concuerdan con el anterior. Sin embargo, la tendencia observada es la misma.

Cuadro 4 Chile: Número de huelgas por sector, 1986-1995a/

	Sector privado	Sector público
1986	39	0
1987	111	1
1988	106	0
1989	127	5
1990	258	5
1991	232	13
1992	282	6
1993	257	11
1994	295	21
1995	245	17

Fuente: Armstrong (1997).

a/ Incluye huelgas legales e ilegales.

Claro que la mayor conflictividad se verifica en el sector público, especialmente si se toma en cuenta el número de trabajadores involucrados y de días dedicados al conflicto. En cambio, si se observa el número de conflictos, es evidente que es significativamente mayor en el sector privado que en el sector público. La “extensión humana” y “horaria” de la conflictividad en el sector público se explica, en parte, por la mayor dimensión de algunas de las unidades o de los sectores o ramas concernidas.

Inciden, también, la estabilidad de que generalmente gozan los trabajadores del Estado (que en el caso chileno contrasta con la posibilidad de sustitución del huelguista en la empresa privada), así como el uso moderado del poder de dirección ejercido por los titulares de los órganos estatales.

Por otra parte, el incremento de la conflictividad en el sector público es una característica presente en casi todo el mundo en los últimos 10 ó 15 años. No es ajena a esta evolución, la situación de algunos importantes sectores como los de la educación, la salud y la administración de justicia que, a menudo, ven perjudicadas sus condiciones de trabajo y los salarios a causa de las políticas de ajuste, tratándose además, por lo general, de trabajadores con elevada autoestima por su nivel cultural y profesional, y –por lo mismo– con alta capacidad organizativa.

Finalmente, la prohibición lisa y llana del ejercicio de la huelga en el sector público, como es el caso de Chile, no garantiza la “paz social”, sino que, por el contrario, como es el caso, puede fomentar la conflictividad al prescindir de todo mecanismo de encauzamiento y racionalización.

Parecería, pues, que no sería mala cosa buscar una ampliación del margen de legalidad del ejercicio de la huelga, preocupación que parece haber inspirado al Poder Ejecutivo al proponer al Congreso el proyecto de ley antes referido, para el sector privado, y la ratificación del Convenio Internacional del Trabajo N° 151, para la administración pública (respecto de esta última, se trataría de abrir espacios de negociación colectiva o de participación de los trabajadores en la determinación de sus condiciones de trabajo).

4. Instituciones y empleo: ¿Qué relación?

El sector empresarial aboga por la posición que la creación de empleo en Chile en los últimos 10 años es en gran medida el resultado de instituciones laborales favorables. En particular, se mencionan cuatro factores: la descentralización de la negociación colectiva, que facilita la adaptación de la empresa a sus necesidades específicas; la posibilidad de despido, que alienta la contratación; el bajo costo de las prestaciones sociales, que disminuye el costo del trabajo (en particular el sistema de pensiones que se financia únicamente por contribuciones del trabajador); y un ambiente laboral estable y no-conflictivo, que promueve la inversión y el crecimiento.

En la realidad, existe poca evidencia directa del impacto que estos factores tienen sobre el empleo. Es cierto que el empleo aumentó rápidamente durante el segundo quinquenio de los 80; sin embargo, la reforma laboral, que aumentó la protección social a principios de los 90, y en particular aumentó el costo del despido, no detuvo el proceso de creación de empleo. Por el contrario, los años 1992 y 1993 fueron entre los de mayor crecimiento del empleo durante la década, como se vio en la parte II.A. Es cierto que la creación del empleo cayó con la recesión de 1994 y no recuperó la misma fuerza después. En parte esto refleja

un efecto conocido, que en la primera fase de recuperación después de una recesión la elasticidad empleo-producto es baja. Pero la discusión de la sección II sugiere también un cambio de tendencia, alrededor de 1994, con una reducción en la tasa de creación de empleo. Esto coincidió con el debilitamiento del diálogo social y no se puede excluir una relación causa-efecto. Pero al menos tres otros factores intervienen: la alza de los salarios, el mercado de trabajo ajustado que dificultaba el reclutamiento y el aumento de la competencia internacional —especialmente por la apertura de los demás países latinoamericanos— que aumentó la presión hacia una alza de la productividad.

De todas maneras, la evidencia disponible en Chile no sustenta la idea que una mayor regulación del mercado del trabajo ha atentado contra la generación de empleo. En realidad lo que se observa dinámicamente es que la generación de empleo va acompañando un crecimiento del producto de toda la economía.

Una parte de la explicación radica en que la estabilidad en el trabajo es una espada de dos filos. De un lado dificulta el ajuste porque hay dificultades para despedir; pero al mismo tiempo, alienta la inversión en capital humano, que ofrece otras posibilidades de ajuste, más interesantes en el mediano plazo. No es raro oír a empleadores quejándose de la alta movilidad de la mano de obra; pero es la lógica de un sistema con despido fácil. Un elemento de información interesante al respecto viene de un estudio de Meller y Repetto (1996); encuentran que en empresas exportadoras, más expuestas a la competencia y a la necesidad de ajustar sus plantillas a sus ventas; la fuerza de trabajo es más estable, y no más inestable, que en empresas que producen para el mercado doméstico. Sin duda este resultado tiene que ver con la relación positiva entre la estabilidad en el empleo y la productividad.

Con respecto a la descentralización de la negociación colectiva, es una tendencia en muchos países relacionada con cambios en los sistemas de producción y una mayor competencia en los mercados. Sin duda permite una adaptación más eficaz de las empresas. Lo que es menos claro es en qué medida se aprovechó este contexto para negociar condiciones muy distintas según la situación de la empresa. En algunos sectores, hay una empresa “líder” que da una señal que afecta las negociaciones en las demás empresas. En términos de salarios, la relación entre aumento del salario y aumento de la productividad al nivel sectorial era débil, sorprendente en un sistema descentralizado; y la mayoría de los acuerdos incluyeron una indexación completa. Los sectores en que más creció el empleo en el último decenio tuvieron los aumentos de salarios más rápidos (sección II.C), un resultado lógico —los sectores con aumentos en sus necesidades de mano de obra debían aumentar sus ofertas salariales—; pero resultados similares se alcanzan en sistemas de negociación centralizada también. Lo que sí se puede decir es que existe una diferenciación en salarios y condiciones de trabajo en empresas filializadas o con una utilización extensiva de subcontratistas (Tapia, 1996), y en estas empresas se encuentran más frecuentemente sistemas de remuneración que vinculan salarios con productividad.

Las instituciones flexibles del mercado de trabajo permitieron no sólo el ajuste de las empresas, sino una variedad de relaciones de empleo, que analizamos en la parte II de este libro. Varias de estas formas de empleo son precarias. Por ejemplo, el marco legislativo ofrece poca protección a los trabajadores a domicilio, y la fiscalización de las condiciones laborales de los trabajadores de temporada y eventuales también es mucho más difícil que para los trabajadores regulares. Las condiciones de trabajo en las PyMEs también se fiscalizan con dificultad, y la organización sindical enfrenta muchas dificultades. En otras palabras, la creación de empleo generado como consecuencia de una mayor flexibilización enfrenta el riesgo de ser al costo de su calidad. Es un tema en que pone mucho énfasis el sector sindical.

Pero existe otro problema, por lo menos de igual importancia, en el impacto de las instituciones laborales sobre la capacidad de desarrollo y de innovación. En la segunda mitad de los 80 las empresas chilenas expandieron el empleo a través de la utilización de una mano de obra poco calificada y barata, y los costos laborales bajos claramente ayudaron en este proceso. Pero los resultados positivos en términos de creación de empleo no fueron acompañados con un crecimiento de la productividad y de la competitividad; la creación de empleos precarios puede reducir costos a corto plazo, pero no ofrece un camino seguro hacia la competitividad en mercados mundiales. Competir necesita una búsqueda permanente de aumento de la productividad y la calidad, y esto a su vez necesita no sólo inversión, tecnología y conocimiento, sino también instituciones laborales adaptadas.

Este tema es particularmente crucial por los cambios estructurales que están ocurriendo en la organización de la producción a nivel mundial. Primero, las empresas son cada vez más interdependientes pero más descentralizadas y fragmentadas, incluso entre sectores y países. Segundo, operan en ambientes cada vez más competitivos. Tercero, en muchos sectores la producción se reorganiza alrededor de sistemas flexibles, trabajo en equipo y polivalencia, entre otros, sistemas que implican más responsabilidad y autonomía para los trabajadores. Las instituciones laborales deben evolucionar para adaptarse a estos cambios, pero lo hacen con mucho retraso. Y existen contradicciones. Por ejemplo, mientras que la flexibilidad laboral puede reducir costos y facilitar la competitividad a corto plazo, puede también socavar el crecimiento de la productividad, porque ésta depende de un aumento de la calificación y un compromiso de la fuerza de trabajo con las metas de la empresa. Sistemas de formación profesional y de educación son cruciales, pero no pueden funcionar con una fuerza de trabajo inestable. Muchas empresas desalientan la sindicalización, pero, por ejemplo, la innovación se difunde más rápido en empresas sindicalizadas en los Estados Unidos y el Reino Unido. Para apoyar estas nuevas formas de organización industrial, varios países están experimentando con comités de empresa u otras innovaciones institucionales que permitan el diálogo y la participación.

En conclusión, la creación exitosa de empleo en Chile resulta en primer lugar del desempeño macroeconómico. La importancia de las instituciones laborales debe medirse al lado de otros factores que tienen un impacto más directo sobre el crecimiento, como la reforma en los mercados de capitales, la rigurosa política fiscal, la apertura económica, y el predominio de los recursos naturales en el crecimiento de las exportaciones. Se puede argumentar que el ambiente estable del mercado laboral alentó las altas tasas de inversión y de crecimiento, pero la contribución del marco institucional flexible es ambiguo. Las instituciones que permiten bajar costos en el corto plazo —en términos de facilitar el despido o de menor protección social— traen aparejadas desventajas en el mediano plazo, porque el aumento de la productividad depende de una relación reforzada entre el trabajador y la empresa. La eficiencia dinámica necesita instituciones distintas de la eficiencia estática, lo que puede explicar por qué las instituciones flexibles en el mercado de trabajo no generan resultados superiores.

5. La situación actual y los desafíos: El marco institucional para una creación de empleo sostenido

a) Diálogo social y confianza

El modelo de concertación que se desarrolló en Chile a principios de los 90 apuntó a crear un clima de diálogo y de compromiso entre actores sociales. Pero mantener un diálogo eficaz, y extenderlo a las prácticas de negociación dentro de las empresas, ha sido difícil. La exclusión de los sindicatos de muchas áreas de desarrollo y de gestión de la empresa explicita una falta de confianza de parte de los empleadores, situación muy a menudo recíproca, porque la respuesta sindical es concentrarse en sus reivindicaciones sin buscar un diálogo sobre la estrategia de la empresa. En una empresa del sector industrial visitada, por ejemplo, argumentaron que el sindicato no tenía una visión de las metas de la empresa, y que cuando se organizó una capacitación de dirigentes sindicales, ellos ampliaron sus demandas; al mismo tiempo, la organización del trabajo se ha mantenido relativamente Taylorista, las discusiones sobre aumento de la productividad fracasaron debido a las visiones muy distintas que tenían el empleador y el sindicato, y hubo una huelga sobre temas salariales.

Lograr un clima de confianza entre empleadores y trabajadores en estas circunstancias es un desafío considerable. Sin embargo, existen algunos ejemplos en Chile de esfuerzos serios para desarrollar nuevas formas de compromiso y de cooperación a nivel de la empresa, involucrando al sindicato en planes estratégicos para avanzar hacia las metas de la empresa. Uno de estos ejemplos es la experiencia de CODELCO, la empresa más importante del país. Empresa estatal de minería, esencialmente de cobre, contribuye con el 15% de todas las exportaciones del país. En esta empresa se ha promovido una “Alianza

Estratégica” entre los trabajadores y la dirección. Esta política se desarrolló como respuesta a una crisis en 1994, resultado de un escándalo de fraude, pérdidas financieras y un estancamiento de la productividad. La base de la alianza es considerar a los trabajadores como agentes de cambio, asociados y comprometidos en el desarrollo de la empresa. Para lograr un clima de confianza, la dirección propuso crear un proyecto común con los sindicatos para el desarrollo de la empresa. Un análisis detallado de los intereses de los trabajadores y de la dirección identificó una serie de temas de interés común. Una estrategia con respecto a las condiciones de trabajo, la productividad, la remuneración y la reducción de la fuerza de trabajo se desarrolló en diálogo continuo entre sindicatos y la dirección, por ejemplo fomentando la polivalencia –y la capacitación correspondiente– como factor de aumento de la productividad, y aplicando una política de “internalización”, reduciendo la utilización de subcontratistas. El resultado ha sido un aumento rápido de la productividad, y una reestructuración de la empresa en condiciones de relaciones laborales favorables. Según la dirección de CODELCO, se logró un cambio en la cultura de la empresa hacia un progreso que se basa en el desarrollo de los recursos humanos. Aunque el hecho de ser una empresa estatal hace que algunos de los parámetros sean específicos (por ejemplo, los trabajadores querían evitar la privatización y así tenían un incentivo adicional para colaborar en el proceso), en lo esencial se hubieran podido obtener resultados similares en cualquier empresa privada.

CODELCO no es el único ejemplo de esta estrategia –hay otros casos comparables, por ejemplo la Compañía de Telecomunicaciones de Chile, CTC– pero hay todavía relativamente pocos en Chile. El desafío es difundir experiencias y opciones de este tipo.

b) Capacitación y productividad

La reestructuración de CODELCO subraya la importancia de tres temas centrales: capacitación, productividad y participación, e indica la relevancia del marco institucional y de la construcción de relaciones cooperativas para avanzar. Realza un punto clave: que una empresa consiste en gran medida en su fuerza de trabajo. Aunque en el caso de CODELCO la reestructuración de la empresa necesitaba una contracción de empleo, los mismos temas son importantes para la expansión del empleo y de su calidad en el largo plazo. El tema de la capacitación en particular parece crucial para la creación exitosa de empleo en el medio plazo, pero para tener éxito debe vincularse con cambios en la organización de trabajo, así como un aumento en la responsabilidad y el compromiso de la fuerza laboral. Actualmente, según un empresario destacado, “no hay una cultura de capacitación en Chile”. Las grandes empresas utilizan únicamente una fracción de la franquicia tributaria a la cual tienen derecho, y las pequeñas empresas aun menos. El mercado ofrece mecanismos insuficientes

para promover una formación masiva y universal, porque las empresas no captan todos los beneficios de la formación y los individuos no tienen el acceso a los recursos para invertir en sí mismos, ni puedan aceptar los riesgos. Las experiencias de Asia del Este confirman que el capital humano es un elemento clave para el éxito en la creación del empleo en el medio plazo, sobre todo en las nuevas estructuras globales de producción que se definen actualmente —y necesita instituciones e incentivos más fuertes que los que existen hoy día en Chile. Consideraremos en detalle el tema más adelante.

Al mismo tiempo el tema de la productividad está ausente en muchas negociaciones colectivas. Incentivos de productividad existen en varios sectores; el ejemplo más extremo es el pago por trato, frecuente en muchos empleos en pequeñas empresas, en el trabajo a domicilio o en la agroindustria. Pero es un concepto estático de la productividad, porque tiene que ver esencialmente con la rapidez y la intensidad del trabajo, y no con una mejora a través de innovaciones en métodos y en la organización de la producción. La incorporación en los sistemas de remuneración de incentivos a la productividad de este segundo tipo parece lenta. De nuevo apunta a la necesidad de repensar las instituciones del mercado laboral.

c) Universalidad y legitimidad

La legitimidad social de un modelo de desarrollo depende también de su universalidad. A pesar de normas laborales que son en algunos aspectos más flexibles y mejor fiscalizadas que en otros países de América Latina, éstas no alcanzan la universalidad en un mercado de trabajo segmentado y desigual. Las instituciones laborales funcionan de otra manera en pequeñas empresas, en el sector rural, entre grupos de trabajadores vulnerables. Los resultados se ven en la baja calidad del empleo de muchos participantes en el mercado laboral. El desafío es equilibrar la representación para encarar igualmente las necesidades laborales de estos sectores. El tema incluye las instituciones de protección de las varias formas de empleo atípico, los mecanismos de inserción laboral, la protección del ingreso de los cesantes. Son también campos de diálogo entre actores sociales, para convertir la creación del empleo en una herramienta para lograr un desarrollo equitativo.

Avanzar en estos campos necesita un interés y una dedicación de los actores principales del mercado laboral más allá de sus intereses inmediatos. No son temas que se pueden imponer desde arriba, pero tampoco es suficiente dejarlos a la acción individual. Merecen una reflexión sobre el espacio para la creación de nuevas instituciones de coordinación, de movilización y de capacitación que pueden responder a las necesidades de los grupos para los cuales las instituciones laborales tradicionales no son adecuadas.

d) El tema social en el espacio internacional

Un desafío final, y no el menos importante, en el campo institucional, se refiere al proceso de integración internacional. Como se describió anteriormente, la estrategia de la apertura chilena se orienta cada vez más hacia acuerdos comerciales, que incidirán en la creación de empleo. Pero estos acuerdos también traen aparejados temas sociolaborales. El acuerdo laboral del NAFTA, por ejemplo, aunque no muy restrictivo (se basa en la aplicación efectiva de la legislación nacional), crea una instancia de control de la política sociolaboral, que podría ser significativo si las negociaciones con el NAFTA previstas para 1998 conducen a un acuerdo con Chile. La negociación bilateral con Canadá, firmada en 1996, ya incluye un acuerdo laboral innovador. Y el Mercosur tiene una tradición de discusión de temas laborales, y una estructura institucional en que se incorporan —en particular el Subgrupo 10 del Grupo Mercado Común, y el Foro Consultativo Económico y Social. Por el momento, el tema de una cláusula social no está formalmente en la agenda del Mercosur, pero existe una voluntad de buscar una coordinación de políticas sociolaborales. Parece evidente que, como en Europa, los temas sociales seguirán incorporándose en este proceso de integración económica regional. Aunque la asociación existente de Chile con el Mercosur es comercial por naturaleza, es probable que en el mediano plazo Chile deberá prestar atención al desarrollo sociolaboral del Mercosur también.

B. LA EDUCACION, EL PROCESO DE REFORMA Y LOS RECURSOS HUMANOS

El proceso de generación de empleos de buena calidad y la capacidad de generar medios de vida sustentables para la población dependen en una buena medida de los recursos humanos con que cuente el país. Afortunadamente, Chile presenta ventajas en cuanto al nivel de los recursos humanos porque históricamente el desarrollo del sistema educativo formal ha sido relativamente fuerte. Sin embargo, hay conciencia de que adolece de problemas, particularmente en lo que se refiere a las diferencias observadas en el acceso a la educación y en la calidad heterogénea de enseñanza que el sistema distribuye. Ambos factores constituyen un obstáculo para la generación de los recursos humanos idóneos que el país requerirá para generar empleos satisfactorios en los comienzos del Siglo XXI. El país necesita adoptar reformas en su sistema educacional y esta sección analiza las principales características de los procesos que han recién comenzado, así como de los logros observados hasta este momento y los desafíos que debe enfrentar en el futuro próximo.

1. Tendencias generales

Desde la asunción del primer gobierno democrático durante el período, la educación constituye un área prioritaria, donde la calidad y la equidad son los ejes de la acción. Sobre la base de un proceso de concertación, se asume la modernización y democratización educacional y se vincula educación y desarrollo. Hacia 1994, el segundo gobierno democrático designa un Comité técnico asesor del diálogo nacional sobre la Modernización de la educación chilena; este comité elabora un informe, popularizado después como “Informe Brunner”. Este informe sienta las bases de la política educacional del decenio. Se plantea el desafío explícito de la modernización social y se asigna a la educación un papel decisivo en este proceso; aun más, se asume que “la eficacia del sistema educacional de un país es uno de los factores esenciales de su competitividad” (Informe Brunner, 1994) y que “aparte del valor intrínseco de la educación para las personas y su realización más plena, invertir en educación es un imperativo para el desarrollo social (superar la pobreza y aumentar las oportunidades) y para el desarrollo económico (sostener altas tasas de crecimiento mediante el mejoramiento de ventajas competitivas)” (Informe Brunner, 1994). En relación con la educación en todos sus niveles, el informe reitera la importancia de ofrecer igualdad de oportunidades así como el compromiso del gobierno con las personas de menores recursos.

La educación básica y media constituyen las prioridades de esta etapa. La política inicial adoptada fue crear programas nuevos focalizados en poblaciones o áreas críticas. A partir de 1990 se puso en marcha un programa focalizado para mejorar la calidad de la educación básica, orientado a las escuelas pobres, denominado “Programa de las 900 escuelas”. Asimismo, se organizó en 1992 un macroproyecto, el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE), que opera como un sistema de proyectos para la educación básica y media. El Programa de las 900 escuelas se integró posteriormente como un componente al Proyecto MECE básico. Es interesante destacar que en estos siete años se han creado sucesivamente programas innovadores y aun más, se han generado mecanismos de articulación entre ellos en forma tal de ir organizando un sistema de proyectos innovadores y convergentes, capaces de dar respuesta a la diversidad de situaciones críticas.

El gobierno democrático ha transitado desde una política de programas focalizados en sectores pobres, tales como el Programa de las 900 escuelas, hasta la Reforma educativa lanzada en 1996. Los programas focalizados se han orientado a trabajar con las poblaciones definidas como de riesgo social en las modalidades educativas o niveles con problemas evidentes de calidad y equidad. Los programas focalizados han generado dinámicas transversales respecto de las instituciones educativas y han promovido el aprendizaje significativo, la autonomía de los establecimientos educacionales, el trabajo en equipo y el desarrollo profesional del personal docente así como el trabajo conjunto escuela-comunidad.

El proyecto MECE, por su parte, es un macroproyecto de alcance nacional, que se orienta hacia la innovación educacional; el MECE es transversal, opera en distintos niveles del sistema educativo (educación básica y media, educación urbana y educación rural) y cuenta con componentes múltiples, desde infraestructura a materiales educativos y formación docente; el MECE inició su gestión con el diseño y ejecución de un sistema de investigaciones de diagnóstico, a cargo de equipos externos al Ministerio de Educación (consorcios de instituciones constituidos por universidades o centros de investigación). De este modo, el MECE incorpora la investigación como una herramienta para la toma de decisiones. Asimismo, al interior del MECE se ha fomentado la formación continua de los profesores en los propios establecimientos mediante talleres de formación: los grupos profesionales de trabajo de la educación media (GPT).

En el marco del MECE básico se desarrollan desde 1992 los Proyectos de Mejoramiento Educativo de la educación básica (PME), a los cuales las escuelas acceden por concurso e implican adjudicación de fondos complementarios. Los PME han sido uno de los caminos para promover la innovación a nivel de los establecimientos. Los PME promueven el trabajo por proyecto a nivel de los establecimientos y generan un estilo de quehacer que implica autonomía, interdisciplinariedad, aprendizaje activo, trabajo en equipo por parte del personal de la escuela y participación de la comunidad. Los PME aspiran a que cada escuela se transforme en un equipo integrado (de los docentes entre sí y con la comunidad) y que crezca en términos de autoconciencia y organización.

Los programas focalizados recuperaron la experiencia de las organizaciones no gubernamentales en el campo de la educación no formal. A modo de ejemplo, el P900 trabaja con monitores, jóvenes de la comunidad, que apoyan los procesos de aprendizaje formal.

En el mismo sentido, se observan al menos tres aspectos innovadores incorporados al sistema educativo por los programas focalizados: a) la formación de monitores comunitarios que acompañan procesos educativos formales; b) los talleres de profesores que recuperan la experiencia de los Talleres de Educación Democrática (TED) que existieron durante el gobierno anterior; c) los talleres de aprendizaje para los niños. Estas tres acciones convergen en la creación de un nuevo espacio educativo.

Desde 1990 se ha promovido la descentralización administrativa y curricular y la autonomía de los establecimientos. Aun más, ha sido tarea del gobierno revertir la descentralización segmentadora de la década del 80 y crear mecanismos de compensación de las diferencias. En el mismo sentido, se han realizado esfuerzos por “invertir” la descentralización anterior —que creaba nuevos centros y agudizaba desigualdades— y lograr una descentralización pedagógica centrada en torno de los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios.

El gobierno se ha interesado por invertir en infraestructura, con especial énfasis en bibliotecas escolares, materiales didácticos y redes computacionales; la reforma, por su parte crea un programa especial de inversión en infraestructura.

El aumento de la participación del gasto en educación en el conjunto del PBI (de 2.6 en 1989 a 3.1 en 1996, MINEDUC, 1996a) es uno de los logros educativos de los últimos años. Al mismo tiempo, se observa una búsqueda intencionada de fuentes nacionales de financiamiento, alternativas al presupuesto fiscal. En este marco se inscriben la ley de financiamiento compartido y la ley de donaciones, que crean las condiciones para que los particulares (padres, empresarios, otros) aporten al sistema educativo.

Se observa una modalidad educativa de gestión por proyectos y fondos concursables que se aplica en distintos niveles del sistema; a modo de ejemplo, los proyectos institucionales de escuela, los concursos de proyectos para las universidades y otras instituciones de educación superior no universitaria, destinados al mejoramiento de la formación inicial de profesores; los concursos por licitación pública a organizaciones externas al MINEDUC para el desarrollo de actividades de distinto tipo y duración.

La reforma educativa presentada públicamente en 1996, se sustenta en dos principios: a) la reforma es un proceso “en marcha”, que va generando sus propios antecedentes en la acción; en este marco se inscriben las propuestas de cambio curricular previas, en la educación media; se comprende, también, la caracterización que hacían de la situación educativa los documentos oficiales hacia 1994: “horizonte de reforma” b) el tiempo de trabajo escolar es el factor más importante en el logro de los aprendizajes de los estudiantes (MINEDUC, 1996a); el tiempo escolar incluye tanto los momentos de enseñanza sistemática como las actividades extraescolares; este último principio explica la doble jornada; supone la idea que redefinir una organización –la escuela en este caso– implica cambios en tiempo y espacio. A partir de esta idea central de crear nuevas fronteras para las instituciones educativas, la reforma se orienta hacia: la doble jornada para todos (en todas las escuelas y liceos del país, municipales y privados subvencionados); la creación de liceos de anticipación (o liceos de excelencia), la inversión en infraestructura y el fortalecimiento de la profesión docente, principalmente mejorando la formación inicial y continua de los profesores.

El sistema educativo –en un país de régimen unitario como Chile y sujeto a procesos de descentralización por municipalización– cuenta con distintos niveles operativos de compleja articulación. En este marco se han diseñado y puesto en práctica programas de fortalecimiento institucional de nivel comunal que se proponen profundizar la descentralización, mejorar la capacidad a nivel comunal para la formulación y puesta en marcha de políticas educacionales y mejorar la capacidad de gestión a nivel municipal y de establecimientos educacionales. En el mismo sentido, se interesan por crear condiciones para una mejor articulación entre los establecimientos y los distintos niveles descentralizados de gestión (comunales, provinciales y regionales). En este campo de trabajo se destacan el “Programa de apoyo a la gestión educacional municipal”, a cargo del componente de fortalecimiento institucional del Proyecto MECE y de la Dirección de Planificación y Presupuesto, y el “Programa de Fortalecimiento

Institucional Municipal” (PROFIM). Asimismo, en 1995 se estableció por ley el Plan de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), que define un marco normativo para el quehacer educacional de las municipalidades; en efecto, el PADEM implica el compromiso de la comuna de diagnosticar la situación de todos y cada uno de los establecimientos de su dependencia así como elaborar un plan de trabajo.

Se observa un trabajo sistemático en torno de la creación de un nuevo modelo de enseñanza y aprendizaje; siguiendo las tendencias mundiales, una fuerte influencia del constructivismo así como un debate en torno de este enfoque. Chile participa de un proceso de redefinición pedagógica de la tarea educativa que compromete a la mayoría de los países de la región. Se busca la apropiación del conocimiento desde el sujeto, se valoran los múltiples saberes que concurren en la escuela y se promueve la disposición del maestro para asumirse como aprendiz; asimismo, las acciones se orientan hacia la creación de una cultura colaborativa (o de la colaboración) al interior de las escuelas y en sus relaciones con la comunidad. Adicionalmente, se cuenta con un sistema de medición de la calidad a través de los rendimientos escolares (pruebas SIMCE, para la educación básica).

A continuación, se presentan con mayor detalle algunas de las innovaciones arriba mencionadas.

2. El Programa MECE

Constituye el esfuerzo principal del gobierno por mejorar en forma sustantiva los insumos, procesos y resultados del sistema escolar. En los noventa, el Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia plantea la calidad y la equidad como los dos ejes articuladores de la política en el sector educación. Asimismo, se plantean como principios fundantes: la educación como responsabilidad de toda la sociedad, los consensos de base de la sociedad como parámetros fundamentales de la transmisión cultural y de los procesos formativos que tienen lugar en el sistema escolar y la participación como principio clave de mejoramiento institucional. En este marco de referencia se inscribe la elevación del presupuesto en educación, la profesionalización docente y las mejoras salariales. El programa MECE es una estrategia de mediano plazo de mejoramiento de la calidad y equidad del sistema, a ser financiado por seis años, a partir de 1992, con el apoyo del Banco Mundial. El MECE sigue orientaciones de discriminación positiva, ofreciendo insumos y procesos diferenciados en nombre de una mayor equidad; asimismo, busca crear espacios de participación en las escuelas y de este eje depende en gran parte su éxito; aspira, además, a llevar la descentralización administrativa a una efectiva descentralización pedagógica y a optimizar la gestión institucional del Ministerio de Educación (mediante la incorporación de tecnologías de planeamiento, asignación y ejecución presupuestaria, donde la evaluación, la informática y la

capacitación desempeñan un rol fundamental). Por último, el programa MECE se orienta por una estrategia o diseño abierto, que promueve la iniciativa de las escuelas y no ofrece una receta preestablecida.

El objetivo principal del programa es mejorar la calidad y la equidad de la educación básica; asimismo, se propone ampliar y mejorar la cobertura de la educación preescolar; mejorar la capacidad de gestión del Ministerio de Educación y evaluar alternativas de reformas institucionales y curriculares en la educación media, orientadas al mejoramiento de su calidad, pertinencia y equidad. El monto global del proyecto será de 243 millones de dólares, de los cuales la mayor parte se invertirá en educación básica (186 millones de dólares en seis años).

En el campo de la educación preescolar, las estrategias han sido seleccionadas sobre la base de los siguientes criterios: optimización del uso de programas existentes de amplia cobertura en sectores de pobreza, para diversificar la localización geográfica de la oferta; focalización de la acción en los niveles de transición, para garantizar la continuidad con la educación básica; incorporación de programas no formales de educación preescolar y participación de los padres y la comunidad nacional. Las actividades previstas incluyen desde nuevos cursos regulares de preescolar en escuelas municipales hasta atención en minicentros rurales, programas especiales con monitores rurales, educación para los padres y programa de promoción de la demanda; asimismo capacitación del personal mediante un sistema nacional de perfeccionamiento y talleres locales de integración, dotación de materiales, otros.

En el campo de la educación básica el programa MECE se propone la mejora de las competencias sociales de base y una distribución social más equitativa de estos aprendizajes. Se incluyen tres líneas de acción. Una línea orientada a mejorar la provisión y calidad de los insumos y condiciones de los contextos de aprendizaje (se engloban las bibliotecas de aula, textos, perfeccionamiento docente, entrega a profesores de guías didácticas, programa de salud escolar, inversiones en infraestructura, aumento de salarios y mejoras en la condición laboral del docente). Otra línea es la destinada a introducir mejoras e innovaciones en las prácticas pedagógicas (descentralización pedagógica, educación rural, red de interescolar de informática educativa, otros). En este marco, se aspira a promover la generación y ejecución de Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) por las escuelas básicas con financiamiento público; asimismo, el perfeccionamiento de los profesores se orienta tanto a formarlos en el diseño de los PME como en la actualización disciplinaria. Finalmente, una línea de programas de atención focalizada a escuelas de alto riesgo, en particular el Programa de las 900 Escuelas y el Programa de Educación Rural para las escuelas uni, bi y tridocentes (MECE rural).

En el campo de la educación media, el programa MECE busca producir una estrategia de renovación en el mediano plazo; la elaboración de esta propuesta implica producir información y antecedentes y promover actividades de sensibilización. Se ha previsto un conjunto de investigaciones, que involucra temas tales como currículo y estructura, prácticas de trabajo docente y

socialización, medición de calidad, gestión y financiamiento, formación de profesores. Por último, el Programa se propone el fortalecimiento de la gestión del Ministerio de Educación, tarea que involucra desde la creación de sistemas de información hasta la generación de nuevas relaciones con la comunidad y la sociedad en su conjunto.

Este Programa de las 900 Escuelas se inscribe en los grandes objetivos de la política educacional chilena: mejorar la calidad de la educación, distribuir equitativamente la educación y hacer de la educación una tarea de todos. El propósito general del programa es apoyar a las escuelas básicas gratuitas ubicadas en áreas pobres del país; impulsa un conjunto de actividades orientadas a desarrollar la calidad de la educación, centradas en el primer ciclo básico (primero a cuarto grado) y en las áreas de lectoescritura y matemática. Las orientaciones pedagógicas del programa se resumen en tres principios: respeto y recuperación de los aprendizajes previos; integración de los aprendizajes particulares en experiencias generales; fortalecimiento de la autoestima a través de los aprendizajes particulares. Estos principios suponen tanto valorar los contextos culturales de los niños como las experiencias de profesores, directores y supervisores. En 1991 el programa se aplicaba en 1 278 escuelas de la trece regiones del país y en 197 establecimientos uni y bidocentes, con la participación de 7 267 profesores y 221 mil alumnos. Las líneas fundamentales del Programa son siete: mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento; talleres de profesores; textos escolares; bibliotecas de aula y material didáctico, talleres de aprendizaje para los alumnos con retraso escolar, con el apoyo de monitores, quienes son jóvenes de la comunidad; apoyo a directores y profesores, con materiales educativos, y procesos de apoyo transversales (procesos de evaluación y comunicación; una evaluación permanente por los propios actores y dos evaluaciones externas, una para la totalidad de las acciones y una específica para los talleres de aprendizaje).

Las primeras acciones realizadas fueron: i) conformar un equipo central, que se constituyó en un espacio de encuentro entre el sector oficial y las ONGs; ii) seleccionar a las escuelas, considerando tanto los niveles socioeconómicos como los rendimientos escolares, y iii) capacitar a los supervisores, quienes representan el nexo entre el equipo central y las escuelas (formación en talleres para profesores, talleres de aprendizaje, capacitación de monitores, uso de los materiales de apoyo a los docentes). Asimismo se organizaron coordinaciones regionales y provinciales y se realizó una labor inicial de difusión. Se relevaron necesidades de infraestructura y se financiaron mejoramientos por unos 3 millones 700 mil dólares; además, se elaboraron materiales educativos para apoyar los talleres de profesores en los propios centros, se entregaron materiales didácticos a las escuelas y se organizaron los talleres de aprendizaje. Aunque había una experiencia acumulada en el PIEE (ONG chilena) de más de una década, la incorporación de los talleres de aprendizaje al sistema educacional fue el aspecto más novedoso que introdujo el programa; también fue el punto que generó más resistencia.

El Ministerio de Educación se ha hecho presente junto a las escuelas en situación más difícil. Los talleres de profesores han sido valorados como una instancia de participación responsable por parte de los profesores y como un tipo de perfeccionamiento eficaz. Asimismo, los talleres de aprendizaje, pese al escepticismo inicial, fueron bien aceptados en la escuela, fueron exitosos y se advirtieron cambios positivos en los niños: más expresividad e iniciativa y mayor gusto por asistir a la escuela. También se aprecian cambios en los monitores (jóvenes de la comunidad), quienes valoran altamente su participación en el programa. En relación con los avances en el aprendizaje, las pruebas del SIMCE para el cuarto grado de las escuelas participantes en el programa no muestran resultados concluyentes, ya que mientras el 38% de los niños presentaba adelantos notables y el 16% algunos avances, el restante 45% de los casos no registraba diferencias respecto de los niveles iniciales de logro. Los materiales educativos, los textos escolares, las bibliotecas de aula, acompañados de los talleres de perfeccionamiento para los profesores, han motivado a éstos en mayor grado a realizar un esfuerzo especial por el aprendizaje significativo de los niños. Entre las principales limitaciones se señalan que el uso de los nuevos materiales o la implementación de aulas letradas se fueron asumiendo lentamente; asimismo, la sistematización de la experiencia es una de las áreas a promover.

Las innovaciones se han expandido gradualmente a través del sistema educativo; a modo de ejemplo, los talleres de profesores en el propio centro que desarrolla el MECE media, denominados grupos profesionales de trabajo (GPT) llegan en 1995 a 325 liceos; hacia 1995, se habían desarrollado unos 2100 Proyectos de Mejoramiento Educativo y hasta 1996 unos 3 000; la mayor parte de ellos en el área de lenguaje y concentrados en RM, V y VIII región. En el marco del programa de fortalecimiento de la profesión docente, se están distribuyendo unas 500 oportunidades de formación continua fuera de Chile; los profesores de la educación básica y media son los que pueden postular a las becas.

A esto se une un proceso de seguimiento permanente por parte del equipo del nivel central a los programas en regiones, así como acciones de supervisión a cargo de los niveles provinciales y tareas de coordinación general por parte de los niveles regionales. Se asume que el alto número de innovaciones en marcha y la alta cuota de trabajo profesional incorporado en el sistema educativo constituye un valor agregado que es el principal factor de éxito para las políticas educacionales. Aún más, es valor agregado por el trabajo humano, no capital fijo, sin desmedro de la enorme inversión en educación; valor agregado en conocimiento, aprendizaje y mutuos intercambios y plasmado en proyectos y acciones.

3. La expansión del sistema educativo

Durante las tres últimas décadas se ha producido una expansión sostenida del sistema educativo; esta tendencia es coherente con la de América Latina. Sin embargo, la masificación de los sistemas educativos ha implicado también severas segmentaciones de calidad; en la que el sistema público adolece de serios problemas y una educación aceptable se encuentra generalmente sólo en los colegios particulares. Hacia 1995, participan en todo el sistema 3 millones 700 mil estudiantes distribuidos como sigue: el nivel de educación básica regular 2 millones 100 mil estudiantes y en educación media casi 700 mil; la educación superior convoca a la mitad de personas que la educación media y a casi el 10% de la matrícula total; las modalidades de educación de adultos y educación especial son absolutamente marginales (representan el 3% y el 1% de la matrícula total); la educación parvularia convoca a casi 400 mil estudiantes, que representa el 11% de la matrícula de todo el sistema educativo (UNESCO, 1996b). De acuerdo con UNESCO (1996a), el sistema educativo chileno ha crecido en forma sostenida desde 1980; la educación parvularia ha tenido un lento crecimiento, inferior a la tasa regional (las tasas de crecimiento entre 1980-1990 fueron del 1.5 *versus* el 7.5); la educación parvularia llegaba al 12% de los niños de ese grupo de edad en 1980 y llega al 18% en 1990; la educación básica, por su parte presenta una cobertura casi total. Aún más, de acuerdo con UNESCO (1996a), hacia 1990 la totalidad de los niños del grupo etario correspondiente se matriculan en algún momento anterior a los 9 ó 10 años en la educación básica. Esto implica para las generaciones jóvenes una educación obligatoria de ocho grados; el efecto de esta política educacional se hace evidente si se recuerda la escolaridad promedio de la población chilena: 9.2 años (CASEN 94). La cobertura de la educación media es relativamente alta, pero se observan en ella problemas severos de deserción, especialmente en el primer año; mientras las cifras oficiales dan cuenta de una cobertura en el orden del 80% (que representa un enorme crecimiento respecto de la matrícula de 1960, del orden del 14%, MINEDUC, 1996a), la información de la CASEN muestra que sólo la mitad de los jóvenes está incorporado en la educación secundaria (CEPAL, 1995b); a la educación postsecundaria se incorpora una reducida proporción de las personas, tendencia que se agudiza a medida que se avanza en los grupos de edad (UNESCO, 1996a).

Otro punto a señalar con respecto a la expansión es que la cobertura casi total de la educación básica es un logro asociado en gran parte con la tradición educativa chilena, en particular con la expansión de la década del 60. En efecto, hacia 1960 la cobertura en educación primaria era del 80% y en 1996 la cobertura en educación básica es del 96% (MINEDUC, 1996a). Sin embargo, esta diferencia no da cuenta que la educación primaria era de seis grados en ese año, o sea que el 96% actual ha implicado un desplazamiento de dos grados.

4. Logros y desafíos

Hacia 1996 los logros educativos pueden sintetizarse en cuatro factores interrelacionados y que operan en distintos niveles.

- i) la intencionalidad política de asignar prioridad a la educación y consecuentemente el papel de política de estado que ésta desempeña, la alta inversión en educación en términos de diseño y puesta en marcha de innovaciones de distinto nivel, el valor agregado por el trabajo profesional de los equipos ministeriales en los distintos niveles del sistema educativo y las altas inversiones en infraestructura y materiales de enseñanza;
- ii) la búsqueda de un modelo pedagógico que se centre en la apropiación de conocimiento por parte del sujeto, que privilegia el aprendizaje por la experiencia, la reflexión desde la práctica y el aprendizaje entre pares;
- iii) el interés por el fortalecimiento de la profesión docente y un concepto de profesionalidad que valora el profesionalismo colectivo o el colectivo de profesores y que promueve la formación continua del personal del sistema educativo;
- iv) una escolaridad obligatoria institucionalizada en ocho grados para las generaciones jóvenes y relativamente generalizada en el país y en los distintos sectores sociales.

El problema central del sistema educativo chileno sigue siendo la distribución desigual de oportunidades y de calidad de esas oportunidades. De acuerdo con UNESCO (1996a), el 39% de la matrícula de la educación básica era privada; este valor es uno de los más altos de América Latina, superado sólo por Haití y algunos países del Caribe anglófono; países con desarrollo educativo alto, similar al de Chile, tales como Uruguay o Argentina presentan una tasa de participación del sector privado del 16% al 19%; aún más, en países laicos y con una gran tradición estatal, la participación privada se reduce todavía más (México, 6%, Venezuela, 14%). En el mismo sentido, la distribución de la matrícula de la educación básica es desigual por sector urbano y rural, en desmedro de este último.

En relación con la matrícula de la educación media, el 43% es privada (MINEDUC, 1996a); la matrícula de la educación superior es pagada para la totalidad de los establecimientos. De allí que, a la alta participación del sector privado en educación superior, se une el hecho de que cobran aranceles aun las universidades que reciben subsidio estatal y que en el pasado eran públicas. En síntesis, a medida que se avanza hacia los niveles educativos de mayor prestigio y de mayor capacidad de discriminación social y económica, se restringen o privatizan las oportunidades educativas.

Asimismo, en lo que se refiere a las diferencias de género en la distribución de la matrícula no se observan diferencias por los niveles de la educación básica y media (incluso en media hay más alumnas mujeres, aun cuando la diferencia es leve). Sin embargo, en la matrícula de la educación superior y en la educación

de adultos las mujeres participan sensiblemente menos. Aún más, las diferencias en desmedro de la mujer son más notorias en la educación superior universitaria que en la educación superior no universitaria. En el mismo sentido, si bien en general las mujeres participan menos que los hombres en la educación de adultos, esta diferencia es mayor en la educación básica que en la educación media de adultos (UNESCO; 1996b). Ambas situaciones ponen de manifiesto una misma condición: las mujeres tienen menos oportunidades de acceder a los niveles educativos de mayor prestigio y menos oportunidades de retomar estudios básicos cuando son adultas. En el mismo sentido, cuanto más básicos son los estudios a los cuales quieren acceder y menor el nivel de escolaridad previo de las mujeres, menos posibilidades de retornar a estudios sistemáticos. Una investigación regional de la UNESCO en 13 países, a principios de los 90, acerca de la educación básica de adultos, puso de manifiesto esta tendencia: el regreso al sistema educativo se facilita si las personas son urbanas, jóvenes, hombres y ya pasaron por la educación formal (Messina, 1993).

Por otra parte, la distribución tanto de las oportunidades como de la calidad de la educación se asocia con el origen social de los estudiantes; en efecto, mientras la mitad de los niños del 20% de la población con ingresos más altos participa en la educación parvularia, sólo lo hacen 2 de cada 10 niños de los sectores de más bajos ingresos (MINEDUC, 1996a).

En el mismo sentido, los resultados de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) de 1994 para la RM, que concentró al 40% de los estudiantes que realizaron la prueba, muestran una alta diferencia entre los resultados de los estudiantes de colegios particulares pagados versus los de colegios municipalizados y privados subvencionados (103 puntos) (Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, 1996).

Una consideración importante, que es compartida por el MINEDUC, es que la desigualdad educativa crece en tanto se avanza en el sistema educativo (MINEDUC, 1996a y Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, 1996). En efecto, sobre la base de la CASEN 94, se observa que la cobertura escolar varía significativamente según el ingreso de los hogares de los estudiantes. Mientras en la educación básica las diferencias en términos de cobertura son mínimas (3 puntos, de 96% a 99%, respectivamente, primero y quinto decil de ingresos), en la educación media se elevan a 23 puntos y en educación superior a casi 50 puntos (participan en la educación media el 73% de los jóvenes del primer decil de ingresos y el 97% de los jóvenes del quinto decil de ingresos. Asimismo, participa en la educación superior sólo el 8% de los jóvenes del primer decil de ingresos versus el 54% de los jóvenes del quinto decil de ingresos). A estas diferencias en términos de cobertura se unen las diferencias de calidad, entre la educación privada y la pública, que se manifiestan en todos los niveles.

En el mismo sentido, la proporción de jóvenes de 20 a 24 años que ha completado la educación media varía desde un 34% entre aquellos que proceden del quintil más pobre de ingresos hasta el 86% entre aquellos que pertenecen al quintil más alto de ingresos. En el 60% de los hogares más pobres, el porcentaje

de jóvenes que logra completar la educación media es inferior al promedio nacional del 59% (dos de cada tres no completa la educación media) (Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, 1996, sobre la base de CASEN 1994). La información disponible es concluyente y permite afirmar que el ingreso del hogar continúa determinando la escolaridad formal a la cual se puede acceder y completar.

Aún más, el nivel de escolaridad de los padres se presenta como más determinante que el ingreso familiar en el nivel educacional que pueden completar los hijos. En efecto, completa la educación media la casi totalidad de los jóvenes de 20 a 24 años cuyos padres, a su vez, cuentan con 12 o más años de estudio. Por el contrario, uno de cada tres o cuatro jóvenes con padres de baja escolaridad (cinco años o menos de escolaridad) completan la educación media y sólo menos del 2% completan 15 o más años de educación (Consejo Nacional de Superación de la Pobreza, 1996, sobre la base de CASEN 92). Esta información nos permite concluir que existe en Chile escasa movilidad social ascendente mediante la escolaridad formal; antes bien se reproducen circuitos educacionales.

La educación técnica es un espacio educativo marginal que permite observar esta tendencia. En primer lugar se encuentra altamente segmentada en términos de calidad de la educación (colegios municipalizados, de corporaciones de la producción, privados subvencionados y privados pagados, con diferencias significativas en términos de equipamiento, salario de los profesores, otros). En segundo lugar, en algunos colegios municipalizados y especialmente en el primer año, se observan altas tasas de deserción (del orden del 50%). En tercer lugar, la participación de la educación técnica en el conjunto de la educación media ha crecido significativamente a partir de 1988 hasta llegar al 40% de la matrícula.

¿Cómo leer este incremento en la participación de la educación técnica en el conjunto de la educación media? De acuerdo con un estudio de caso realizado por UNESCO en 1994 (Messina, 1994), esta situación se explica por dos factores que convergen en torno de una mayor restricción de la movilidad social y educativa. Por un lado, por la crisis estructural de la educación media, que no prepara para la vida y el trabajo e impulsa a los estudiantes de menores recursos a refugiarse en aquella modalidad de la educación media que por estar, al menos en términos de representaciones sociales, más asociada al trabajo, es percibida como “mejor” o como el mal menor (mejor implica aquí “formación práctica” y estar listo para ir a trabajar). De este modo, la opción por la educación técnica anticipa posibles deserciones por razones económicas. Al mismo tiempo, la opción por la educación técnica es parte de las percepciones de las familias acerca que la educación media, especialmente la modalidad científico humanista, no contribuye a mejorar el acceso al empleo. En este sentido, la elección por la educación técnica consagra a esta modalidad como el circuito de los pobres, lo posible, lo práctico; da cuenta también de una creencia social acerca de que no es posible continuar estudios superiores si se pertenece a los sectores más pobres.

Otro factor puede explicar el crecimiento de la educación técnica no ya desde el punto de vista de los actores y sus motivos, sino desde las estrategias del sistema educativo. Considerando que durante 1992-1993 se desarrolló el programa de habilitación de liceos científicos humanísticos en técnico profesionales (fueron habilitados 87 colegios municipales en todo el país), habilitaciones basadas, a su vez, en demandas de la comunidad, puede conjeturarse que ésta es una manera de enfrentar las altas demandas de los jóvenes por educación. Por último, en los estudiantes de la educación técnica se cumple con claridad la transmisión intergeneracional de la escolaridad; mientras la participación de estudiantes con padres de alta escolaridad es inferior al 5%, los grupos de bajos ingresos optan mayoritariamente por la educación técnica (Butelman y Romaguera, citado en CEPAL 1995a). Aún más, los estudiantes de la educación técnica no sólo proceden de hogares de bajos ingresos sino de escasa escolaridad; Butelman y Romaguera (citado en CEPAL, 1995a) detectan que alrededor de un tercio de los alumnos han superado a sus padres, que contaban sólo con educación primaria.

¿Cuáles son las opciones del gobierno ante esta situación? Sin duda la situación es de carácter estructural, porque responde tanto a condiciones económicas objetivas como a pautas culturales de clase y no puede resolverse en el corto plazo. Sin embargo, la distribución actual de las oportunidades educativas en la educación técnica que el gobierno realiza y la calidad de esas oportunidades, no ha modificado esta transmisión intergeneracional de estilos educativos. Merece destacarse que una situación educacional tan estratificada sólo puede modificarse con una intervención fuerte del Estado a través de escuelas públicas con altos niveles de calidad; los liceos de anticipación preanuncian medidas en este sentido. Dejamos abierto el debate acerca de si son suficientes las acciones experimentales o si se requiere de una política que restaure la educación pública en los niveles de parvularia, básica y media, devuelva credibilidad a la educación en su conjunto y abra entonces más oportunidades educativas y sociales para la mayoría de la sociedad. Al mismo tiempo, si se busca la movilidad social, las medidas tendrían que considerar la estructura elitista actual de la educación superior, abriendo nuevas oportunidades en ese nivel, sin restringir la democratización al nivel de la educación media.

Otro problema importante que el sector educación necesita resolver es la calidad de los aprendizajes. Esta dimensión no puede dissociarse de la igualdad de oportunidades en un sentido restringido. Si bien la validez de las pruebas estandarizadas ha sido cuestionada a nivel mundial, las pruebas SIMCE, que responden a esa estructura muestran que en 1990 el 40% de los estudiantes de los cuartos años básicos tenía problemas de comprensión lectora y de relaciones matemáticas básicas; si bien hacia 1994, los resultados han mejorado, el 30% de los estudiantes continúa con rendimientos deficitarios (MINEDUC, 1996a). En la educación media, las pruebas SIMCE a los estudiantes de segundo año, pruebas que se han comenzado a aplicar en 1993, muestran resultados igualmente deficitarios y ponen de manifiesto la influencia de la historia escolar previa en los aprendizajes del presente (MINEDUC, 1996a).

Aun cuando pueda objetarse la validez de las pruebas nacionales estandarizadas para dar cuenta de la diversidad, las insuficiencias pedagógicas se manifiestan no sólo en los resultados sino en los procesos. Un estudio etnográfico sobre las prácticas de trabajo y la cultura escolar de la educación media (Edwards y otros, 1996) pone de manifiesto la permanencia de estilos tradicionales de enseñanza y aprendizaje, profesores autoritarios que exponen contenidos trivializados, modalidades de seudoparticipación en la sala de clase (tales como las respuestas a coro), trabajo docente individual y aislado y otros. Otras observaciones realizadas en escuelas y la participación en talleres de formación docente, sugieren que el modelo pedagógico propuesto por el MINEDUC entra en contradicción con la cultura escolar reinante. En el mismo sentido, se observa una ruptura entre la dimensión administrativa y la dimensión pedagógica, en desmedro de esta última. Asimismo, aun cuando se busca explícitamente la participación de los padres y de las comunidades, en la práctica o bien ésta es restringida o asume modalidades de “participación instrumental”. En algunos casos, los padres se constituyen en mano de obra gratuita, sin producirse un intercambio de saberes entre ellos y los docentes. En el mismo sentido, las relaciones con los empresarios y otros miembros de la comunidad se sustentan principalmente en contactos personales previos de los funcionarios de la escuela. En síntesis, el problema de los “malos resultados” es tan sólo un síntoma de un modelo pedagógico hecho carne en la cultura escolar. Se confirma que la creación de una nueva institucionalidad educativa, objetivo que se ha fijado el gobierno, y cuyos logros comentamos arriba, sigue siendo la gran tarea en los próximos años.

El tercer gran problema de la educación chilena es bajo qué condiciones opera la profesión docente. Por un lado, la formación inicial es definida por las propias instituciones y presenta una matrícula o al menos estancada en los últimos años, especialmente la formación inicial de los profesores básicos. La formación continua, por su parte, se realiza en el caso de la educación media en los colegios que participan en el MECE. En el resto del sistema educativo son esfuerzos puntuales, asociados con programas especiales como los PME o el Programa de las 900 escuelas. En síntesis, no existe una política global de formación continua y menos aún experiencias de articulación entre la formación inicial y continua. Tampoco existen intentos de regular la formación inicial como sucede en otros países de la región, identificando contenidos mínimos, creando redes de instituciones formadoras, desarrollando acciones de formación continua para los formadores.

A partir de 1996 se ha iniciado un fuerte movimiento del Colegio de Profesores de Chile, que plantea tanto reivindicaciones salariales como políticas de formación al cuerpo docente. En este campo queda mucho por hacer, aun cuando los cambios en los profesores organizados pueden contribuir significativamente a que se produzcan modificaciones radicales en el trabajo docente. Cambios radicales implica hacer realidad un modelo pedagógico centrado en la reflexión y la solidaridad, que requiere a su vez personal que sea respetado y que cuente con oportunidades sistemáticas de formación.

En síntesis, tres son los grandes problemas de la educación chilena hacia 1996: a) la distribución desigual de oportunidades educativas, especialmente la crisis de la educación pública; b) la presencia de una cultura escolar que predominantemente sigue en la transmisión de información desde uno que sabe o otro que no sabe y desarrolla su trabajo con profesores que actúan aisladamente; y c) las condiciones del trabajo docente, tanto en términos de bajos salarios como de la ausencia de un sistema de formación permanente. A ellos se suman problemas de gestión y financiamiento internos al sistema educativo y entre sus niveles operativos que de ser enumerados nos alejarían del mensaje central.

Por último, estos tres grandes problemas de la educación chilena, respecto de los cuales coincide la mayoría de los diagnósticos disponibles, se asientan sobre otros tres que resultan menos evidentes: a) la tendencia por parte de las instituciones educacionales a encarar los hechos educativos como si fueran realidades homogéneas, sin dar una atención adecuada a la diversidad: de las comunidades indígenas, de las mujeres y los hombres, de la gente del campo y de la ciudad, de los niños denominados “discapacitados”, etc.; b) la tendencia a concentrar el trabajo en las nuevas generaciones, con una educación de adultos marginal; una educación de adultos formal dependiente del MINEDUC, que remeda la educación regular de niños y jóvenes, funciona mayoritariamente como tercera jornada de la educación regular. Por otro lado, la educación no formal de adultos se encuentra bastante vulnerable como parte de la crisis de las organizaciones no gubernamentales, que carecen de fondos suficientes para solventar sus programas. Si bien estas experiencias de educación no formal de adultos han nutrido algunos programas educativos formales (como en el caso del P900), no cuentan en la actualidad con el apoyo del Estado; c) la tendencia a separar las acciones del MINEDUC de otros ministerios y agencias; la ruptura habitual entre el Ministerio de Educación que enseña y el Ministerio del Trabajo que capacita, se observa en Chile y en el conjunto de América Latina.

¿Cuáles son las consecuencias? Entre otros, programas de formación ocupacional pragmáticos y diseñados sin considerar referentes pedagógicos, programas de corto plazo que no promueven el desarrollo personal y tampoco la inserción estable en el empleo y en el mismo sentido, una ruptura permanente entre educación y trabajo.

En síntesis, actualmente se están desarrollando reformas educacionales que pueden llegar a ser muy importantes en el mediano y largo plazo porque pueden permitir una mayor igualdad de oportunidades a la población, tanto en relación a la cantidad de educación que recibirán como a la calidad de ella. Pero en la actualidad, el sistema educacional actúa como un obstáculo para que todas las personas tengan acceso a un empleo satisfactorio, por las muy diferentes habilidades con que llegan al mercado del trabajo, habilidades que no están determinadas sólo en función de las cualidades individuales. Reformar las instituciones educacionales constituye, pues, un desafío para que el país enfrente en el futuro un proceso de creación de empleos, en un marco de igualdad de oportunidades.

C. LA COMPETITIVIDAD EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES Y SUS PERSPECTIVAS

El modelo de desarrollo que ha sido adoptado por Chile desde los comienzos del período en consideración está fuertemente basado en la apertura comercial y, por lo tanto, la evolución de las exportaciones constituye un factor crítico para la mantención de ese camino en el mediano y largo plazo. Lo que ha ocurrido en el mercado del trabajo durante la última década está relacionado con la inserción de la economía chilena en los mercados mundiales y por lo tanto desde el punto de vista de la sustentabilidad del proceso de creación de empleos, la posición competitiva de Chile es un factor muy importante que se debe considerar hacia el futuro. En esta sección del libro, basada en el trabajo de la CEPAL, se describen las principales tendencias de dos indicadores de competitividad (cuotas de mercado y especialización tecnológica de las exportaciones) y se analizan sus distintas facetas en forma dinámica.

1. Marco general

El Informe 1996 sobre Competitividad Mundial (Institute for Management Development) destaca el liderazgo de Chile en América Latina y también lo ubica en el tercer lugar de las naciones en desarrollo, incluso superando el desempeño de Corea, Taiwán, Malasia y de naciones industrializadas como Suecia, Austria, Italia, Bélgica, España y Reino Unido.

Entre los activos de la economía chilena que destaca el informe se encuentran el dinamismo de la inversión y del crecimiento, la orientación de la economía al exterior, con reducidas barreras arancelarias y no arancelarias, el predominio del mercado, del riesgo asumido a nivel individual y de la tendencia a mayores alianzas estratégicas, el balance fiscal y el nivel relativo de inversión extranjera.

Entre las debilidades, además del reducido tamaño del mercado, destacan las áreas de infraestructura, tecnología y mano de obra, ámbitos claves en la competitividad. En tal sentido, se menciona la débil base exportadora en *commodities* industriales, la reducida producción de bienes de capital y de exportación de manufacturas y productos de ingeniería; la vulnerabilidad en infraestructura de transporte, reducidos montos en I&D a nivel de las empresas y rezagos en educación y capacitación de la mano de obra. Estos últimos ya fueron analizados anteriormente en este libro.

En materia de instituciones públicas, el Informe de Competitividad también detecta un notable rezago de Chile en materias de legislación antimonopolios, leyes y normativas ambientales, protección al consumidor, eficiencia del sistema judicial y del sistema político.

Una estrategia exportadora requiere una competitividad que implica una preocupación especial por mantener una inflación baja y declinante, hasta aproximarse a los niveles de inflación internacional. Esta exigencia será más

acentuada en tanto se vayan dando las condiciones para ingresar al NAFTA o al APEC. Junto a mayor estabilidad de precios, es necesario alcanzar mayores niveles de ahorro interno, clave en la mantención del crecimiento y en la defensa de un nivel competitivo del tipo de cambio real.

La preservación de un nivel competitivo del tipo de cambio real resulta fundamental para estimular la inversión en exportables, facilitando la diversificación exportadora y la incorporación de pequeñas y medianas empresas a ese esfuerzo. Ello constituye un escenario crítico para abordar el desafío de innovación tecnológica y de fomento de la productividad, crucial para una “segunda fase exportadora”, accediendo a segmentos más dinámicos del comercio internacional, haciendo compatibles aumentos salariales con incrementos en productividad y enfrentando la caída gradual del tipo de cambio que puede suponer un desempeño exportador dinámico y el incremento en los flujos de capital hacia una economía con alta rentabilidad del capital y con bajo riesgo-país.

El tipo de cambio real no podrá retornar a los elevados niveles de 1986-87 pues la situación de balanza de pagos es estructuralmente distinta. Por lo tanto, el esfuerzo exportador deberá apoyarse menos en ganancias de tipo de cambio y más en ganancias de productividad y de incorporación tecnológica. Otra forma de decir lo mismo es señalar que la economía chilena enfrenta el desafío de pasar desde la explotación de ventajas comparativas a la construcción de ventajas competitivas.

Con una fuerza de trabajo que crece al 2% anual, crecer al 6% anual, sin aumentos de inflación, exigirá incrementos de productividad laboral cercanos al 4% anual. Como se espera que el mercado de trabajo estará caracterizado por bajos niveles de desempleo, se enfrentará una exigencia cada vez más acentuada por necesidades de capacitación, que deberán ser enfrentadas al nivel de tareas nacionales que abordan simultáneamente la estabilidad macroeconómica, la competitividad y la formación de recursos humanos.

En síntesis, en el debate nacional ha ido ganando presencia la idea de “profundización exportadora”, entendida como un proceso que considera: i) diversificación de productos y mercados; ii) mayor incorporación de conocimiento y tecnología en las exportaciones; iii) creación de cadenas de exportación, estrechando el vínculo de manufacturas y servicios con los recursos naturales; iv) mayor incorporación de pequeñas y medianas empresas al negocio y la cadena de exportación, fortaleciendo el concepto de “exportadores indirectos”, como proveedores de bienes y servicios a las empresas exportadoras medianas y grandes; v) incentivos más sofisticados para estimular productividad y calidad en la cadena de exportación (Rosales, 1994).

Ello exige ser complementado con un esfuerzo de internacionalización que incluya mayor presencia nacional en las cadenas globales de producción, comercialización y transporte que se gestan a partir de la oferta exportable, capturando un mayor porcentaje del precio final de las exportaciones; estimulando la conformación de *tradings* nacionales; profundizando vínculos

y alianzas con las principales empresas internacionales, buscando incorporarse en sus redes de abastecimiento, flujos tecnológicos, redes de negocios y programas de formación de recursos humanos.

En el plano de la inversión extranjera directa, entre 1974-1994, han ingresado a la economía chilena US\$ 11 547 millones, un 38% de los cuales provienen de Estados Unidos, un 12% de Canadá, un 7% de Inglaterra, seguidos de inversión proveniente de España, Australia, Japón, Nueva Zelandia y otros. El grueso de ello corresponde al período reciente y se dirige básicamente a minería, particularmente cobre, y a industria, en segundo lugar.

Ya a fines de 1993 se detectaba un incipiente pero activo proceso de internacionalización de empresas chilenas. 105 de ellas mantenían proyectos en el exterior por un monto cercano a los US\$ 3 500 millones, 2/3 de los cuales se encontraban radicados en Argentina y el resto en Perú, Brasil, Venezuela, otros países de la región e inversiones financieras en Asia.⁴

El tipo de cambio real ha caído como tendencia desde mediados de 1990, deteriorándose la competitividad precio de las exportaciones, las que, sin embargo, han continuado creciendo a tasas elevadas, diversificándose y ganando presencia en las importaciones mundiales.

En términos bilaterales, el tipo de cambio real ha evolucionado más favorablemente respecto a Mercosur que al Nafta (cuadro 5); y aunque las exportaciones chilenas han aumentado en alguna medida su importancia dentro de las importaciones de los países de la OECD, gran parte de la expansión de las exportaciones chilenas se ha orientado a mercados regionales.

Desde una perspectiva de equilibrio general, la caída del tipo de cambio real indica una caída en la productividad del sector no transable respecto al transable; es decir, un retraso en términos de desarrollo productivo del sector servicios. De allí que incrementos sustentables en la competitividad precio exigen un mayor crecimiento relativo en la productividad del sector no transable, de modo de favorecer un menor costo de los insumos no transables para la exportación y un aumento en la rentabilidad de las exportaciones.

Esta percepción, junto a la necesidad de asegurar el espacio macroeconómico y productivo para incrementos sostenidos en las remuneraciones reales, le otorga justificada importancia al debate emergente sobre políticas que estimulen las mejoras en productividad, incluyendo la inversión en capital humano—educación y capacitación—, el estímulo a relaciones laborales de cooperación y la introducción de normas y procedimientos de calidad y de mayor espacio a la innovación tecnológica.

4. Siendo montos aún reducidos, sin embargo, en varios sectores corresponden a la internacionalización de importantes innovaciones institucionales y ventajas competitivas en gestión empresarial, particularmente en AFP's, telecomunicaciones, generación y distribución eléctrica, multitiendas, supermercados, imprentas e industria editorial.

Cuadro 5 Indicadores de competitividad

	Tipo de cambio real global	Exportaciones chilenas/importaciones	Tipo de cambio real respecto al NAFTA	Tipo de cambio real respecto al Mercosur
1986	100.0	0.21	100.0	100.0
1987	104.3	0.23	98.2	99.6
1988	111.2	0.25	109.3	126.6
1989	108.6	0.27	109.2	131.9
1990	112.7	0.27	106.6	148.3
1991	106.4	0.27	101.2	126.7
1992	97.6	0.26	95.9	119.0
1993	96.9	0.26	100.7	128.3
1994	94.2	0.26	100.0	133.3
1995	89.0	...	86.6	129.2

Fuente: TCR, Banco Central de Chile/TCR bilaterales, Unidad de Estudios, Ministerio de Economía.

2. Indicadores de competitividad internacional⁵

La competitividad internacional se puede medir de variadas formas. Así, por ejemplo, The Economist utiliza un índice de tipo de cambio efectivo real como indicador único, mientras que el Institute of Management Development, en su The Competitiveness Yearbook, incluye 224 variables, que organiza en ocho grupos de factores para construir su ranking mundial. Por su parte, la CEPAL ha desarrollado dos aproximaciones distintas para evaluar la posición competitiva de un país y la calidad de su inserción internacional básicamente a partir de sus resultados en materia de comercio internacional. Por un lado, se utilizan indicadores de cuotas de mercado en distintos sectores de actividad, prestando particular atención a dinamismo relativo de esos sectores en los flujos totales del comercio internacional. Por otro, se analizan resultados derivados del cálculo de un índice de especialización tecnológica de las exportaciones a los mercados más avanzados, como punto de referencia (*bench marking*) para analizar la significación de la magnitud de ese índice en otros mercados.

Ambas aproximaciones se basan en el banco de datos del programa de cómputo Análisis de la Competitividad de los Países (CAN, versión 2.0 y CAN PLUS). Este programa, desarrollado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, permite evaluar la capacidad competitiva de los sectores productivos de países o conjuntos de países de conquistar cuotas del mercado internacional.⁶

5. Este apartado se basa en Mortimore (1995).

6. El CAN se basa en un banco de datos de flujos comerciales que considera 239 sectores económicos (definidos a nivel de 3 dígitos de la CUCI) para 88 países a lo largo del período comprendido entre 1977 y 1994. Este programa permite establecer un perfil completo de la

a) *Nivel y dinámica de las cuotas de mercado de Chile*

En este apartado se analizan primero las principales tendencias del comercio internacional, para luego ubicar a Chile dentro de las mismas. Los cuadros 6 al 8 muestran las tendencias más relevantes del comercio internacional entre 1980 y 1994, indicando así los cambios en la participación en las importaciones de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), es decir de los países con una demanda más sofisticada y con mayor poder adquisitivo. El cuadro 6 muestra claramente que tales importaciones se originan cada vez más en los propios países de la OCDE (llegaron a 70.8% del total en 1994), implicando que la participación de otros países disminuye. Eso es así respecto a Europa Oriental (de 1.25 a 0.90%), Africa (de 5.99 a 2.23%) y América Latina y el Caribe (de 5.30 a 4.84%). Por el contrario, ese no es definitivamente el caso de los países de Asia en desarrollo, cuya participación crece de 7.80 a 14.05%.⁷ En otras palabras, en una situación en general adversa para países en desarrollo, esos países asiáticos lograron casi duplicar su participación en el mercado de la OCDE entre 1980 y 1994, mientras que otras regiones sufrieron pérdidas.

El cuadro 7 muestra que, para el conjunto de los países en desarrollo, la situación competitiva fue difícil incluso en el sector de recursos naturales. Los países de la OCDE aumentaron enormemente su comercio interno de esos productos (de 38.80 a 54.84%) mientras que los países de Europa Oriental y Africa perdieron mercado. América Latina y el Caribe lograron mantener su participación (en el orden de 10%). Asia en desarrollo aumentó su participación en las importaciones de recursos naturales de la OCDE (de 7.93 a 9.38%). Más importante que las pérdidas relativas de algunas regiones es el hecho que la proporción de los recursos naturales de las importaciones totales de la OCDE cayó de 43.7 a 22.8%. En otras palabras, los recursos naturales no fueron un componente dinámico del comercio internacional.

El cuadro 8 evidencia que las manufacturas fueron la parte más dinámica del comercio internacional, creciendo de 54.5 a 74.4% del total de las importaciones de la OCDE. Además, los países en desarrollo lograron importantes avances en su participación en ese mercado. Asia en desarrollo

situación competitiva de un país respecto a sus competidores en cinco mercados (OCDE, Norteamérica, Europa Occidental, Japón y América Latina) tanto a nivel regional como mundial. La capacidad de cómputo y el carácter detallado, actualizado y consistente de la información del CAN lo han transformado en un marco de referencia en gran parte de los países de América Latina y el Caribe. Su marco analítico, en particular la matriz de competitividad, se utiliza frecuentemente por gobiernos, cámaras empresariales e instituciones académicas en la región.

7. Asia en desarrollo incluye Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Tailandia, Filipinas, China, India, Pakistán y Myanmar.

Cuadro 6 Estructura de las importaciones totales de la OCDE según regiones de origen, 1980-1994

	1980	1985	1990	1994	Cambio (%) 1980-1994
OCDE	64.55	70.56	74.22	70.86	10
–América del Norte	14.98	16.09	14.87	16.02	7
–Europa Occidental a/	44.66	46.09	51.62	46.74	5
–Japón	4.86	8.16	7.40	7.66	58
–Turquía	0.16	0.27	0.38	0.40	154
Asia en desarrollo	7.80	9.80	11.11	14.05	80
–China	0.67	1.03	1.85	3.44	411
–Tigres	3.48	5.30	5.76	5.88	69
–Resto de Asia en desarrollo	3.65	3.47	3.50	4.73	30
América Latina y el Caribe	5.30	5.70	4.54	4.84	-9
–Cuenca del Caribe	0.88	0.69	0.52	0.58	-34
–México	1.26	1.77	1.50	1.95	55
–Resto de América Latina	3.15	3.24	2.52	2.31	-27
Africa	5.99	4.02	2.68	2.23	-63
–Norte de Africa	2.84	1.87	1.27	1.09	-62
–Resto de Africa	3.15	2.15	1.41	1.14	-64
Europa del Este	1.25	1.13	1.09	0.90	-28

Fuente: Cálculos propios a partir del programa de cómputo CAN PLUS.

a/ Incluye algunos países no miembros de la OCDE.

Cuadro 7 Estructura de las importaciones de recursos naturales de la OCDE según regiones de origen, 1980-1994

	1980	1985	1990	1994	Cambio (%) 1980-1994
OCDE	38.80	46.67	53.51	54.84	41
–América del Norte	11.72	12.48	13.61	14.64	25
–Europa Occidental a/	25.71	32.42	37.64	37.55	46
–Japón	0.18	0.28	0.23	0.24	32
–Turquía	0.26	0.45	0.50	0.46	76
Asia en Desarrollo	7.93	9.29	8.84	9.38	18
–China	0.89	1.47	1.60	1.82	105
–Tigres	1.04	1.48	1.58	1.58	52
–Resto de Asia en Desarrollo	6.00	6.34	5.66	5.98	–
América Latina y el Caribe	9.37	11.46	9.89	9.95	6
–Cuenca del Caribe	1.72	1.52	1.26	1.30	-24
–México	1.94	3.06	2.03	1.92	–
–Resto de América Latina	5.71	6.88	6.59	6.73	18
Africa	11.76	9.72	7.77	6.75	-43
–Norte de Africa	6.24	5.10	4.00	3.37	-46
–Resto de Africa	5.52	4.62	3.77	3.38	-39
Europa del Este	1.25	1.52	1.43	0.93	-26
Participación de las manufacturas en el total de importaciones	43.70	33.70	24.90	22.80	-48

Fuente: Cálculos propios a partir del programa de cómputo CAN PLUS.

a/ Incluye algunos países no miembros de la OCDE.

Cuadro 8 Estructura de las importaciones de manufacturas de la OCDE según regiones de origen, 1980-1994

	1980	1985	1990	1994	Cambio (%) 1980-1994
OCDE	85.38	83.26	81.42	76.17	-11
–América del Norte	17.26	17.50	15.07	16.31	-6
–Europa Occidental a/	60.25	53.70	56.65	49.96	-17
–Japón	8.74	12.53	9.99	10.12	16
–Turquía	0.08	0.19	0.35	0.39	393
Asia en desarrollo	7.79	10.26	12.06	15.80	103
–China	0.52	0.81	1.98	4.04	680
–Tigres	5.40	7.39	7.25	7.30	35
–Resto de Asia en desarrollo	1.87	2.06	2.83	4.46	139
América Latina y el Caribe	2.07	2.68	2.72	3.29	59
–Cuenca del Caribe	0.20	0.24	0.26	0.36	80
–México	0.71	1.09	1.29	1.93	173
–Resto de América Latina	1.16	1.34	1.16	1.00	-14
Africa	1.30	0.96	0.82	0.76	-41
–Norte de Africa	0.21	0.23	0.30	0.37	77
–Resto de Africa	1.09	0.73	0.52	0.40	-64
Europa del Este	1.28	0.96	1.00	0.92	-28
Participación de los recursos naturales en el total de importaciones	54.5	63.9	72.7	74.4	37

Fuente: Cálculos propios a partir del programa de cómputo CAN PLUS.

a/ Incluye algunos países no miembros de la OCDE.

duplicó su participación (de 7.79 a 15.80%); por su parte América Latina mejoró su posición (de 2.07 a 3.29%). Los desempeños de Africa y Europa Oriental fueron significativamente negativos. Resulta evidente que, en las últimas décadas, las mejores oportunidades para avanzar en el comercio internacional se encontraron en las exportaciones de manufacturas a la OCDE. Los países de Asia en desarrollo fueron los que mejor pudieron aprovechar esa oportunidad para acelerar su proceso de crecimiento.

Es importante interpretar bien el éxito asiático. El cuadro 9 permite comparar directamente el éxito de nueve países asiáticos (Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong-Kong, Malasia, Filipinas, Indonesia, Tailandia y China) en colocar manufacturas en el mercado internacional con el desempeño de veinticinco países de América Latina y el Caribe en cuatro mercados (América del Norte, Europa Occidental, Japón y América Latina). Para los nueve países asiáticos, la dimensión de su participación en cada mercado es significativa aunque varía fuertemente (en 1994: 37.60% en Japón, 22.57% en Norteamérica, 7.62% en Europa Occidental) y ha crecido con ritmos muy diferentes durante 1980-94 (entre 50 y 100%). Para los países de América Latina, su participación es significativa en un solo mercado (en 1994: 8.57% en Norteamérica, 1.95% en Japón y 0.80% en Europa Occidental) y, aunque casi duplicaron su participación

en el mercado norteamericano, perdieron posición en los mercados de Japón y Europa Occidental. Incluso en el caso del mercado latinoamericano, los nueve países asiáticos más que duplicaron su participación entre 1980 y 1994 (de 2.97 a 6.35%), mientras que los países de la región perdieron cuota en su propio mercado (de 13.75 a 13.38%) de importación de manufacturas. Una vez más queda claro que los países asiáticos se adaptaron más flexiblemente a las principales tendencias del comercio internacional, aprovechando las oportunidades para exportar manufacturas a los países miembros de la OCDE, e incluso a América Latina.

Cuadro 9 Participación de Asia en desarrollo y América Latina y el Caribe en las importaciones de manufacturas, 1980-94

Región y año	Norteamérica	Europa Occidental	Japón	América Latina
Asia (9 países)				
1980	13.35	3.41	22.12	2.97
1985	16.39	3.81	22.93	2.06
1990	20.16	5.49	29.35	4.09
1994	22.57	7.62	37.60	6.35
América Latina y el Caribe (25 países)				
1980	4.74	0.99	4.43	13.75
1985	5.52	0.90	3.94	14.11
1990	7.11	0.96	3.08	13.51
1994	8.57	0.80	1.95	13.38

Fuente: Cálculos propios a partir del programa de cómputo CAN PLUS.

La estructura comercial de Chile adoptó una forma muy distinta a la especialización de los países asiáticos pues ese país se especializó crecientemente en recursos naturales. Durante el período en consideración, Chile tuvo un desempeño exportador muy bueno y logró aumentar notablemente su volumen de exportaciones, diversificar su composición y penetrar en mercados nuevos. Sin embargo, el cuadro 10 muestra que su participación en el mercado de la OCDE sigue siendo de una dimensión pequeña y que apenas creció de 0.23 a 0.26% entre 1980 y 1994. No obstante, esta cifra global oculta cambios de composición importantes. Así la participación en los mercados de recursos naturales, tales como agricultura y minerales, aumentó de 0.26 a 0.75%, al tiempo que respecto a las manufacturas hubo una caída de 0.21 a 0.11% en 1980-1994. Este fenómeno se reflejó en la estructura de sus exportaciones a la OCDE en el sentido de que recursos naturales aumentaron de 49 a 66% del total y manufacturas bajaron de 49.3 a 32%. Las diez principales exportaciones a la OCDE respondieron por más de tres cuartos del valor total de sus exportaciones a ese mercado y, con la excepción del cobre refinado, son exclusivamente recursos naturales. Chile tuvo la capacidad de ganar mercado

Cuadro 10 La competitividad de Chile en el mercado de la OCDE

		1980	1985	1990	1994
I. Participación de mercado					
Recursos Naturales 1/+2/+3/		0.23	0.21	0.27	0.26
-Agricultura 1/		0.26	0.34	0.60	0.75
-Energía 2/		0.32	0.54	0.94	1.01
-Fibras textiles, minerales y menas de metal 3/		0.00	0.00	0.00	0.00
Manufacturas 4/+5/		1.85	1.55	1.49	2.47
-Basadas en recursos naturales 4/		0.21	0.14	0.15	0.11
-No basadas en recursos naturales 5/		1.97	1.77	1.85	1.37
Otros 6/		0.01	0.01	0.02	0.03
Otros 6/		0.21	0.31	0.30	0.18
II. Contribución (estructura de las exportaciones)					
Recursos Naturales 1/+2/+3/		100.0	100.0	100.0	100.0
-Agricultura 1/		49.0	53.8	55.8	66.0
-Energía 2/		19.9	32.9	42.3	48.0
-Fibras textiles, minerales y menas de metal 3/		0.5	0.2	0.2	0.0
Manufacturas 4/+5/		28.7	20.7	13.4	18.0
-Basadas en recursos naturales 4/		49.3	42.7	41.5	32.0
-No basadas en recursos naturales 5/		46.9	39.2	36.0	25.1
Otros 6/		2.4	3.5	5.5	6.9
Otros 6/		1.7	3.5	2.7	2.0
III. 10 principales exportaciones por contribución					
Cobre	A B	82.0	79.2	80.1	76.9
Frutas y nueces (excluidas nueces oleaginosas) frescas o secas	+	44.1	35.9	34.7	22.4
Mínerales de metales comunes y sus concentrados	+	6.4	14.0	15.4	14.4
Pescado fresco (vivo o muerto), refrigerado o congelado	* +	14.9	11.9	8.3	13.0
Pulpa y desperdicios de papel	+	1.4	1.9	5.7	8.5
Pienso para animales (excepto cereales sin moler)	+	1.8	2.6	2.7	5.0
Madera para pulpa (incluidos virutas y desperdicios de madera)	+	4.2	6.5	4.6	3.6
Madera trabajada simplemente y traviesas para vías férreas	+	0.0	0.2	2.7	3.6
Mineral de hierro y sus concentrados	+	0.9	0.9	2.3	2.8
Bebidas alcohólicas	-	8.0	5.1	3.0	2.1
	+	0.1	0.2	0.7	1.5

Fuente: Cálculos propios a partir del programa de cómputo CAN PLUS.

A. Grupos que corresponden (*) a los 50 más dinámicos en el mercado correspondiente en 1980-1994.

B. Grupos donde se gana (+) o se pierde (-) participación de mercado. 1980-1994.

Grupos de bienes basados en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI revisión.2).

1/ Secciones 0, 1 y 4; capítulos 21, 22, 23, 24, 25 y 29.

2/ Sección 3.

3/ Capítulos 26, 27 y 28.

4/ Capítulos 61, 63 y 68; grupos 661, 662, 663, 667 y 671.

5/ Secciones 5 y 6 (menos capítulos incluidos en 4/), secciones 7 y 8.

6/ Sección 9.

en ocho de estos diez productos a tres dígitos de la CUCI; sin embargo, sólo uno de estos productos fue dinámico en el comercio internacional, es decir creció como en el total de las importaciones totales de la OCDE. Dentro de los grupos de países que componen el mercado de la OCDE, Chile tuvo relativamente más éxito en el mercado japonés (de 0.44 a 0.77%) y relativamente menos en el mercado de europeo (de 0.22 a 0.18%).

Cuadro 11 La competitividad de Chile en el mercado de América Latina

	1980	1985	1990	1994	
I. Participación de mercado	1.61	1.22	1.15	1.18	
Recursos naturales 1/+2/+3/	2.84	1.42	1.97	2.58	
Agricultura 1/	6.24	2.53	2.49	3.59	
Energía 2/	0.08	0.01	0.22	0.18	
Fibras textiles, minerales y menas de metal 3/	1.55	4.85	6.74	5.12	
Manufacturas 4/+5/	1.09	1.13	0.85	0.89	
Basadas en recursos naturales 4/	14.38	13.99	8.61	6.17	
No basadas en recursos naturales 5/	0.57	0.54	0.53	0.71	
Otros 6/	3.27	0.06	0.11	0.10	
II. Contribución (estructura de las exportaciones)	100.0	100.0	100.0	100.0	
Recursos naturales 1/+2/+3/	51.2	40.6	47.1	40.9	
Agricultura 1/	48.6	28.1	28.3	31.9	
Energía 2/	0.7	0.2	2.2	0.9	
Fibras textiles, minerales y menas de metal 3/	1.9	12.3	16.6	8.0	
Manufacturas 4/+5/	47.6	59.4	52.8	58.8	
Basadas en recursos naturales 4/	23.5	31.9	20.9	13.4	
No basadas en recursos naturales 5/	24.0	27.5	31.9	45.4	
Otros 6/	1.2	0.0	0.1	0.3	
III. 10 principales exportaciones por contribución	A B	53.9	69.3	61.6	52.5
Cobre	-	21.7	31.4	17.9	11.8
Frutas y nueces (excluidas nueces oleaginosas) frescas o secas	+	6.3	5.1	7.4	9.3
Minerales de metales comunes y sus concentrados	* +	0.0	10.4	15.0	7.1
Automóviles para pasajeros	+	0.8	0.6	0.8	4.8
Pulpa y desperdicios de papel	-	16.5	9.1	5.7	4.8
Papel y cartón	-	4.2	8.1	6.4	3.9
Legumbres frescas, refrigeradas, congeladas, conservadas	+	2.2	3.0	4.0	3.6
Alcoholes, fenoles, fenoles-alcoholes y sus derivados	* +	0.6	0.5	1.8	2.6
Frutas en conserva y preparados de frutas	+	1.1	0.6	1.0	2.3
Impresos	+	0.4	0.4	1.6	2.3

Fuente: Cálculos propios a partir del programa de cómputo CAN PLUS.

A. Grupos que corresponden (*) a los 50 más dinámicos en el mercado correspondiente en 1980-1994.

B. Grupos donde se gana (+) o se pierde (-) participación de mercado. 1980-1994

En el mercado latinoamericano, su desempeño no fue en general positivo (cuadro 11), pues su participación bajó fuertemente (de 1.61 a 1.18%), incluso con respecto a los recursos naturales (de 2.84 a 2.58%), donde, aunque mejoró con respecto a los minerales, perdió terreno en los productos agrícolas. A diferencia con su desempeño global, en el mercado latinoamericano las exportaciones de Chile se orientaron más hacia las manufacturas (de 47.6 a 58.8% del total), especialmente las manufacturas no basadas en recursos naturales (de 24.0 a 45.4% del total). Eso se refleja también en las 10 principales exportaciones a ese mercado: la mitad son productos industriales (cobre, automóviles para pasajeros, papel y cartón, alcoholes e impresos). No obstante, sólo dos de ellos fueron dinámicos en ese mercado.

Cuadro 12 La competitividad de Chile en el Mercosur

		1984	1987	1990	1994
I. Participación de mercado					
Recursos naturales 1/+2/+3/		1.01	1.01	3.68	3.68
Agricultura 1/		2.80	2.80	5.94	5.94
Energía 2/		0.00	0.00	0.16	0.16
Fibras textiles, minerales y menas de metal 3/		9.68	9.68	9.20	9.20
Manufacturas 4/+5/		2.16	2.16	2.19	2.19
Basadas en recursos naturales 4/		24.82	24.82	17.17	17.17
No basadas en recursos naturales 5/		0.80	0.80	1.68	1.68
Otros 6/		0.01	0.01	11.99	11.99
II. Contribución (estructura de las exportaciones)					
Recursos naturales 1/+2/+3/		100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura 1/		35.9	35.9	35.5	35.5
Energía 2/		17.9	17.9	23.4	23.4
Fibras textiles, minerales y menas de metal 3/		0.1	0.1	0.7	0.7
Manufacturas 4/+5/		17.9	17.9	11.3	11.3
Basadas en recursos naturales 4/		64.1	64.1	64.2	64.2
No basadas en recursos naturales 5/		41.8	41.8	16.5	16.5
Otros 6/		22.3	22.3	47.7	47.7
		0.0	0.0	0.3	0.3
III. 10 principales exportaciones por contribución					
(definición de productos a cuatro dígitos)	A B	65.0	65.0	48.7	48.7
Cobre y sus aleaciones, refinados y sin refinar, en bruto	-	41.4	41.4	10.9	10.9
Minerales y concentrados de cobre	*	12.6	12.6	9.5	9.5
Automóviles para pasajeros	+	0.0	0.0	6.8	6.8
Cobre y sus aleaciones, labrados	+	0.4	0.4	3.9	3.9
Alcoholes acíclicos	*	0.4	0.4	3.5	3.5
Legumbres congeladas o conservadas temporalmente	+	0.1	0.1	3.2	3.2
Partes y accesorios diversos para automóviles.	*	0.0	0.0	2.9	2.9
Papel de periódico	*	4.7	4.7	2.7	2.7
Camiones para transportar mercancías o materiales	*	0.0	0.0	2.6	2.6
Pulpa química de madera, a la sosa y al sulfato	+	2.0	2.0	2.5	2.5

Fuente: Cálculos propios a partir del programa de cómputo CANSUR.

A. Grupos que corresponden (*) a los 50 más dinámicos en el mercado correspondiente en 1980-1994.

B. Grupos donde se gana (+) o se pierde (-) participación de mercado. 1984-1994.

El desempeño competitivo de Chile en el Mercosur fue muy distinto (cuadro 12), pues su participación en ese mercado creció en forma significativa entre 1980 y 1994 (de 1.53 a 2.57%). Este resultado se obtuvo principalmente con exportaciones de recursos naturales (de 1.01 a 3.68%), en particular productos agrícolas (de 2.80 a 5.94%). Sin embargo, el peso de los recursos naturales en las exportaciones totales a Mercosur se mantuvo estable (en el orden de 36% del total) así como las manufacturas (64%) aunque hubo cambios estructurales en ambas categorías (a favor de productos agrícolas entre los recursos naturales y de las manufacturas no basadas en recursos naturales en el total de manufacturas). De las diez principales exportaciones de Chile a Mercosur, seis

son dinámicas dentro de ese mercado, aunque en la mitad de ellas Chile perdió cuota de mercado.

En resumen, se puede constatar que la competitividad de Chile se manifiesta principalmente en productos que son de bajo dinamismo en el comercio internacional, aunque ese patrón tiende a modificarse a medida que se tienen en cuenta mercados externos relativamente más parecidos, en materia de nivel de desarrollo, a la economía chilena. Así, los productos que se exportan al Mercosur son considerablemente más dinámicos en el comercio que los que se venden a los países desarrollados de la OCDE. El elemento de aprendizaje de cómo exportar productos dinámicos implícito en esta conclusión debe ser fuertemente calificado por la dimensión de proximidad geográfica regional, pues el dinamismo de los productos que se exportan al mercado latinoamericano en general no es superior al dinamismo de las exportaciones a la OCDE. Es el Mercosur el que hace la diferencia: más de 12% de las exportaciones a ese mercado pertenecen a la industria automotriz y de autopartes, porcentaje que casi duplica el correspondiente a todas las exportaciones a la OCDE de manufacturas no basadas en recursos naturales (6.9%).

b) Especialización tecnológica de las exportaciones chilenas⁸

El análisis anterior se han centrado principalmente en la estructura de estas corrientes y en la participación en el mercado de grupos de productos o industrias específicos. Esta metodología para evaluar el desempeño tecnológico tiene la limitación de no relacionar simultáneamente el desempeño en industrias de alto contenido tecnológico con el comportamiento en industrias de baja tecnología. Además, los cambios que experimenta la estructura del comercio a nivel de países o regiones específicos, al ir siendo desplazados los productos de baja tecnología por productos de mayor contenido tecnológico, no tienen en cuenta los cambios en el nivel y composición del comercio mundial. La participación de los productos de alto contenido tecnológico en la estructura de las exportaciones de un país puede diferir mucho de la participación de ese país en el mercado mundial de estos productos. De ahí, se infiere la necesidad de tener un índice que tenga en cuenta la composición y nivel cambiante del comercio mundial. Este es el índice de especialización tecnológica que describe cuánto adapta un país o región determinada su estructura comercial a los cambios en las modalidades del comercio mundial de productos de mayor y menor contenido tecnológico.

8. Este apartado se basa en Alcorta y Peres (1996).

El IET se define por:

$$MS_i^H = \frac{j^H X_{ij}}{j^H X_j} \quad MS_i^L = \frac{j^L X_{ij}}{j^L X_j} \quad IET_i = \frac{MS_i^H}{MS_i^L}$$

donde:

- i representa los países o regiones;
- j representa los grupos de productos (a nivel de 3 dígitos) de la CUCI;
- MS corresponde a la participación en el mercado mundial;
- H es el conjunto de productos de alto contenido tecnológico en los grupos de productos de la CUCI;
- L es el conjunto de productos de bajo contenido tecnológico en los grupos de productos de la CUCI;
- X_{ij} es el valor de las exportaciones al mundo del país o región i en el grupo de productos j de la CUCI;
- X_j es el valor de las exportaciones al mundo de todos los países en el grupo de productos j de la CUCI.

El IET muestra, desde una perspectiva dinámica, cómo cambia la participación de mercado de un país o región en las actividades de mayor contenido tecnológico respecto a su participación en actividades de menor contenido tecnológico. Tanto los valores absolutos del IET como sus cambios son significativos. Un valor inferior (superior) a la unidad indica que la participación de las exportaciones del país en los mercados de productos de alto contenido tecnológico es superior (inferior) a la participación de sus exportaciones en los mercados de productos de bajo contenido tecnológico. Un valor creciente (decreciente) del IET en el tiempo indica un desplazamiento hacia una participación relativamente mayor (inferior) en los mercados de productos de alto contenido tecnológico.

El IET es un indicador de la especialización tecnológica de las exportaciones de un país o región y no refleja la especialización tecnológica de la estructura total de su producción. Un país puede desarrollar capacidades tecnológicas en áreas de bienes no transables o de productos potencialmente transables orientados principalmente hacia el mercado interno. Sin embargo, en la medida que un país tenga una sólida capacidad tecnológica interna, ella debería reflejarse en sus exportaciones, al menos en el largo plazo. Además, desde el punto de vista de la política y del contexto de la estrategia actual orientada hacia las exportaciones de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, los países deben centrarse en los sectores en que esas capacidades tecnológicas locales se traducen en participaciones importantes en el mercado mundial. Como dice Nelson (1993), empresas que no son competitivas en los mercados mundiales no son competidores vigorosos.

Para estimar el índice de especialización tecnológica se utilizó la base de datos del Análisis de la Competitividad de los Países (CAN versión 2.0) de la CEPAL. El mercado mundial se define como el total de las importaciones de los países miembros de la OCDE, basándose en que, para desarrollar un índice

para evaluar el desempeño tecnológico, es imprescindible centrar atención en los mercados más sofisticados, como es el caso de los de la OCDE. Los consumidores de los mercados de calidad superior tienen ingresos más altos, disponen de más alternativas entre las cuales elegir el conjunto de artículos que consumen y tienen más experiencia para determinar la calidad de los bienes que los consumidores de los mercados de inferior calidad.

Las participaciones en el mercado se calculan como promedios móviles trienales. La clasificación en industrias de alto contenido tecnológico y bajo contenido tecnológico (*high- y low-tech*) se basó en una adaptación de una clasificación elaborada anteriormente en CEPAL (1993). Consiste fundamentalmente en clasificar las 239 partidas de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI, Rev.2) utilizando coeficientes de intensidad de la investigación y desarrollo elaborados a partir de datos de industrias en países de la OCDE. Básicamente, en el presente trabajo se define como productos de alto contenido tecnológico a las manufacturas que la OCDE considera que tienen un contenido alto y mediano de investigación y desarrollo, en tanto que se considera como productos de bajo contenido tecnológico a los bienes primarios y las manufacturas con un bajo contenido de investigación y desarrollo.

Esta clasificación de los productos con arreglo a su intensidad tecnológica no deja de tener sus riesgos, ya que los datos de exportación disponibles no permiten determinar el grado de contenido nacional de esas exportaciones. Las exportaciones de economías nacionales altamente integradas se tratan de la misma manera que las exportaciones de aquellas menos integradas. La situación se torna particularmente aguda en el caso de las economías en que es mínima la integración de las zonas de procesamiento de exportaciones con la estructura de producción interna. En los países de ALC, éste es el caso del Caribe, Centroamérica y el norte de México.

En el cuadro 13 y el gráfico 1 se presentan estimaciones correspondientes a los IET en los años 1977-1994, de las cuales se desprenden diversas conclusiones. Primero, aunque los países del G7 son, como era de esperarse, los más especializados en exportaciones de alto contenido tecnológico a los países de la OCDE, han ido perdiendo terreno en forma persistente, a medida que los productores de otras regiones van apoderándose de este mercado que crece con rapidez. Segundo, los países integrantes del grupo de los tigres y de los tigres potenciales y los de América Latina y el Caribe han ido incorporándose cada vez en mayor medida en el ámbito de la alta tecnología, aunque sólo los tigres han sido capaces de competir significativamente con éxito en la producción de artículos de alto contenido tecnológico.⁹

Tercero, la participación de los tigres potenciales y de América Latina y el Caribe en las importaciones de productos de mayor contenido tecnológico de

9. Los tigres incluyen a Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong. Los tigres potenciales incluyen a Malasia, Tailandia, Indonesia y China.

Cuadro 13 Índice de especialización tecnológica. Agrupaciones de países, 1977-1994

	América Latina y el Caribe	G7	Tigres	Tigres potenciales	NEIs Europeas*
1977	0.16	2.17	0.74	0.09	0.67
1978	0.17	2.14	0.80	0.11	0.69
1979	0.18	2.17	0.87	0.13	0.74
1980	0.18	2.14	0.93	0.14	0.80
1981	0.19	2.22	0.96	0.15	0.83
1982	0.20	2.19	0.96	0.16	0.80
1983	0.23	2.13	0.98	0.17	0.77
1984	0.24	2.08	0.97	0.17	0.74
1985	0.26	1.99	0.91	0.16	0.68
1986	0.29	1.90	0.89	0.16	0.64
1987	0.32	1.82	0.93	0.19	0.62
1988	0.34	1.80	0.99	0.23	0.63
1989	0.35	1.78	1.05	0.27	0.67
1990	0.35	1.77	1.09	0.32	0.72
1991	0.38	1.76	1.16	0.36	0.77
1992	0.42	1.77	1.26	0.41	0.79
1993	0.45	1.73	1.41	0.45	0.78
1994a/	0.47	1.73	1.51	0.48	0.77

Fuente: Alcorta y Peres (1996), sobre la base del programa de cómputo CAN 2.0

* NEIs significa nuevas economías industrializadas. En el caso de Europa, incluye a Grecia, Portugal, Turquía, Irlanda y España.

a/ Cifras preliminares.

la OCDE es muy similar, si bien los tigres potenciales empezaron desde una base muy inferior y, por lo tanto, su tendencia de crecimiento es mucho más dinámica.

El cuadro 14 y el gráfico 2 muestran que el comportamiento de la mayoría de los países de ALC contrasta marcadamente con el de México. Los países del Caribe, Argentina y Brasil, cuyo IET acusó un incremento en los años ochenta, se fueron quedando a la zaga y cayeron a niveles muy inferiores al de los tigres potenciales a comienzos de los años noventa. Tanto en el Caribe como en América Central, el IET relativamente superior se explica por las zonas de procesamiento de exportaciones. El IET de los demás países de América Latina y el Caribe, entre ellos Chile, permaneció estancado durante todo el período a niveles extremadamente bajos. Si se exceptúan las zonas de procesamiento de las exportaciones y la industria de automóviles de México, la región parece tener poco que mostrar desde el punto de vista de la modernización y desarrollo de industrias de mayor contenido tecnológico con capacidad de competir en los mercados internacionales más exigentes. Más bien, su modalidad de especialización del comercio ha revertido a los productos primarios y a los bienes manufacturados de menor contenido tecnológicos. Esto es efectivo incluso después de haberse logrado la estabilización macroeconómica a

Cuadro 14 América Latina y el Caribe: Índice de especialización tecnológica, 1977-1994

	Argentina	Brasil	Países del Caribe	América Central	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela
1977	0.12	0.22	0.09	0.09	0.01	0.03	0.50	0.02	0.03
1978	0.09	0.25	0.07	0.08	0.02	0.02	0.60	0.01	0.01
1979	0.11	0.25	0.06	0.08	0.01	0.02	0.58	0.01	0.01
1980	0.14	0.27	0.06	0.07	0.01	0.02	0.50	0.01	0.01
1981	0.17	0.29	0.07	0.08	0.01	0.03	0.43	0.02	0.01
1982	0.16	0.29	0.10	0.07	0.01	0.04	0.43	0.02	0.01
1983	0.13	0.29	0.13	0.08	0.01	0.03	0.49	0.02	0.01
1984	0.10	0.29	0.15	0.07	0.01	0.02	0.55	0.02	0.01
1985	0.08	0.29	0.13	0.06	0.01	0.01	0.66	0.02	0.01
1986	0.08	0.32	0.10	0.04	0.01	0.01	0.78	0.02	0.01
1987	0.07	0.32	0.08	0.04	0.01	0.01	0.97	0.02	0.01
1988	0.08	0.33	0.07	0.04	0.01	0.01	1.06	0.02	0.01
1989	0.08	0.32	0.07	0.04	0.01	0.01	1.13	0.03	0.02
1990	0.09	0.30	0.08	0.04	0.01	0.01	1.18	0.02	0.02
1991	0.09	0.27	0.08	0.04	0.01	0.01	1.29	0.03	0.02
1992	0.10	0.25	0.08	0.05	0.01	0.01	1.44	0.03	0.02
1993	0.09	0.23	0.09	0.05	0.01	0.01	1.57	0.02	0.02
1994a/	0.09	0.22	0.09	0.06	0.01	0.01	1.63	0.02	0.02

Fuente: Alcorta y Peres (1996), sobre la base del programa de cómputo CAN 2.0.

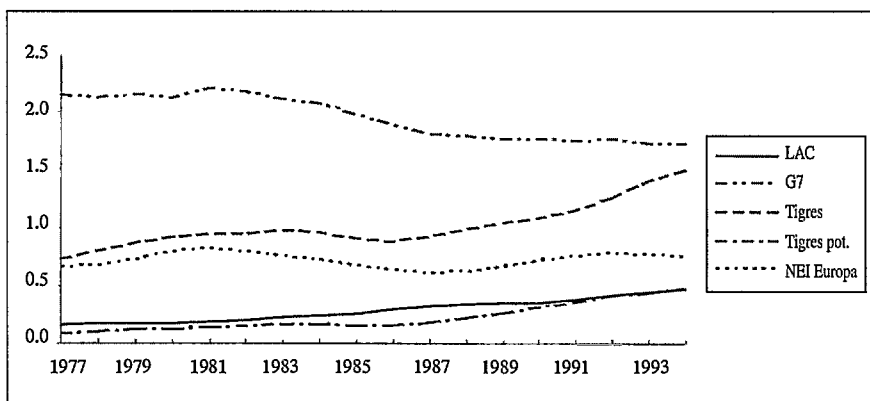
comienzo de los años noventa y no se observan diferencias importantes entre el período anterior y el posterior a la estabilización. La falta de modernización tecnológica parecería ser un factor clave para explicar el reducido crecimiento de la productividad total de los factores en la región desde los años cincuenta.

Al igual que lo mostrado en el apartado anterior para la situación competitiva de Chile, la especialización tecnológica de ese país mejora substancialmente al tener en cuenta mercados más cercanos y con niveles comparables de desarrollo. El gráfico 3 muestra los valores de IET para diversos países de la región en el propio mercado latinoamericano. El índice de especialización tecnológica de Chile muestra un claro dinamismo a partir de la segunda mitad de los años ochenta y prácticamente se ha triplicado en el último quinquenio, convergiendo rápidamente a niveles similares a los de Argentina, país que presentaba un índice cuatro veces mayor a finales de los años setenta. Parece claro, una vez más, el fuerte elemento de aprendizaje al operar en mercados donde la brecha tecnológica y de productividad es relativamente pequeña y la importancia de la determinación geográfica.

Pese a los avances que ha realizado Chile en materia de buscar ubicarse en sectores más dinámicos y con mayor intensidad tecnológica, los resultados aún son incipientes. Lo importante a tener en cuenta es que los resultados extremadamente positivos de ese país en materia de crecimiento en la última década no responden a una reproducción del patrón de especialización de las

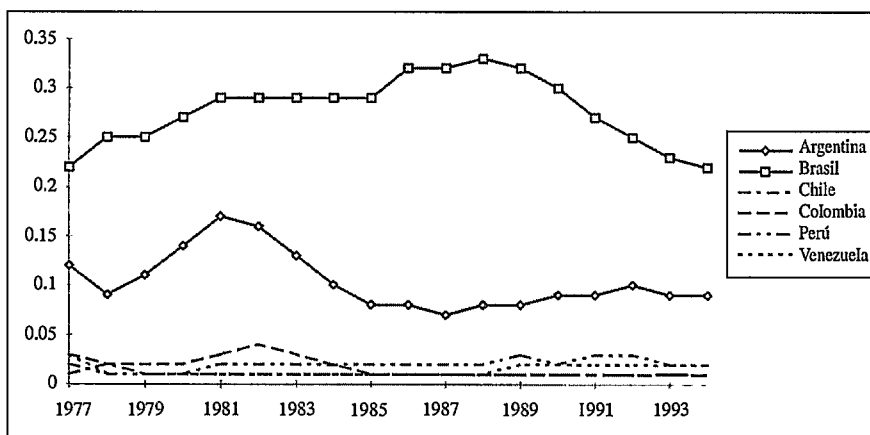
economías más exitosas del este de Asia, sino a una especialización en sectores básicamente poco dinámicos y de relativamente bajo contenido tecnológico, pero en los cuales el país tiene fuertes ventajas comparativas. Este es el punto más importante que debe ser explicado al intentar vincular un excelente desempeño en materia de crecimiento con indicadores más bien modestos en materia de competitividad internacional manifiesta.

Gráfico 1 Especialización tecnológica en el mercado de la OCDE



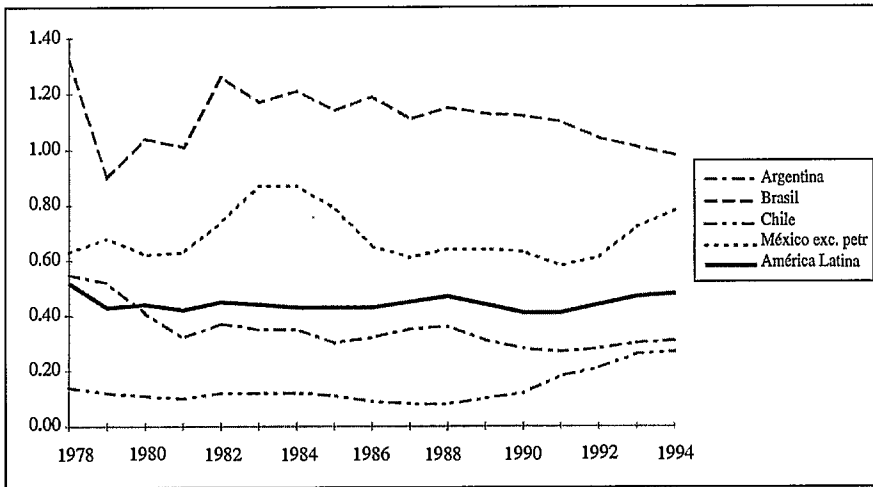
Fuente: Alcorta y Peres (1996), sobre la base del programa de cómputo CAN 2.0

Gráfico 2 América Latina: Especialización tecnológica en el mercado de la OCDE



Fuente: Alcorta y Peres (1996), sobre la base del programa de cómputo CAN 2.0.

Gráfico 3 Especialización tecnológica en el mercado de América Latina



Fuente: Alcorta y Peres (1996), sobre la base del programa de cómputo CAN 2.0.

D. MEDIO AMBIENTE, MUNDO LABORAL Y SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO

1. Antecedentes generales

La conciencia medioambiental es reciente en el país. Toma clara forma sólo partir del inicio de la década de los 90, cuando algunos problemas emergentes se hacen visibles, y otros ya existentes se vuelven críticos o se abren los espacios de comunicación que permiten informar a la población, como ocurre con la calidad del aire en la ciudad de Santiago.

Las consecuencias ambientales del modelo de crecimiento económico han sido históricamente subevaluadas en el diseño de las políticas públicas tanto a nivel nacional como regional. La focalización de las exportaciones en la explotación abierta de los recursos naturales ha actuado ejerciendo una presión sobre los mismos sin medidas de control, de manera que a la fecha y antes del año 2000 deberán realizarse enormes inversiones para paliar o detener sus efectos negativos.

“Durante 1991 el Estado chileno gastó US\$ 185 millones en programas relacionados con el ambiente (Solari, 1993)”. A su vez la SOFOFA “ha estimado que el gasto total en esfuerzos ambientales para 1992 fue de US\$ 560 millones, 1.9% del PGB”.

Con la apertura de la economía y la reforma neutral de liberalización del sector externo chileno (arancel bajo y parejo), se produjo una reasignación de recursos según ventajas comparativas, que en el caso chileno significó un

estímulo a la inversión, producción y exportación de recursos naturales. Esto ha conducido al rol predominante de recursos naturales en la canasta exportadora y al auge de crecimiento de la economía chilena, basado principalmente en las exportaciones de recursos naturales.

Entre 1970 y 1990 (Meller y Sáez, 1995) el sector exportador ha aumentado su volumen en siete veces, dando cuenta de más del 30% del PGB, en tanto esta participación era del 12% hace 20 años. La composición de las exportaciones ha cambiado: mientras en 1970 más del 85% correspondía a productos mineros, en 1990 sólo representaban el 55%, mientras que los productos agrícolas y pesqueros incrementaron su participación al 11% cada uno y la exportación forestal a 10%.

Pese a que existe la percepción de que los factores que han impulsado el crecimiento no necesariamente son reproducibles en el futuro y que incluso pueden agotarse, las políticas han tendido a privilegiar la consolidación del patrón de ventajas comparativas (véase parte I) existentes, más que la creación de nuevas ventajas competitivas. De manera que el objetivo de principios de los años noventa de ingresar a una segunda fase exportadora (más intensiva en manufacturas) ha tendido a perder fuerza.

Además de los problemas ambientales que genera el crecimiento urbano, el elemento de preocupación predominante es que la naturaleza primaria de su especialización exportadora ha significado un aumento considerable de la presión sobre los recursos naturales del país. También preocupa el hecho de que la pérdida de calidad ambiental, y especialmente la pérdida del potencial productivo de los recursos naturales renovables y no renovables, tenga, en un futuro no lejano, significativos impactos sobre el empleo y el ingreso. Por otra parte, tanto en las zonas urbanas como rurales, la degradación ambiental repercute negativamente en la salud, la productividad y la calidad de vida de la población.

Si bien los conceptos “protección ambiental” o “sustentabilidad ambiental” han tenido en los últimos años un lugar destacado en el discurso público, en los hechos la atención se ha concentrado más bien en políticas macroeconómicas de estabilización y en objetivos de corto plazo. Entonces, pese a que las discusiones sobre la necesidad de privilegiar la integración de objetivos económicos y ambientales han permeado el discurso público, y a veces también el privado, éstas no se han traducido en acción, y persiste la enorme brecha entre las intenciones y las políticas efectivamente aplicadas en el país.

La reflexión en torno a las causas de esta brecha sugiere la combinación de varias explicaciones:

Primero, las prioridades establecidas en los programas de estabilización y ajuste, sumadas a las urgentes demandas sociales y a un horizonte de planificación del gobierno restringido, por estar transitoriamente en el poder, han jerarquizado prioridades de corto plazo, en detrimento de consideraciones ambientales o de esfuerzos productivos de más lenta maduración, que tengan en cuenta la calidad y estabilidad laboral.

Segundo, el predominio de los recursos naturales en la canasta exportadora del país, ha tendido a generar, salvo contadas excepciones, comportamientos

rentistas, por la generación de rentas Ricardianas.¹⁰ Dada la relativa holgura que significa la renta de recursos naturales, esto no sólo disminuye el empuje hacia el cambio y la innovación, en términos de anticipar e incorporar las tendencias internacionales de protección ambiental y necesidades de capacitación laboral, pero también se tienden a tolerar políticas económicas más ineficientes y distorsionadas.

Tercero, el sistema de cuentas nacionales excluye de la estimación de ingreso la depreciación o apreciación de los recursos naturales. Siendo un indicador que constituye una vara que la sociedad utiliza para evaluar el desempeño económico de la autoridad, ésta tiene claros incentivos para sesgar su acción a resultados inmediatos.

Cuarto, a diferencia de la contaminación producida por la actividad industrial, que es inmediata y tangible y genera protestas, los efectos de la degradación ambiental que resultan de la explotación intensiva de recursos naturales no se perciben de inmediato. Pueden pasar muchos años hasta que los efectos de una sobreexplotación pesquera o forestal se perciban o se vuelvan visibles.

Por último, el aumento de las tasas de interés ha generado una lógica en apoyo de estrategias de extracción de recursos. Es decir, la tasa de descuento aplicada en actividades productivas en los recursos naturales es muy alta, lo que lleva a privilegiar el consumo presente por sobre el consumo futuro.

Los impactos de los problemas ambientales en las condiciones laborales chilenas pueden ser visualizadas desde dos ángulos:

- Los sectores, que si bien son generadores de empleo, dejan mucho que desear en términos de deterioro ambiental y las condiciones en las que se desempeñan las labores del trabajador.
- Los sectores que por su propia actividad reducen las opciones de empleo en el sector u otros sectores productivos.

Como se verá más adelante, los sectores frutícola, minero, pesquero y forestal son claros ejemplos en que se producen ambos fenómenos. Al respecto, se puede adelantar que las actuales deficiencias en la legislación ambiental y laboral chilena están en la raíz del problema, ya que no han encontrado un marco regulatorio adecuado a la magnitud y profundidad de los riesgos. Por un lado resulta muy general. Por otro, no especifica las obligaciones de las empresas de presentar una completa evaluación de impacto ambiental y de sus alternativas de solución. En el contexto de libre desempeño del agente productivo, la actual legislación le permite externalizar sus costos ambientales, tanto sobre el mundo laboral como sobre la sociedad en su conjunto. De manera que las deficiencias

10. Las rentas Ricardianas se generan debido a que los precios están determinados por el costo marginal del recurso natural de menor productividad relativa que está en explotación. El diferencial intramarginal de productividades genera la renta Ricardiana. Por ejemplo, la renta minera depende de la calidad del yacimiento, de la eficiencia con que se explota y del nivel de salarios.

en la legislación pueden ser consideradas como señales equivocadas y equivalentes a un subsidio para el agente productivo.

2. Diagnóstico por sector

Las evidencias del deterioro ambiental y de sobreexplotación de recursos naturales en Chile ya se han vuelto en algunos casos muy visibles. Se puede afirmar que prácticamente todos estos problemas ambientales en Chile han surgido por causas eminentemente económicas, que se originan en fallas de políticas públicas o en decisiones de optimización privadas que han excluido el costo ambiental, generando externalidades negativas. Es decir, en Chile el agente productivo ha tenido la posibilidad de transferir parte o la totalidad del costo de sus acciones a otros segmentos de la población, sin existir una compensación de por medio.

Es así como la sociedad en su conjunto ha debido pagar los costos de las externalidades negativas y de las fallas de políticas públicas, en términos, por ejemplo, de enfermedades causadas por contaminación del aire o por una excesiva exposición a agrotóxicos, de pérdida de tierra cultivable por erosión del suelo, o descenso en el potencial pesquero por contaminación de las aguas, o reducción del potencial turístico debido a la destrucción de bellezas naturales.

A continuación se describen algunas evidencias que confirman el vínculo negativo entre el deterioro ambiental y los impactos en el mundo laboral en los principales sectores productivos del país.

a) *La minería*

Las actividades de una faena minera ejercen impacto tanto sobre el ambiente de trabajo como sobre el medio circundante. Los principales impactos ambientales de la actividad minera son la contaminación de aguas y suelos por descarga de relaves y desechos, el uso desmedido de aguas y la contaminación atmosférica.

El sector minero y especialmente el cuprífero es una fuente importante de contaminación atmosférica por emanaciones de anhídrido sulfuroso, polvos arsénicos y material particulado. Por cada tonelada de cobre fundido sin control, se calcula la emisión de una tonelada de sulfuros al medio ambiente (Katz, 1995). Las inversiones necesarias para revertir estos problemas se calculan en un billón de dólares para el año 2000. Estos contaminantes se liberan en los distintos procesos mineros y pueden provocar alteraciones graves en la salud humana (Quiroga y van Hauwermeiren, 1996). En efecto, la presencia de enfermedades como la silicosis, daño orgánico por aspiración de vapores de mercurio, enfermedades reumáticas, enfermedades del aparato respiratorio, cáncer y daño de la columna, en el ambiente de trabajo son evidencias alarmantes (Lagos, 1994).

El sector agrícola también recibe un impacto. El anhídrido sulfuroso, generado principalmente en los procesos de fundición y tostación, puede causar la llamada lluvia ácida. Los efectos de las partículas emitidas por el sector minero sobre la actividad agrícola se producen por la interferencia en el proceso de la fotosíntesis de las plantas, impidiendo a éstas la absorción de la luz solar y alternado el proceso de intercambio de anhídrido carbónico con la atmósfera.

Por otra parte, la contaminación de cauces de aguas superficiales o subterráneas y zonas costeras debido al vertido de relaves mineros también es crítica en la actualidad y está afectando a los cultivos agrícolas y a la pesca artesanal (Quiroga y van Hauwermeiren, 1996). Con ello se ha privado de su fuente de trabajo a muchos pescadores y agricultores, además de haber disminuido el potencial turístico y recreativo de mar y playa para los habitantes de la zona con el consecuente impacto negativo sobre la generación de empleo.

Los crecientes volúmenes de agua que requiere la expansión de la actividad minera es otro motivo de preocupación. Debido a que la gran mayoría de las faenas de la gran y mediana minería se concentran en las Regiones I, II y III, que son las más desérticas y donde la disponibilidad del agua dulce es limitada, se corre el riesgo de acabar con todo un ecosistema hídrico, amenazando con ello la continuidad misma de la explotación del recurso minero y el abastecimiento que requieren otros sectores productivos y la población.

De hecho, en la actualidad ya existen conflictos con la actividad agrícola y el abastecimiento de agua de las áreas pobladas. El impacto en las actividades de subsistencia es también significativo, especialmente en el sector indígena aymara en el norte del país, que debe enfrentarse a la expropiación de las aguas para las faenas mineras. Actualmente no existe una adecuada legislación para regular el uso de las aguas.

En la pequeña minería artesanal no se usa equipamiento que no sea la fuerza humana para extraer el mineral. Las condiciones de seguridad de los trabajadores son, por lo general, bastante deplorables. La distancia promedio de la faena al centro de auxilio más cercano es de cerca 12 km en la Tercera Región y de 33 km en la Cuarta Región. El 88% de los pirquineros carecen de previsión en salud y de cotizaciones en fondos de pensiones. Deben por ello acudir a los centros de urgencia en calidad de indigentes. No están tampoco en condiciones económicas para asumir los costos ambientales que ellos mismos generan, de manera que una legislación más estricta podría significar el cierre de una faena (Lagos, 1994).

Las tasas de accidentes en la pequeña y mediana minería son al menos el doble que en la gran minería y al menos cuatro veces superior a las tasas de la minería de los países desarrollados (Lagos, 1994), como ya se anotó en la Parte II de este libro.

Por último, el hecho de ser un recurso no renovable, hace a las actividades mineras depender de las reservas de recursos que tenga el país, información que no es conocida. Ya la experiencia de la minería no metálica del salitre dejó un caso amargo para la economía y los trabajadores que dependían de dicho recurso. Los mayores impactos son regionales debido a la localización territorial

de las actividades mineras y los asentamientos humanos correspondientes, sin embargo, no existe en el país una política ni una legislación que permita el establecimiento de fondos regionales para desarrollar otras actividades productivas que garanticen estabilidad en el empleo una vez que los recursos no renovables se hayan agotado.

Las iniciativas para mejorar la situación ambiental en el sector minero se tomaron a principios de los años noventa. El Decreto Supremo 185, dictado en 1992, limita las emisiones de dióxido de azufre, material particulado y arsénico en establecimientos mineros. Este decreto establece niveles de calidad ambiental similares a los que acepta la Agencia Medioambiental de Estados Unidos (EPA), que deberían ser alcanzados mediante planes de descontaminación por las empresas mineras antes del año 2000. En el caso de CODELCO, las inversiones relacionadas con los planes de descontaminación representan el 4.4% del valor producido de CODELCO en 1992 o el 1.5% del total de los gastos del gobierno.

Todos los grandes nuevos proyectos emprendidos desde 1990 han contado con Estudios de Impacto Ambiental (EIA) voluntarios. Dichos EIA han utilizado normas más estrictas que las existentes en Chile, e incluso a menudo las normas aplicadas no existían en la legislación chilena.

Todavía existen muchas deficiencias en la legislación o reglamentación ambiental chilena. Por ejemplo, en relación a normas de manejo de sólidos en la minería, normas de abandono o rehabilitación de faenas mineras, normas de suelos y normas de emisión de líquidos. También se hace urgente crear incentivos para el uso del agua en el sector y crear normas para garantizar la calidad del empleo minero, particularmente en cuanto a condiciones de trabajo y formas de contratación. Con respecto a este último aspecto, es evidente el avance de la subcontratación que a menudo va acompañada de su deterioro en la calidad del empleo.

b) El sector forestal

El éxito del sector forestal chileno ha estado estrechamente relacionado con políticas de apoyo deliberadas por parte del Estado. Se inicia en 1974 con la promulgación del D.L. 701 de fomento forestal, que incluía la inexpropiabilidad de los terrenos forestados, un subsidio del 75% de los costos de plantación y una serie de franquicias tributarias.

El resultado fue un aumento importante de superficies plantadas, principalmente pino radiata y eucalipto, que pasaron de 30 mil ha/año en 1975 a 130 mil ha/año en los años noventa. También se registró un extraordinario dinamismo en las exportaciones, que aumentaron de 140 millones de dólares en 1974 a 2 370 millones de dólares en 1995, triplicándose incluso en los últimos cinco años.

Si bien el balance del enorme aumento de las plantaciones arroja en general resultados positivos para el país en su conjunto, las altas rentabilidades privadas

en la actividad de las plantaciones forestales han ido generando una estructura dual en la industria forestal. Por un lado existe una actividad relacionada con plantaciones forestales altamente desarrollada y profesionalizada, con fuerte inversión privada, desarrollo tecnológico y un ritmo de industrialización creciente. Junto a este sector eficiente subsiste una actividad primitiva y poco desarrollada relacionada con el bosque nativo.

Es muy probable que las plantaciones empezarán a ocupar también terrenos ganaderos y de agricultura extensiva, por las mejores rentabilidades de cultivos forestales frente a los actuales usos de la tierra. De hecho, el Instituto Forestal sugiere en su económico de agosto 1996, que al año 2020 el medio rural se impactará por una cobertura adicional de plantaciones forestales cercana a los 3 millones de hectáreas, lo que representa un incremento del 60% respecto de la actual.

Existen opiniones encontradas sobre el impacto de esta dinámica del sector sobre el medio ambiente y la situación social de los campesinos. Los impactos ambientales de las plantaciones masivas aún no han sido evaluados en forma completa y detallada. Sin desconocer los aspectos ambientales positivos de la reforestación, se pueden mencionar varios efectos negativos. La pérdida del bosque nativo, causado por la sustitución de especies nativas por plantaciones exóticas y por el aumento explosivo de la industria de las astillas, es en Chile uno de los problemas ambientales que ha generado más polémica.

La alta rentabilidad privada en las plantaciones forestales ha aumentado la presión de sustitución de las tierras agrícolas y del bosque nativo por plantaciones. Esto se debe a que los retornos esperados de la tala de especies nativas seguida por el establecimiento de plantaciones de pino radiata o eucalipto duplican los retornos asociados al manejo del bosque nativo. En este cálculo, el valor de los servicios ambientales y beneficios sociales que provee la existencia del bosque nativo, no son tomados en cuenta.

De acuerdo a cifras entregadas por el Banco Central en 1995, el nivel de sustitución del bosque nativo habría aumentado de 49 mil ha en 1985 a 110 mil ha en 1994. Esto ha implicado pérdidas de biodiversidad, pérdidas en el potencial turístico, mayor erosión y menor protección de los cursos de agua.

En cuanto a las plantaciones, éstas también tienen impactos ambientales negativos. El pino radiata y el eucalipto son especies de crecimiento rápido que producen una gran cantidad de biomasa en poco tiempo, por lo que consumen grandes cantidades de agua, lo que produce una disminución en las napas freáticas próximas a las plantaciones y una disminución del agua disponible para consumo de campesinos cercanos a las plantaciones. El agua es además contaminada por los productos químicos de fumigación forestal que se utilizan para erradicar las plagas, frente a las cuales los monocultivos presentan una especial fragilidad.

Otro impacto ambiental importante es la disminución de la biodiversidad florística en las zonas de plantación, por el menor número de especies, la simplificación de los ecosistemas y la desaparición de hábitats adecuados

para la fauna. La menor cobertura y biomasa de las plantaciones, con respecto al bosque nativo, implica aumento de la erosión y disminución del potencial productivo del lugar. Esto se agrava con el uso del fuego al preparar los terrenos de plantación y la compactación del suelo por la maquinaria forestal.

Las plantaciones extensivas tienden a eliminar la agricultura que permitía dar trabajo cuando las actividades forestales están en baja. Debido a que el sistema tributario no vincula las comunas con la implantación de la industria forestal, éste constituye más bien una carga para las comunas por los costos que implica en términos de vivienda urbana para los campesinos que se van a las ciudades y pueblos, los costos unitarios de los colegios rurales que ven disminuida su población escolar, los costos de mantención de caminos que se deterioran con los camiones madereros y los problemas de abastecimiento de agua en algunos sectores.

En la industria maderera también existe una fuerte contaminación ambiental, producto de los procesos de manufactura de los diversos productos. En la industria de tableros, por ejemplo, se usan resinas como adhesivos, que poseen emisiones gaseosas altamente dañinas para la salud tanto de los operarios de las fábricas, como de los usuarios finales. En la manufactura de la celulosa y el papel, por su parte, no sólo es importante la contaminación de las aguas por descarga de los residuos líquidos y sólidos, sino también el impacto de la contaminación atmosférica por la emisión de gases, y su gran demanda del recurso agua. La industria del aserrío también contamina de diversas formas. La suspensión de partículas que se genera por los considerables volúmenes de aserrín, como también la generación de desechos no utilizables en otros procesos, como cortezas, aserrín y recortes, y el uso de preservantes pentaclorofenicales y arsenicales, la hace una de las más contaminantes del sector agrícola.

A pesar de la notable dinámica del sector forestal, no ha existido un crecimiento equivalente en el empleo forestal a nivel nacional. Mientras las exportaciones crecieron a más del 2 000% entre 1972 y 1992, el empleo creció en sólo 62.3% en ese mismo período (Unda y Stuardo, 1996).

La capacidad de absorción de mano de obra por unidad de superficie de la plantación es baja, en promedio 13.8 días de trabajo/há/año, a lo que se agrega la estacionalidad y temporalidad de la demanda de mano de obra, lo que hace muy vulnerable la posición de los trabajadores forestales, tanto en términos de estabilidad como poder de negociación para mejorar sus condiciones laborales.

A esto se agrega el hecho que la falta de capacitación y lo poco estructurado y fiable que resulta un sector de los contratistas, promueve, pese a los salarios bajos, una creciente mecanización, lo cual reduce aún más el potencial de absorción de mano de obra por parte del sector forestal. Pero esto debe analizarse en el contexto dual de empresas que ya se mencionó.

De manera que las plantaciones no constituyen una alternativa al sector agrícola para absorber mano de obra en forma permanente y estable, y no favorece el desarrollo rural, sino la continuación del crecimiento urbano (Unda y Stuardo, 1996).

Además, las políticas de fomento a la actividad forestal contribuyeron a concentrar la propiedad de las tierras y plantaciones forestales. Según el Instituto Forestal, la tenencia de las plantaciones de pino radiata pertenece en un 66% a grandes empresas, con tendencias al aumento ya que éstas ejercen presión sobre los pequeños agricultores para vender sus tierras. Una vez vendidas sus tierras, los campesinos dependen cada vez más para su supervivencia de las empresas forestales o tienen que emigrar a los centros urbanos. De hecho, se observa una tendencia a la disminución de la población en las zonas con más plantaciones (Unda y Stuardo, 1996).

La migración conlleva a la reducción de las matrículas escolares, forzando en muchos casos la clausura de colegios rurales (y de otra infraestructura social y económica, como postas, comercio menor, etc.) acentuando la tendencia hacia la migración campo-ciudad.

c) *La agricultura*

Existen varios problemas ambientales en la agricultura, como en el subsector de cultivos tradicionales (ubicación en zonas marginales, sistemas de riego de baja eficiencia en el uso del recurso agua), en el subsector de la ganadería intensiva (descarga de residuos orgánicos y de agua de lavado con altas concentraciones de detergentes y productos clorados en canales de regadío). Pero los problemas que destacan por su magnitud son los impactos ambientales y sociales ligados a la fuerte expansión agroindustrial y sobre todo del sector frutícola, incrementando el uso de agroquímicos, muchos de los cuales son comprobados cancerígenos o altamente tóxicos.

El uso irracional y el manejo inadecuado de los plaguicidas es causa frecuente de situaciones de riesgo ocupacional graves para los trabajadores frutícolas. Por otra parte, algunos plaguicidas, siendo altamente tóxicos y prohibidos en los países desarrollados, se continúan usando en Chile.

El bromuro de metilo es un pesticida que se usa en forma extendida en la producción de fruta fresca chilena, especialmente uvas de mesa, frutas de carozo, cítricos, manzanas, cerezas, kiwis, peras, espárragos y paltas, para el control de plagas cuarentenarias (que no existen en el país importador) (Confederación de la Producción y del Comercio y OIT, 1995). Dentro del marco del Protocolo de Montreal se clasificó este pesticida como una sustancia dañina para la capa de ozono atmosférico. Se intenta desarrollar métodos alternativos que sustituyan al bromuro de metilo, sin embargo aún no se logra llegar a una solución, afectando con ello las exportaciones hacia Estados Unidos (Confederación de la Producción y del Comercio y OIT, 1995).

De los plaguicidas actualmente usados en Chile, hay alrededor de 130 correspondientes a 43 principios activos que figuran en la Lista Consolidada de Naciones Unidas y cuyo consumo y/o venta ha sido desaprobado, prohibido o sometido a severas restricciones por parte de la comunidad internacional, por

ser considerados peligrosos para la salud humana. Sin embargo, como ya se mencionó en la Parte II, el Servicio Agrícola y Ganadero ha incorporado en la lista de productos prohibidos los clasificados como tales por la Organización Mundial de la Salud, cuya normativa es menos exigente.

Sin embargo, salvo casos puntuales, Chile no ha sufrido aún restricciones efectivas en los mercados externos por concepto de plaguicidas, fundamentalmente porque los productos chilenos contienen bajos niveles de pesticidas. El problema sin embargo es crítico para los consumidores nacionales cuando se comercializa internamente partidas de productos hortofrutícolas que por diversas razones de calidad, nivel de maduración y otras, no pueden elegir a los mercados extranjeros; existe entonces la probabilidad que no se respeten los períodos de carencia que los propios pesticidas estipulan.

La preocupación en el sector hortofrutícola ha estado centrada fundamentalmente en la calidad final de los productos para cumplir con los requisitos de los mercados de exportación, y no en mitigación de todos los impactos ambientales generados en sus procesos productivos. Las situaciones de riesgo ocupacional por manipulación de agroquímicos no ha sido una prioridad. Pero a medida que se vayan estrechando los márgenes de holgura en los mercados mundiales, incorporar los costos laborales y ambientales puede cambiar drásticamente la situación competitiva del sector frutícola.

El conocimiento de los riesgos no ha sido acompañado de una búsqueda de los potenciales daños en la población. Evaluar los efectos que los plaguicidas producen a la salud requiere de un sistema nacional de vigilancia epidemiológica y de estudios especializados que en el país, en general, no existen.

Estudios parciales efectuados en comunas de la zona frutícola del valle del Aconcagua indican el riesgo al que están expuestos los trabajadores que desempeñan labores como aplicadores o manipuladores de plaguicidas (Quiroga y van Hauwermeiren, 1996). Como ya se mencionó también en la Parte II, se constató que la manipulación de agroquímicos era inadecuada, los equipos de protección insuficientes, los trabajadores no contaban con capacitación para su uso, ni con la información acerca de los daños que ellos ocasionan a la salud humana (Díaz, 1995a).

Los síntomas o molestias más frecuentemente mencionados por los trabajadores relacionados con la aplicación de los plaguicidas son: dolor de cabeza, náuseas, dolor abdominal, mareos, sudor, problemas de la piel, nerviosismo, vómitos y calambres (Quiroga y van Hauwermeiren, 1996). Además se ha producido un aumento en los casos de malformaciones congénitas, esterilidad, abortos y cáncer en los trabajadores de la fruta. En el Hospital de Rancagua, que atiende a fuertes contingentes de trabajadores del sector frutícola, se realizó un estudio sobre malformaciones congénitas a cargo de la Dra. M. Victoria Mella. El resultado que arroja es que la prevalencia de malformados múltiples es de 3.6 por mil nacidos vivos, mientras que a nivel nacional la cifra es de 1.93. Por otra parte, la tasa de mortinatos malformados en el Hospital de Rancagua es de 211.1 por mil mortinatos en tanto que la del

Hospital Clínico de la Universidad de Chile es un poco menos de la mitad: 120.6 por mil.

Las normas laborales y de salud protectoras de los trabajadores¹¹ son poco fiscalizadas. Por ejemplo, en relación a la indumentaria protectora y equipos adecuados para la aplicación de productos tóxicos (mascarillas, ropas especiales, etc.), éstos no siempre son proporcionados por las empresas, ni se vigila su uso. Los trabajadores no tienen tampoco conciencia clara de su derecho a exigirlos y de su obligación de usarlos cuando se los suministran (Díaz, 1995a).

La aplicación de plaguicidas, al contaminar las aguas y el aire, no sólo afecta la salud de los trabajadores directamente involucrados en los procesos productivos, sino que la de toda la población que reside en los alrededores de las plantaciones. El tema se constituye así en una problemática también local, que excede lo puramente laboral.

Además de estos efectos generales, en algunos casos la población ha debido tolerar fumigaciones directas, tales como las que llevó a cabo el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) en sectores urbanos densamente poblados de la ciudad de Santiago. Aplicó Malathión para combatir la mosca de la fruta que amenazaba las plantaciones de frutas orientadas a la exportación. Este tipo de situaciones ilustra que los costos económicos, ecológicos y sanitarios del sector frutícola son traspasados a la población y al medio ambiente. Con la apertura de la economía chilena, el empresariado frutícola aprovechó las ventajas comparativas, pero no se hizo cargo de los costos sociales y ambientales. Ello ha sido posible en buena medida, por la falta de regulación y fiscalización de los organismos competentes.

d) El sector pesquero

El alto valor que adquirieron los recursos pesqueros tras la apertura comercial a partir de 1974, y el consiguiente aumento vertiginoso de las capturas, junto a la ausencia de una regulación adecuada derivó en variados problemas para el sector a fines de los años ochenta.

El sector pesquero ha sido un sector muy dinámico de la economía chilena en los últimos años. Sin embargo, también es el sector más vulnerable a los impactos ambientales causados por su propio crecimiento. Tampoco se puede negar, que dentro de una situación de precariedad que afecta a los trabajadores del sector, tanto el subsector industrial como el subsector artesanal han generado en los últimos años gran cantidad de empleos, con una tasa de crecimiento promedio anual superior al sector industrial. Sin embargo, es el subsector

11. En el Decreto 40, que regula la prevención de riesgos, existe un capítulo que obliga a los empleadores a informar a los trabajadores sobre los riesgos laborales, medidas preventivas y métodos correctos de trabajo.

artesanal el que absorbe las mayores cantidades de fuerza laboral (57.3%), a pesar de los menores volúmenes de captura (10% del volumen total).

Por otro lado, es una industria que genera volúmenes considerables de desechos, pudiendo alcanzar niveles de 75 a 80% para algunos moluscos y crustáceos; y en el caso de especies de pescado como el salmón y el atún bajan a niveles de 30 a 50% del peso de la materia prima. La industria reductora de productos marinos (elaboradora de harina de pescado) es una de las fuentes de contaminación de mares, aire y hábitat urbano más importantes.

El crecimiento desregulado de la pesca industrial acarrea dos tipos de problemas para el medio ambiente. Primero, la reducción en un 30% de la biomasa de las especies más capturadas; jurel y sardina española entre 1985 y 1990 (Gómez-Lobos citado en Meller; O’Ryan y Solimano, 1996), producto probablemente de una sobreexplotación del recurso. En segundo lugar, las exportaciones del sector pesquero están constituidas mayoritariamente por harina de pescado, cuya elaboración produce emisiones de gases y de residuos líquidos contaminante de las bahías, cuyo caso extremo se presenta en Coronel y Talcahuano en la Octava Región. Finalmente, también la intensidad de la actividad en la pesca industrial está generando problemas con las largas jornadas a bordo, fuera de sus hogares en los trabajadores pesqueros y altas tasas de problemas osteomusculares y de accidentabilidad laboral (Duhart y Weinstein, 1988).

La piscicultura de salmonídeos y algunos casos de ostricultura, que han demostrado un positivo crecimiento económico y altos rendimientos, también comienzan a tener impactos contaminantes en los lagos de la zona sur del país, algunos de los cuales están en peligro de colapso (Díaz, 1995a). El excesivo crecimiento de los centros de cultivo, está provocando la eutroficación de los ecosistemas.

Esta situación puede afectar al mundo laboral por la creciente sensibilización de la opinión pública internacional hacia cuestiones ambientales, con lo cual Chile podrá verse enfrentado a crecientes restricciones ambientales en los mercados internacionales. Existen emisiones que se generan por los procesos productivos, que no están adecuadamente regulados en Chile, como son la eutroficación, producto del depósito de residuos orgánicos en los fondos de las aguas; el manejo de los residuos líquidos y sólidos; las emisiones de vapor de agua, dióxido de carbono y otros gases al aire; tratamiento de enfermedades con antibióticos que luego se mantienen en las aguas y afectan a otras especies; la sobreexplotación en aguas cerradas, lo que interfiere con el normal desarrollo de las especies nativas; el uso de cloro en los procesos productivos que afectan el ambiente acuático, y otros.

Además de los impactos ambientales que genera la propia actividad pesquera, la desregulación promovida en otros sectores de la economía ha tenido efectos indirectos negativos en la pesca, a través de graves situaciones de contaminación y destrucción de ecosistemas marinos, en particular en el norte de Chile por la disposición de aguas de relave de actividades mineras y en zonas industriales como Talcahuano.

Por otro lado, existe una fuerte competencia por el uso de la franja costera, entre la pesca artesanal, pesca industrial, acuicultura, turismo, industrias, transporte marítimo, obras sanitarias, minería, etc. Esta competencia se hará aún más fuerte en el norte del país, con la expansión de la gran minería por la vía de inversiones extranjeras.

Frente a la sobreexplotación y colapso de importantes especies, los pescadores artesanales deben realizar un mayor esfuerzo para viajar mayores distancias en el mar y bucear en zonas más profundas con mayor riesgo para su salud, dada las precarias condiciones de equipos y de capacitación.

En algunos casos, como en Talcahuano, se han producido conflictos distributivos de enorme impacto social. Como las flotas de pesca industrial prácticamente han agotado los recursos en la zona costera, y siendo ésta la única a la que pueden acceder los pescadores artesanales con sus embarcaciones frágiles, y en ausencia de fuentes laborales alternativas, han debido recurrir al robo sistemático a los barcos industriales que regresan al puerto.

La utilización de biomasa para la elaboración de harina de pescado se ha visto también asociada tanto a procesos de colapso de especies, como a impactos ambientales negativos. Desde las plantas de producción de harina de pescado se liberan humos a la atmósfera y desechos líquidos al agua sin tratamiento previo. Como consecuencia de ello, existe una grave contaminación marina en el norte y sur del país (Arica, Iquique, Tocopilla, Mejillones, Caldera, Talcahuano, San Vicente y Coronel) siendo el caso más extremo la bahía de Talcahuano, que ha sido declarada zona saturada (es una de las zonas industriales más contaminadas del mundo).

3. Algunas reflexiones finales

La presión para adaptarse a las crecientes exigencias ambientales con respecto a los productos y procesos productivos en los mercados internacionales, pueden sobrepasar la capacidad de respuesta de la mediana y pequeña empresa chilena, amenazando su sobrevivencia. Esto podría conducir a una mayor concentración de la propiedad en la explotación de los recursos naturales, privilegiando las grandes empresas, una mayor mecanización e incorporación de tecnologías, un mejor comportamiento ambiental pero con una probable pérdida de fuentes de trabajo en esos sectores.

Es muy probable que los ingresos asociados a las exportaciones de recursos naturales generen mayores demandas en los sectores de servicios y en los no transables. Es ahí donde probablemente se generará el mayor crecimiento del empleo (construcción, infraestructura pública, servicios, etc.), pero con tendencias a magnificar las migraciones campo-ciudad y el crecimiento urbano (con todas las consecuencias ambientales, sociales y laborales que esto significa).

Por lo anterior, es importante tomar en cuenta una estrategia activa y anticipativa y no reactiva por parte de las autoridades competentes, para poder

incorporar y prevenir los posibles cambios sociales, laborales y ambientales que podrían implicar. Sin embargo, es preciso tomar conciencia que ello tendrá un costo para el país. Estimaciones realizadas señalan que revertir las tendencias negativas observadas en el medio ambiente requeriría inversiones extras del orden del 1% del PGB por muchos años (Meller, O’Ryan y Solimano, 1996).

PARTE IV

Programas y políticas de apoyo para el crecimiento y la equidad

En esta parte IV se cambia el foco del análisis y se dirige a describir algunas de las principales políticas públicas que están focalizadas hacia sectores particularmente vulnerables en el mercado del trabajo. Efectivamente, el crecimiento económico del país, desde las reformas estructurales que comenzaron durante la segunda mitad de la década de los setenta, se ha basado de manera muy fundamental en permitir y fomentar que la asignación de recursos se realice a través de los mecanismos de mercado en muy diversos ámbitos. Ello ha favorecido a algunos sectores que indudablemente han mejorado su situación, pero al mismo tiempo ha mantenido –y en varias instancias acentuado– situaciones desventajosas para otros. Los jóvenes y sus problemas de desempleo, las mujeres pobres y los obstáculos para insertarse en el mercado del trabajo, los pequeños productores campesinos que no pueden competir con los precios de algunos productos, la escasez de capital y de tecnología de los microempresarios urbanos y en fin, sectores de la población territorialmente definidos que ven limitadas sus posibilidades de obtener empleos e ingresos por falta de infraestructura local, acceso a las instituciones públicas y otros factores.

Precisamente porque en el Estado se perciben las falencias que ocurren a partir de una economía de libre mercado, es que se han definido programas públicos que tienen como objetivo mejorar las condiciones productivas, las oportunidades de las personas y de las unidades económicas, el nivel de los recursos humanos y el acceso a los recursos productivos de los sectores que son menos favorecidos o incluso marginados. Así, en esta parte se describen en primer lugar las acciones que la Corporación de Fomento de la Producción dirige hacia el desarrollo productivo y tecnológico de las empresas, en general, industriales de menor tamaño. A continuación se analiza la acción del FOSIS que está destinada a favorecer a sectores de la población y áreas geográficas que son afectadas por mayores niveles de pobreza, en particular los sectores agropecuario, minero y pesquero. Para lograrlo, el Fondo aspira a fortalecer las destrezas y capacidades productivas, asociativas y de participación de esos sectores para que ellos mismos inicien un proceso de cambio. El Servicio

Nacional de la Mujer es el programa que se discute posteriormente ya que tiene como propósito promover y coordinar las políticas públicas dirigidas a las mujeres y el análisis realizado se centra en las relacionadas con la incorporación de las mujeres al mercado del trabajo. Debido a que el desempleo juvenil es alto, se incluyó en esta parte el Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes Chile Joven, que tiene como objetivo desarrollar acciones de capacitación y de intermediación laboral para que los jóvenes adquieran competencias básicas en el trabajo. Finalmente, se describe la acción del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) con la agricultura familiar campesina. La pobreza rural es importante en el país y la modernización de la agricultura chilena no ha llegado a todos los sectores productivos agropecuarios. Aún más, los acuerdos comerciales tendrán con seguridad importantes efectos sobre los pequeños productores y por lo tanto el apoyo de políticas públicas puede tener un efecto definitivo sobre el futuro de este sector de población.

Todos estos programas contemplan instrumentos amplios y no se pretende en esta parte realizar una evaluación sustantiva; más bien se analizan preferentemente aquellas acciones relacionadas con el empleo y el mercado del trabajo.

A. POLITICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y EMPRESARIAL ¹

El principal organismo ejecutor de las políticas de desarrollo productivo es la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la que durante 24 años contó con rango ministerial. En septiembre de 1996, la CORFO abandona tal carácter para concentrarse en la ejecución de las políticas de fomento productivo que diseñe el Ministerio de Economía.

La constitución de la CORFO se remonta al año 1939 en que el Gobierno del Presidente Pedro Aguirre Cerda aprobó la creación de una agencia gubernamental con atribuciones especiales para impulsar el proceso de reconstrucción e industrialización del país. Siguiendo con lo que era normal en la época, funcionó como un típico caso de “subsidio a la oferta” creando internamente distintas instancias de generación y difusión de conocimientos tecnológicos, asistencia técnica a empresas, etc.

Hasta 1973 la Corporación operó como la principal agencia pública de intervención en la economía. Durante el régimen militar, sus funciones fueron sensiblemente reducidas y se avanzó hacia la privatización de empresas de su propiedad.² El Gobierno del Presidente Aylwin le asignó la coordinación del

1. Basado en Katz y Dini (1996).

2. En la actualidad, la Corporación posee 27 empresas (principalmente sanitarias, eléctricas, de transporte y del sector carbón), las que en 1994 registraron ventas por 802 millones de dólares y que emplearon alrededor de 12 000 personas.

Programa Nacional de Apoyo a las Medianas y Pequeñas Empresas (en adelante: Programa PyME), ámbito donde concentraremos la atención.

1. Campos e instrumentos de acción

La labor de la CORFO en relación al desarrollo empresarial se orienta hacia:

* La modernización de las empresas: incorporación de nuevos conocimientos técnicos, de gestión y organización.

* La innovación tecnológica: estímulo a la innovación de productos y procesos productivos.

* La intermediación financiera: estimular el desarrollo del financiamiento industrial, especialmente por vía de la flexibilización de las garantías, la disminución de los costos de transacción y la disponibilidad de fondos.

* La reconversión productiva: planes especiales para estimular las inversiones en zonas de declinación económica.

* Los estudios regionales: financiamiento de estudios específicos (sectorial y/o territorialmente focalizados), con el objetivo de orientar la actividad de fomento a nivel regional.

Desde 1994 hasta 1996 (considerando para 1996 las cifras presupuestadas y no las ejecutadas) y sin considerar el área de intermediación financiera, los recursos colocados han tenido un aumento de alrededor del 140% en términos reales, pasando de alrededor de US\$ 12 millones en 1994 a casi US\$ 30 millones en 1996. En el cuadro 1 se muestra la distribución de los fondos por área de actividad.

Considerando los valores reales (pesos constantes de 1994), la contribución más importante corresponde al gasto en modernización empresarial que ha captado más del 50% del incremento global de recursos. De acuerdo a una

Cuadro 1 Distribución de los fondos de fomento por área de actividad (miles de dólares corrientes)

Area de acción	1994 a/	1995 a/	1996 b/	Variación acumulada 1994/96 a pesos constantes 1994 (en porcentajes)
Modernización empresarial	3 642	6 381	13 202	249.5
Innovación tecnológica	7 937	12 340	12 573	52.8
Reconversión y otros programas especiales	—	751	3 531	—
Estudios regionales	397	318	482	17.0
Total	11 976	19 790	29 787	139.8

Fuente: CORFO.

a/ Ejecutados.

b/ Estimados.

estimación muy preliminar, las empresas atendidas son alrededor de 5 000,³ habiéndose producido aumentos muy significativos en esta materia los últimos tres años.

2. La acción a través de instrumentos horizontales

Las acciones desarrolladas por la CORFO se realizan a través de instrumentos de fomento,⁴ los principales de los cuales se presentan a continuación (cuadro 2).

Los instrumentos de la CORFO presentan varias características generales que merecen ser resaltadas:

* Son horizontales, es decir, con la excepción parcial de los instrumentos de reconversión, los beneficiarios potenciales no están predefinidos sobre bases sectoriales o regionales.

* Implican un cofinanciamiento obligatorio de los empresarios beneficiarios del subsidio. El objetivo de esta norma es doble: por un lado, permite aumentar la disponibilidad de recursos y, por otro, garantiza el compromiso de los mismos empresarios en la gestión de las actividades que el instrumento contribuye a financiar. Además, la participación directa de los interesados permite una cercanía mayor con la demanda y, por esta vía, una mejor asignación de los recursos.

* Están inspirados en la idea de un mecanismo automático de asignación de los recursos montado sobre un modelo teórico del tipo de “subsidio a la demanda”.

La acción a través de instrumentos centralmente predefinidos, permite:

- Garantizar la existencia de criterios de acción homogéneos en todo el país.
- Limitar la discrecionalidad de los funcionarios estatales, tanto a nivel central como regional.
- Asegurar la transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Orientar los recursos disponibles hacia aquellos ámbitos de acción que se consideran más importantes.
- Reducir los requerimientos profesionales de la institución gestora de los instrumentos.

3. En su mayoría, se trata de empresas pequeñas y medianas (es decir cuyas ventas anuales varían entre US\$ 75 000 y US\$ 1 500 000) de los sectores manufacturero, forestal, agrícola y de turismo.

4. El “instrumento” corresponde a una determinada modalidad de acción, definida por un reglamento ad hoc que permite el traspaso de fondos de CORFO a empresarios privados. Dicho reglamento establece también las características de los beneficiarios potenciales, la operatoria y los montos máximos de recursos por tipo de operación.

Cuadro 2 Los principales instrumentos de fomento del sistema de la CORFO, 1995

Ambito	Nombre y sigla	Descripción
Gestión	Fondo Asistencia Técnica (FAT)	Subsidio para la contratación de asesores técnicos
	Proyecto de Fomento (Profo)	Subsidio para un programa de desarrollo de un grupo de empresas, orientado a negocios y al desarrollo competitivo
Acceso al Crédito	Líneas de crédito	Créditos en condiciones distintas a las del mercado, vía bancos y leasing
	Cupones de Bonificación (CUBOS)	Subsidio para primas de seguro de crédito
	Subsidio a la Asistencia Financiera (SUAF)	Subsidio para contratar a asesores que gestionen préstamos
	Caución Solidaria	CORFO avala empresas que solicitan créditos
Innovación Tecnológica	Fondo de Desarrollo Tecnológico	Subsidio y crédito a la inversión en investigación y desarrollo tecnológico
	Fondo de Servicios de Interés Público (FONSIP)	
Reconversión	Fondo de Asistencia y Reconversión (FARCAR y FARARICA)	Subsidio a la generación de nuevos empleos en la zona afectada
	Estudios de preinversión	Subsidios a estudios de prefactibilidad y factibilidad
	Promoción de inversiones	Subsidio a la promoción de inversiones
	Reinserción laboral	Reinserción de trabajadores del carbón en otras empresas del país
	Parques industriales	Subsidio a la adquisición de terrenos para instalar empresas en zonas específicas

- Sondear el nivel de desarrollo, grado de interés y capacidad de respuestas de aquellos mercados sobre los que no se posee conocimiento directo y específico.

3. Los agentes intermediarios

Hacia fines de 1993, la CORFO resolvió abandonar la modalidad de operación directa de los instrumentos de acción y traspasar esta función a instituciones públicas y/o privadas de fomento que se decidió denominar “Agentes Operadores Intermediarios de la CORFO para Programas de Fomento Productivo” (en adelante Agentes). Con ello, se buscaba mejorar las condiciones de eficiencia y transparencia en la acción pública; permitir que los aumentos de recursos públicos en fomento productivo se orientasen más a incrementar la cobertura que a gastos de administración; intentar complementar tales recursos con fondos privados y, finalmente, inducir mayor especialización en las funciones de apoyo.

La creación de una red de Agentes Articuladores es un aspecto original del programa. La idea general es privatizar la función de articulación productiva en el contexto de una institución neutral, es decir, basada en reglas generales de mercado y en Agentes independientes.

El modelo así concebido se basa en una división de funciones en tres niveles:

Función estratégica (tercer piso): involucra captar fondos nacionales e internacionales, evaluar la idoneidad de las entidades que postulan al rol de agente, asignar recursos a los Agentes calificados sobre la base de Programas de Desarrollo y colaborar con dichos Agentes, diseñando los reglamentos y las metodologías de seguimiento y evaluación.

Agentes (segundo piso): instituciones públicas o privadas cuya función básica es precisamente diseñar Programas de fomento para el desarrollo de las empresas, articulando los clientes (las empresas) con los proveedores de servicios de apoyo (consultores), a través de los instrumentos disponibles.

Consultores (primer piso): asesores particulares especializados en las diferentes áreas del quehacer empresarial, tal como gestión financiera, tecnológica, capacitación, etc.

Históricamente, en los típicos modelos de “subsidio a la oferta”, las instituciones públicas de fomento tomaban a su cargo los tres niveles, desempeñando al mismo tiempo funciones estratégicas, de articulación y de servicio. En el nuevo esquema, la CORFO (central y regional) desarrolla las funciones estratégicas; SERCOTEC y otras instituciones semejantes actúan como agentes. Por su parte, institutos especializados, en su mayoría de propiedad estatal, son proveedores de servicios tecnológicos.

Para que el sistema opere eficientemente se estableció que la función de Agente y la de proveedor son incompatibles. Para su actividad, las instituciones privadas que operan como Agente reciben el 25% del monto colocado en acciones de fomento.

Más que una medida de ingeniería organizacional, la construcción de una trama de organismos articuladores de proyectos de desarrollo productivo implica un esfuerzo coherente para generar capacidades técnicas y programáticas nuevas, especialmente en las regiones más deprimidas que se caracterizan por la pobreza

de su tejido institucional. Desde este punto de vista, la acción de la CORFO resulta fundamental pues, fijando los requisitos de idoneidad para acceder a los recursos disponibles, define el estándar cualitativo de la actividad realizada.

Al final de 1996, 10 instituciones privadas estaban acreditadas para desarrollar esta función y se espera que en un año más las instituciones calificadas sean el doble. Se observa que, no obstante la orientación general del modelo, la CORFO aún desarrolla un importante rol de articulación, ya que, en ciertos sectores y regiones, ha sido difícil reemplazar el trabajo de segundo piso desarrollado por la Corporación a través de la incorporación de Agentes especializados.

4. Política tecnológica: ¿Subsidio a la oferta o a la demanda?

En la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones, la política tecnológica –esto es, las acciones de gobierno orientadas a incentivar la generación, adaptación y difusión de conocimientos científico-tecnológicos en el aparato productivo– estuvo basada en un modelo de “subsidio a la oferta”, un esquema que implicaba en la práctica, que era el Estado quien tomaba a su cargo tanto el financiamiento como la ejecución de tales tareas, creando para ello un conjunto de agencias, programas de gobierno e instituciones específicas.

Con el paso del tiempo, el modelo de “subsidio a la oferta” fue mostrando múltiples problemas de estructura y comportamiento de las agencias públicas involucradas, afectando la eficacia y eficiencia del gasto en esta materia. Al operar las instituciones de este ámbito del quehacer estatal con un régimen inadecuado de incentivos, con un patrón ineficiente de premios y castigos, al estar el “producto” de las mismas –y su calidad– muy imperfectamente definidos, y el control ex post de gestión poco generalizado, se fueron consolidando diversas formas de burocratización, oportunismo y falta de respuesta por parte de aquellas. Los presupuestos de gasto en materia de actividades científico-tecnológicas se manejaron crecientemente de manera ritualista y repetitiva, con poca retroalimentación derivada del control ex post de resultados.

En el actual clima desregulatorio, ha surgido la idea de reemplazar dicho modelo por un esquema de “subsidio a la demanda” que, en principio, reflejaría más adecuadamente las señales de mercado y dejaría que la libre elección de los agentes económicos y la competencia entre proveedores de servicios tecnológicos conduzcan de manera impersonal y descentralizada a una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos que la sociedad asigna al gasto en ciencia y tecnología.

Tal modelo presupone que el mercado está en condiciones de guiar eficaz y eficientemente la asignación de los fondos de fomento. A partir de dicho supuesto, se propone el uso de mecanismos automáticos de asignación de recursos. El énfasis central está puesto en el diseño de un conjunto de reglas que norman el acceso a los recursos disponibles, en el entendido de que los

beneficiarios potenciales (que no están discriminados previamente por su pertenencia sectorial o territorial) tienen igual capacidad de acceso a los mismos y que la dinámica del sistema garantiza una evolución socialmente eficiente a través del intercambio espontáneo y fluido de información y experiencia.

En un contexto semejante, la única función que compete legítimamente al Estado es la de controlar la aplicación de las normas prefijadas, desalentando comportamientos oportunistas y, a lo sumo, evaluando ex-post los impactos de la actividad realizada. Se supone que automáticamente el ‘concurso’ público por los fondos y la libre elección de los proveedores de conocimientos tecnológicos garantizan un funcionamiento socialmente óptimo del instrumento de subsidio empleado.

Aunque teóricamente es posible diseñar un sistema de fomento capaz de cubrir eficientemente todo el territorio nacional, aprovechando que las nuevas tecnologías de información reducen el costo de comunicación entre los empresarios y el aparato regulatorio, en la práctica, la cobertura geográfica del sistema raras veces es homogénea, registrándose importantes diferencias en las oportunidades de contactos y coordinación que se ofrecen a los beneficiarios de las distintas regiones del país.

También resulta difícil suponer una distribución homogénea de capacidad de interlocución al interior de la comunidad empresaria de forma tal que ello asegure igualdad de acceso a los mecanismos de fomento. Antes bien, la evidencia empírica sugiere la existencia de una enorme varianza en los niveles de información, de percepción de sus necesidades, de conocimientos técnicos y aún de las capacidades expresivo-lingüísticas por parte de los empresarios involucrados.

En otros términos, en los mecanismos de “subsidio a la demanda tecnológica”, un primer problema es la identificación de los beneficiarios; un segundo, de crucial importancia, es la difusión de los resultados del programa. Vale decir, la eficiencia dinámica de este modelo dependerá crucialmente de la forma en que la autoridad enfrente la heterogeneidad estructural de la base empresarial.

El supuesto implícito en el modelo de políticas guiadas por la demanda es que estos procesos de búsqueda de beneficiarios y de difusión social de una dinámica de incorporación de nuevos empresarios al sistema emergen automáticamente como producto del juego del mercado y por la simple transmisión de conocimientos y experiencias entre agentes productivos, aun entre competidores cercanos. Ello implica ignorar la presencia de imperfecta información y de costos de transacción, particularmente cuando lo que está en juego son bienes intangibles, los que muchas veces son activos “tácitos”, sujetos a incompleta “especificación” y transferibilidad imperfecta.

Resumiendo, en tanto el intercambio fluido de información y experiencias constituye una condición necesaria para que las empresas desarrollen ventajas competitivas dinámicas, parecerían requerirse condiciones de difusión de información y de interacción que el libre juego del mercado no necesariamente

garantiza. Siendo así, es poco probable que un modelo de apoyo exclusivamente guiado por la demanda pueda gestar estos procesos interactivos, los que parecen ser cruciales para ir integrando y absorbiendo de manera adecuada a los escalones menos desarrollados de la comunidad empresarial a la que se desea llegar a través de los instrumentos de fomento.

La implicación principal del razonamiento anterior es que los modelos de intervención por vía del subsidio a la demanda justifican analíticamente un componente de acción directa por parte de la agencia pública involucrada, a fin de:

- i) crear una efectiva igualdad de oportunidades de acceso al sistema de fomento; y
- ii) estimular y acelerar el proceso de aprendizaje endógeno de los agentes menos capacitados e informados del universo empresarial.

Esto debería traducirse en un conjunto de actividades concretas destinadas a: i) la promoción de la demanda; ii) la difusión de información y el intercambio sistemático de experiencias entre quienes han participado en el programa de apoyo y, iii) el desarrollo de formas cada vez más eficientes de articulación social.

En la práctica, la experiencia de CORFO sugiere que las limitaciones –tanto conceptuales como prácticas– del modelo de “subsidio a la demanda” la han llevado a buscar una mezcla heterodoxa que implica, por un lado, un mayor respeto por las señales de mercado y, por otro, un intento por no descuidar cierto tipo de externalidades y sinergias fundamentales en los procesos de aprendizaje y maduración tecnológica del aparato productivo y que el mecanismo de precios no refleja adecuadamente ante la presencia de “fallas de mercado”. Esta mezcla pragmática de mercado e intervención –aprendiendo tanto de la experiencia asiática como de los planteos teóricos recientes sobre el tema– probablemente constituye una base más adecuada para un planteamiento actualizado de política tecnológica en un contexto de economía abierta y competitiva.

5. Empresas y política tecnológica

A nivel de las empresas, está siendo cada vez más evidente abordar las exigencias de globalización y de innovación tecnológica, de calidad y de respeto ambiental. Ejemplos en áreas frutícolas o en muebles muestran que la competencia internacional en los mercados dinámicos se define por la calidad del producto, por diseño, por respuestas flexibles ante las necesidades de los consumidores, por la innovación tecnológica y la preservación medioambiental en productos y procesos.

Aparece como cada vez más urgente que la empresa chilena aborde varios cruciales desafíos:

- i) la instauración severa de normas de calidad, sin la cual se podrán perder

posiciones conquistadas en mercados internacionales y no se podrá acceder a mercados más dinámicos;

ii) establecer vínculos más estrechos y funcionales con proveedores y subcontratadores, fomentando la especialización, la calidad, la flexibilidad y la oportunidad en la entrega;

iii) vínculos también más estrechos con los consumidores, con mayor relevancia de los servicios postventa, por razones de *marketing* y de innovación tecnológica;

iv) la endogeneización de las prácticas de innovación y difusión tecnológica, para lo cual se requiere una política pública bastante más activa que la actual en materia de incentivos, concertación de alianzas y redes público-privadas y focalización de iniciativas conjuntas en torno a imágenes compartidas de desarrollo tecnológico,⁵

v) un nuevo trato laboral, donde los trabajadores sean percibidos como el principal activo de la empresa, base del proceso de innovación tecnológica y del aumento de productividad, esto es, una fuerza de trabajo calificada, flexible y motivada, como insumo crítico de la innovación tecnológica. Ello refuerza la necesidad de una empresa con un ambiente cooperativo, abierta a la participación y a la innovación, visión que no es ajena a las principales organizaciones sindicales del país. Este aspecto fue abordado en la parte III A de este libro.

vi) Una nueva actitud ambiental, donde no sólo se ajusten las situaciones más flagrantes sino donde se entienda el tema ambiental como una capacidad de generar negocios. En efecto, buena parte de los estudios sobre inversiones ambientales aplicadas a la producción reflejan la aparición de externalidades tales como rebajas de costo, mejoras en proceso, calidad de producto y creación de nuevos productos. Es decir, la sustentabilidad ambiental es también fuente de competitividad. Como además tiende a asumir como una variable de restricción al comercio internacional, abordarla es un reclamo urgente para empresas que actúan en una economía abierta, como ya se analizó previamente en la sección III D.

B. EL FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSION SOCIAL (FOSIS)

1. Objetivos y principios orientadores

Desde un principio, el FOSIS fue concebido como un aporte adicional y complementario a otras instancias públicas responsables de la promoción del

5. Los desafíos más novedosos apuntan a apoyar el escalamiento productivo de las innovaciones, fomentar las alianzas productivas y tecnológicas, las operaciones de subcontratación, las cadenas productivas y las empresas tecnológicas. Otro gran desafío es incorporar a la banca privada en el financiamiento de capital de riesgo y en innovaciones tecnológicas, para lo cual se examina con atención la experiencia asiática.

desarrollo social y de la integración de los grupos más desfavorecidos. Lo anterior explica la exigüidad de los recursos asignados a su presupuesto anual respecto al gasto social del país. (Desde 1991, el presupuesto promedio anual del FOSIS ha representado el 0.7% del gasto social).

Su rol consiste en diseñar y experimentar enfoques y estrategias novedosos y eficientes de lucha contra la pobreza, con especial atención hacia aquellos grupos y áreas que han sido atendidos de manera insuficiente por las demás instituciones sociales. La Ley 18 989 que crea el FOSIS específicamente se refiere a los pobres rurales del sector agropecuario, minero y pesquero. El FOSIS no busca satisfacer necesidades básicas, ni generar empleo por medio de la construcción de infraestructura. Desde un comienzo, se quiso marcar la diferencia entre este Fondo y los programas de empleo que se ejecutaron en el país en las décadas de los 70 y 80 (Wurgaft, 1994).

El FOSIS aspira más bien a “habilitar” a los pobres, es decir generar y fortalecer sus destrezas y capacidades productivas, asociativas y de participación para que ellos mismos inicien un proceso de cambio dirigido al mejoramiento de sus condiciones de vida y de participación ciudadana. Para ello, el FOSIS actúa sobre características y potencialidades individuales y familiares, así como sobre el territorio y el entorno social en donde los pobres están insertos. En otras palabras, la superación de la pobreza depende del potencial de las posibilidades individuales y de las contingencias locales (dotación de recursos productivos e infraestructura, características geográficas, oportunidades de empleo, acceso a servicios).

El concepto de “habilitación social” descansa en el supuesto de que los pobres no son “inválidos sociales”, sino personas con dignidad, aspiraciones y potencial que pueden salir de la pobreza, cuando se les brinda la oportunidad (FOSIS, 1996). El FOSIS se propone romper el círculo de reproducción de la pobreza, creando condiciones que permitan a los pobres superar su situación de marginalidad y destitución.

Para ello utiliza un estilo de trabajo participativo y no asistencial en el que los pobres aportan con ideas e iniciativas, pasando desde receptores pasivos de los servicios y programas sociales a sujetos activos y conscientes. “Escuchar a la gente” también requiere de una estrecha colaboración con una red de instituciones y organismos públicos y privados que operan a nivel local y central. Esto explica la opción por una acción descentralizada que da la preferencia a los requerimientos de las regiones y localidades con altos índices de aislamiento y pobreza.

En mayo de 1995, en el marco de un proyecto de fortalecimiento institucional financiado por el Banco Mundial, se precisaron los elementos centrales de los objetivos del FOSIS, sus valores y estrategias. En el documento correspondiente (FOSIS, mayo 1995a) se reitera la necesidad de superar la pobreza como condición esencial para la estabilidad democrática y el crecimiento económico sostenible del país. Asimismo, se confirma el rol complementario del FOSIS, en términos de llegar donde las otras instituciones estatales no llegan y su carácter

pionero e innovador en cuanto a políticas y programas dirigidos a grupos en situación de desventaja. Finalmente, se reitera el carácter permanente del FOSIS y su posición en el sector público.

2. Marco institucional

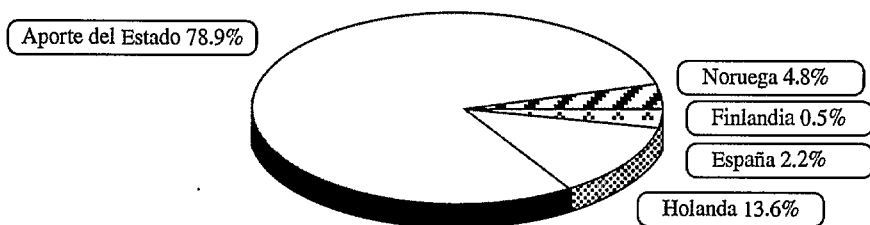
a) Estructura interna

El FOSIS se creó por la Ley 18 989 del 19 de julio de 1990. El FOSIS es un servicio público funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio sometido, a través del Ministerio de Planificación y Cooperación, a la supervigilancia del Presidente de la República. Sus operaciones son financiadas en su casi totalidad con recursos del presupuesto estatal (ver gráfico 1). El Fondo empezó a trabajar como organismo público a partir del 1 de enero de 1991.

El FOSIS es una agencia de intermediación financiera. Como tal, no ejecuta directamente los proyectos, sino que los selecciona e identifica a las agencias ejecutoras, a través de procedimientos y criterios establecidos por él. Asimismo canaliza los recursos necesarios a dichas agencias y supervisa sus actividades.

La dirección del Fondo reporta a un Consejo, que es su máxima autoridad, y que está conformado por el Ministro de Planificación y Cooperación, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, un representante de organismos del Estado, que se ocupa de actividades vinculadas a la mujer, así como cuatro consejeros representantes de instituciones públicas, privadas y de organizaciones sociales. El Consejo, que se reúne quincenalmente, está encargado de la aprobación del programa anual de acción, su proyecto de presupuesto, su organización interna, así como de los acuerdos para su funcionamiento. Un Director Ejecutivo, nombrado por el Presidente de la República, es responsable de la administración del FOSIS. La estructura del Fondo comprende, además, a un Subdirector y, hasta 1995, a cuatro

Gráfico 1 Porcentaje de ingresos del FOSIS por fuente de financiación (1991-94)



Fuente: Contabilidad FOSIS.

Departamentos; a saber, el Departamento de Programas de Apoyo a la Producción; el Departamento de Programas Sociales; el Departamento de Planificación y el Departamento de Administración y Finanzas. A partir de 1996, de conformidad con la misión y orientaciones estratégicas del FOSIS para 1995-2000 (FOSIS, 1995a), se tiene previsto adoptar una nueva estructura organizacional coherente con un enfoque que antepone el impacto a los productos y que opta por una gestión territorial de los programas.

El FOSIS cuenta con una planta de 37 funcionarios en su Oficina Central que se complementa con un número variable de profesionales contratados para tareas específicas. A nivel regional cuenta con aproximadamente 10 profesionales por región. El número reducido de funcionarios respondía al objetivo de asegurar mayor flexibilidad de acuerdo con los cambios en las necesidades del FOSIS (Wurgaft, 1994). Recientes evaluaciones, sin embargo (Lipton y otros, 1995 y Raczynski y otros, 1996), destacan que lo anterior habría determinado una sobrecarga de trabajo, una rotación excesiva de supervisores y encargados de programas que afectaría la continuidad de la interlocución con los organismos ejecutores y los propios beneficiarios, mermando el aprendizaje institucional.

A diferencia de lo que ocurre en los demás fondos de América Latina, no cuenta con un estatuto diferente respecto al sector público en cuanto a remuneraciones de sus funcionarios, reglas de funcionamiento y control. Esto último también habría originado demoras y dificultades de operación, que con el tiempo se fueron superando.

El Fondo se estructura sobre la base de un nivel central y de 13 oficinas regionales. Actúan como Representantes Regionales del FOSIS los Secretarios Regionales Ministeriales del Ministerio de Planificación y Cooperación (SERPLAC). Estos tienen bajo su dependencia a los Coordinadores Regionales responsables de dirigir, coordinar y supervisar las actividades en cada región. La inexistencia de gobiernos regionales cuando el FOSIS inició sus operaciones⁶ habría originado una serie de trabas y demoras, así como conflictos entre la elegibilidad técnica y la selección política de los proyectos (Lipton y otros, 1995). La creación de los gobiernos regionales contribuyó a una separación parcial de consideraciones políticas y técnicas. A lo anterior se añadió, en un principio, un vacío de gobierno comunal (Lipton y otros, 1995), ya que sólo a partir de 1992⁷ se crearon los Consejos Comunales y los Consejos Económicos y Sociales.

6. Los gobiernos regionales se crearon en Chile con la Ley 19 175 de marzo de 1993. Estos gobiernos disponen de competencias y recursos propios. Cuentan además con un Intendente, que los preside, y con el Consejo Regional que es elegido por los concejales de las diversas comunas de la región. El Intendente es representado en cada provincia por un Gobernador que preside el Consejo Económico y Social Provincial y que además tiene a su cargo la coordinación del Plan Nacional de Superación de la Pobreza.

7. Los gobiernos comunales se crearon por la Ley 19 130 del 19 de marzo de 1992. Las municipalidades están constituidas por un alcalde y los consejos y cuentan con asesoramiento del Consejo Económico y Social Comunal.

Las oficinas regionales representan la “cara” del FOSIS frente a sus “clientes”. Sus principales funciones incluyen la evaluación de la idoneidad de los proyectos que concursan, una priorización de los proyectos elegibles y su sujeción al gobierno regional al que le compete decidir qué proyectos financiar. Los municipios intervienen sucesivamente para definir las localidades en donde ejecutar los proyectos seleccionados y, a veces, operan en calidad de agencias ejecutoras.

b) Principales actores

Para realizar sus actividades el FOSIS se vincula con tres tipos de instituciones:

- entidades públicas sectoriales y/o descentralizadas. Entre las primeras cabe mencionar al Servicio Nacional de Empleo y Capacitación (SENCE) y el INDAP con los que el FOSIS ha suscrito convenios de cooperación para la ejecución de ciertos programas (Programa de Formación y Capacitación de Jóvenes y los de Riego y Forestación). En cuanto a los organismos descentralizados, destacan las municipalidades y los gobiernos regionales;
- organismos intermediarios públicos y privados, con y sin fines de lucro, que diseñan y ejecutan los proyectos en el marco de los programas del FOSIS. Estos organismos comprenden desde organizaciones no gubernamentales hasta institutos de formación profesional, municipios o universidades;
- asociaciones sociales, individuos y familias pobres que se benefician de las actividades del FOSIS y que, en ciertos programas, pueden operar como ejecutores de proyectos.

3. Modalidades operativas

a) Modalidades de asignación de recursos

Como ya se ha señalado, el FOSIS no ejecuta directamente sus programas y proyectos, sino que recurre para ello a un amplio abanico de instituciones públicas y/o privadas, así como a organizaciones de base. Los recursos se asignan a través de dos modalidades, a saber, concursos o licitaciones o convenios suscritos con entidades públicas. En el primer caso, el FOSIS define las bases de las licitaciones y concursos y fija los plazos para la presentación de las propuestas. La diferencia entre concurso y licitación radica en que en los primeros se presentan ideas de proyecto dirigidas a afrontar problemas y situaciones descritos por el proponente, mientras que en las licitaciones el FOSIS define los temas y el alcance del proyecto y el proponente se limita a presentar

alternativas de ejecución. Asimismo, se contempla, a título excepcional, la celebración de convenios directos con entidades privadas, sobre todo en casos de emergencia.

Para poder participar, las organizaciones interesadas deben inscribirse en el Registro de Consultores y Ejecutores del FOSIS que se halla disponible en cada región. La inscripción en dicho registro está supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos, tales como el de tener domicilio en la región y contar con capacidad instalada y recursos humanos que aseguren su capacidad de gestión de proyectos.

Como se mencionó anteriormente, también las organizaciones de base, debidamente registradas, están habilitadas para ejecutar proyectos en el marco de algunos programas (concursos regionales). Esto responde al objetivo de lograr una mejor focalización al brindar a los propios beneficiarios la oportunidad de definir sus prioridades y la manera de satisfacerlas. Sin embargo, los requisitos de elegibilidad, así como el lenguaje empleado en la especificación de las bases y procedimientos del concurso son los mismos tanto para los ejecutores beneficiarios como para los organismos intermediarios, reduciendo así las posibilidades de participación de los primeros en las licitaciones. Para obviar este problema el FOSIS decidió proporcionar servicios de asesoramiento y apoyo a los ejecutores beneficiarios, a través de consultores. Estos servicios, sin embargo, serían inadecuados (Raczynski y otros, 1996).

El acceso a los concursos y licitaciones también depende del tipo de difusión que las oficinas regionales hagan de las convocatorias y de la calendarización de las mismas. Las organizaciones que tendrían mayor acceso a la información son las que muestran un mayor nivel de organización y que se mantienen en contacto con las entidades municipales y comunales y que no coinciden generalmente con los más pobres (Raczynski y otros, 1996). En cuanto a la calendarización, en algunas regiones faltaría coordinación entre las convocatorias de los distintos programas y habría una notable brecha entre la fecha de aprobación de los proyectos y el inicio de los mismos. Esto provocaría serios problemas sobre todo en el caso de proyectos que contemplan actividades estacionales. La falta de coordinación a nivel de las convocatorias también consolidaría la imagen “fragmentada” que muchos de los beneficiarios y agencias intermediarias tienen del FOSIS y su alcance.

b) Criterios de elegibilidad y proceso de selección de los proyectos

El FOSIS, una vez concluido el plazo de recepción de los proyectos, empieza a analizar la elegibilidad de los mismos, a base de las denominadas pautas de evaluación “ex-ante”. Los factores que prevalecen en la evaluación son la coherencia entre los productos y actividades propuestos y los objetivos esperados, el perfil del agente ejecutor y de los beneficiarios. En otras palabras, la evaluación ex-ante se preocupa de verificar la pertinencia de las intervenciones propuestas

con los problemas descritos, y no la importancia del problema respecto a la población beneficiaria o la realidad local (Raczynski y otros, 1996). Esta atención prioritaria a los resultados inmediatos de los proyectos quedaría confirmada por la ausencia —con excepción de los Programas de Apoyo Productivo Rural, de Concursos Regionales y de Capacitación y Formación para Jóvenes— de indicadores de impacto y sustento de los proyectos. Lo anterior guardaría relación, *inter alia*, con el hecho de que las evaluaciones no contemplan visitas de campo que permitirían verificar el nivel de inserción local del ejecutor, la calidad de sus instalaciones y recursos humanos y su conocimiento de los beneficiarios.

El proceso de selección de los proyectos conjuga criterios técnicos y políticos. A las oficinas regionales del FOSIS les compete, en efecto, determinar la elegibilidad de los proyectos y priorizarlos en base a principios puramente técnicos. La selección final de los proyectos recae sobre los gobiernos regionales y consejos comunales que deciden también en función de la oportunidad social y política de los proyectos propuestos.

4. Tipos de programas y sus lineamientos

El menú de programas del FOSIS se caracteriza por su variedad en cuanto a áreas temáticas, sectores, alcance y tipo de beneficiario. Los programas pueden abarcar acciones muy específicas y puntuales, así como actividades productivas, de crédito, de capacitación laboral o de construcción de infraestructura social. Un mismo tipo de programa puede dirigirse a diferentes tipos de beneficiarios (por ejemplo en 1995 había un Programa Nacional de Apoyo a Microempresarios, un Programa de Capacitación para Mujeres Microempresarias y un Programa de Apoyo a Microempresarios Urbanos, a través de asistencia técnica grupal y de capacitación grupal) y para un mismo beneficiario pueden contemplarse distintos programas (por ejemplo, crédito de producción para pequeños productores agrícolas; crédito a pequeños productores agrícolas para forestación o comercialización y agroindustria para pequeños productores agrícolas) (FOSIS, 1995b). El universo de beneficiarios del FOSIS es sumamente heterogéneo. Entre éstos caben diferentes tipos de unidades productivas (microempresas, empresas campesinas de tipo familiar, cooperativas, etc.) u asociaciones de base u organizaciones populares, tales como juntas de vecinos y asociaciones juveniles, o individuos, entre los cuales los jóvenes ocupan un lugar privilegiado.

También existen diferencias entre los programas en cuanto a la capacidad de los beneficiarios de definir el contenido y alcance de los productos o servicios brindados por intermedio del FOSIS. En programas como el de Formación y Capacitación Laboral de Jóvenes, por ejemplo, el FOSIS determina *a priori* el tipo de actividades a efectuarse, su secuencia y resultado final (cierto nivel de inserción laboral o social), mientras que al beneficiario potencial le toca establecer si los servicios propuestos le convienen o no. En otros programas,

como el de localidades pobres y de desarrollo juvenil, son los beneficiarios que, desde un principio, definen lo que quieren hacer y cómo pretenden alcanzar lo que se proponen. Otras diferencias guardan relación con el nivel de centralización/descentralización de los programas y la presencia de un componente de promoción o período de preparación de los beneficiarios para que puedan acceder a los programas productivos y/o sociales del FOSIS.

5. Impactos y limitaciones de los principales programas

A continuación se analizan algunos componentes de los programas productivos y sociales seleccionados en función de su impacto sobre ingresos y empleo, y de su carácter novedoso en términos de modalidades de intervención social (gráficos 2 y 3).

a) *Programas productivos*

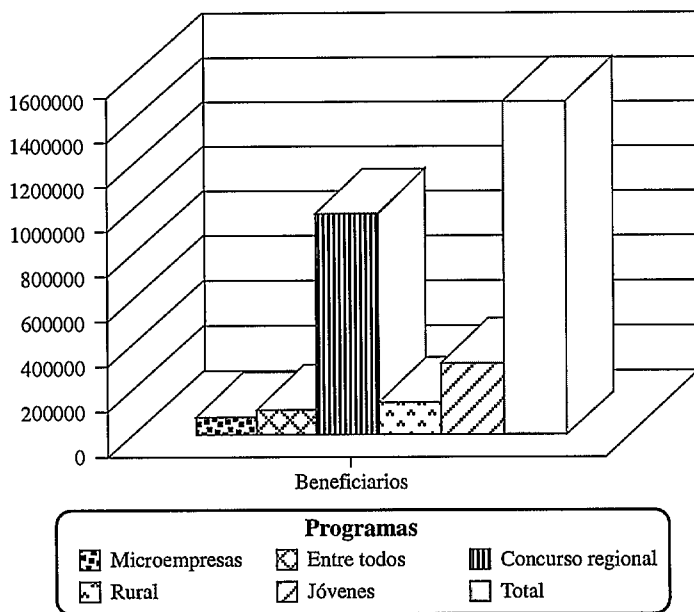
i) Apoyo a microempresas

Este programa se dirige a las microempresas, es decir empresas con menos de siete trabajadores, una dotación de capital inferior a 500 Unidades de Fomento y con ventas mensuales que no alcanzan las 150 Unidades de Fomento. En 1990 (MIDEPLAN, 1992) el 50% de la población activa del país trabajaba en unidades con estas características. Un tercio de los trabajadores de este sector se encontraba en condiciones de pobreza. El programa se propone atacar los problemas que este segmento del mercado suele enfrentar, a saber dificultad de acceso a financiamientos formales a costos razonables y a capacitación en gestión, obsolescencia de tecnología y equipos y dificultades para integrarse en la lógica de una economía de mercado. Para ello, se contemplan acciones en los ámbitos siguientes: asistencia técnica, capacitación en gestión empresarial y apoyo crediticio.

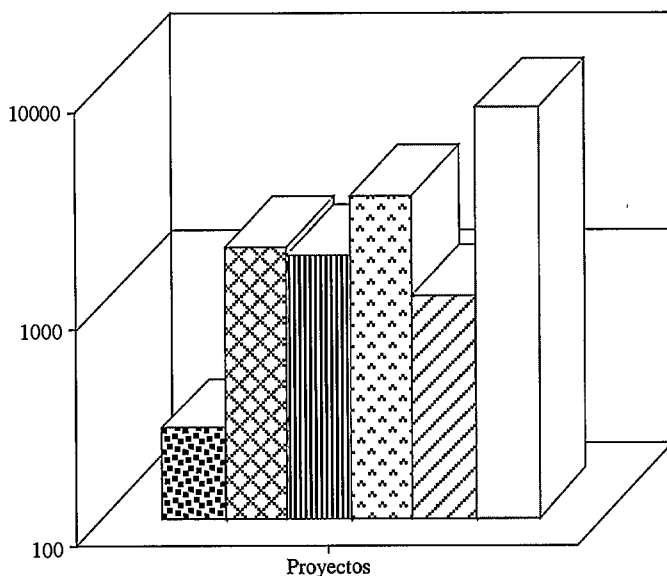
El crédito es la línea de mayor importancia en cuanto a volumen de recursos asignados al programa. Hay consenso en que el crédito otorgado a microempresarios se traduciría en más empleo y mejores remuneraciones de los trabajadores, así como en significativas inversiones en activos fijos (PREALC, 1993). De ahí que el préstamo a microempresas se considere como el pilar de una estrategia de desarrollo y superación de la pobreza. El tamaño reducido de las operaciones y el alto costo de administración ha despertado, sin embargo, poco interés en el sector bancario y financiero (PREALC, 1993). La originalidad de este componente radica justamente en su capacidad de movilizar recursos del sector privado, a través de subsidios a los costos de operación (costos de análisis y evaluación) para cada crédito otorgado a microempresarios.

Los créditos son canalizados a los beneficiarios a través de bancos o instituciones financieras o por medio de ONGs, cooperativas de crédito y otros

Gráfico 2 Resumen de proyectos ejecutados durante el período, 1991-1994

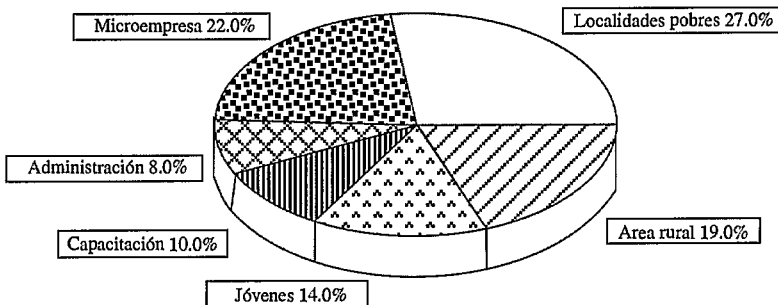


Fuente: Documentos FOSIS.



Fuente: Contabilidad FOSIS.

Gráfico 3 Porcentaje de gastos del FOSIS por línea, 1991-94



Fuente: Contabilidad FOSIS.

ejecutores privados. El crédito otorgado por el primer conducto se dirigiría a microempresarios con mayor potencial productivo, mientras que las ONG y demás instituciones se relacionarían con el segmento más cercano a la subsistencia (Wurgaft, 1994).

Los subsidios se conceden mediante licitación. Hasta la fecha el programa de asistencia crediticia con bancos ha realizado 14 licitaciones concretando más de 55 000 operaciones de crédito con una contribución del FOSIS de 2 692 millones de pesos que, a su vez, movilizaron a 25 547 millones de pesos (FOSIS, 1996). En 1995, al otorgar 21 685 créditos por un total de 1 051 616 750 pesos, el FOSIS superó en más de un 20% sus metas para ese año (FOSIS, 1996). La Región Metropolitana captó el 39% de los créditos otorgados y el 42% de las colocaciones. Siguieron en orden de importancia las regiones VIII y V con respectivamente el 12 y 9.8% de los créditos adjudicados y el 11 y 9% de los montos colocados.

Se trata de un programa reducido si se le compara con el tamaño del sector que tendría acceso a dichos créditos. El FOSIS espera alcanzar al 5% del sector con la incorporación en el programa de nuevos bancos (FOSIS, 1996). Diversos autores (Christen y Wright, 1993) coinciden acerca de la rentabilidad de la otorgación de créditos a microempresas para las instituciones financieras. Esto ha llevado algunos autores a concluir que en la medida en que el volumen de las operaciones aumentara habría que eliminar el sistema de subsidio. Sin embargo, pareciera que el sector privado sigue teniendo ciertas resistencias a otorgar créditos que no estén subsidiados. Al respecto, cabe destacar que de los bancos y entidades financieras que hasta la fecha han participado en este programa,⁸ el Banco de Desarrollo (BD) es la única institución de envergadura.

8. Las entidades financieras que hasta hoy han suscrito convenios con el FOSIS son: Financiera Fusa-BanEfe, Bandes, Banco BICE, Banco Concepción, Banco O'Higgins, Banco Osorno, Corfinsa y el Banco del Estado.

Según este banco, de las 900 000 microempresas existentes en el país cerca del 50% representan un grupo objetivo para el FOSIS (Lipton y otros, 1995). Según la misma fuente, el BD atendería a 15 000 microempresarios, pero la demanda por crédito de este segmento del mercado subiría a un ritmo mucho más elevado de lo que el BD puede ofrecer (su cobertura crecería en un 30 a 50% por año).

En el caso del apoyo crediticio otorgado por conducto de ONGs, éstas combinan adjudicación de crédito con servicios de asistencia técnica y capacitación. Los gastos incurridos por las ONGs en estos dos rubros no son reembolsables, además éstas descuentan de los recursos asignados para crédito un monto variable para gastos de administración, créditos irrecuperables y fortalecimiento institucional (Wurgaft, 1994). Lo atractivo de esta línea radicaría en su mayor flexibilidad respecto al crédito otorgado por conducto de las instituciones financieras y el hecho de asociar crédito con apoyo técnico. La asistencia técnica, sin embargo, pareciera ser particularmente solicitada por microempresarios que desean expandirse o pasar al sector formal o para microempresas de reciente creación. Para las demás lo más importante es conseguir acceso a crédito.

Un estudio realizado por la Universidad Católica⁹ releva que la línea de crédito no llegaría a los más pobres, ya que el 60% de los microempresarios beneficiarios pertenecían al segundo y tercer quintil de distribución de ingreso familiar y presentaban mayor potencial de desarrollo empresarial. Esto coincidiría con otro estudio sobre el impacto de créditos otorgados por el Banco del Desarrollo a 320 microempresarios del Gran Santiago y Valparaíso con anterioridad a octubre de 1994, según el cual el 72% de los beneficiarios estarían sobre la línea de la pobreza. Sin embargo, el programa, al consolidar y contribuir a la expansión de ese segmento de mercado, tendría un impacto positivo sobre las oportunidades y/o calidad del empleo para los grupos más pobres. El estudio sobre los créditos concedidos por el Banco del Desarrollo destaca, en efecto, un aumento en las remuneraciones del personal no familiar remunerado en un 73% de los microempresarios encuestados. En cuanto al impacto sobre el empleo, se habrían generado 107 empleos entre trabajadores y familiares, es decir un empleo cada 5.8 créditos otorgados. Esto significa que en 1995 se crearon 3 739 empleos. También se observaron aumentos importantes en las utilidades (en un porcentaje promedio del 30%) y ventas (en un porcentaje promedio del 34%) de más del 60% de las microempresas. Asimismo, las relaciones con los proveedores registraron un mejoramiento debido a la mayor capacidad de compra y de pago de los microempresarios. Otro indicador del impacto positivo del crédito se observó en términos de los planes a futuro de los microempresarios que contemplaban inversiones en la compra de nueva maquinaria, en la ampliación del negocio o diversificación de la producción.

9. Se encuestaron en 1993 a 18 agencias ejecutoras y 885 de las 1 351 microempresas que recibieron la encuesta en el Gran Santiago.

Los efectos del crédito se hicieron sentir también en la esfera extraproductiva, al observarse una mayor disposición de los microempresarios a invertir en la educación de sus hijos.

ii) Apoyo al desarrollo productivo rural

Esta línea viene operando desde 1993, por lo tanto la experiencia adquirida es aún limitada. Su propósito es modernizar los sistemas de producción a través de la innovación tecnológica y dotación de infraestructura productiva, mejorar la comercialización e identificar nuevas alternativas económicas, preferentemente en el sector no agropecuario. El grupo meta son pequeños campesinos pobres. La estrategia de este subprograma consiste en conjugar esfuerzos y captar recursos de otros actores públicos y privados que trabajan en zonas rurales pobres.

En la licitación realizada entre fines de 1994 e inicio de 1995, se ejecutaron 137 proyectos, beneficiando a un total de 2 742 familias. El FOSIS logró movilizar 472 millones de pesos de otras fuentes con una inversión de 499 millones de pesos (FOSIS, 1996). Los proyectos financiados incluyeron a proyectos dirigidos a introducir nuevos cultivos o tecnologías y a promover la integración con empresas para una mejor comercialización. Se prestó especial apoyo a actividades no agropecuarias, en vista de la importancia relativa que los ingresos correspondientes tienen dentro del ingreso de las familias campesinas pobres (FOSIS, 1996). Un estudio (Lipton y otros, 1995) observa, sin embargo, que la sustentabilidad de muchos de estos proyectos se vería seriamente limitada por la falta de una adecuada atención a los aspectos de mercado, dado que primarían preocupaciones de orden técnico. Esto determinó en algunos casos problemas de saturación de mercado al involucrar simultáneamente a demasiados productores en la producción del mismo producto novedoso. El estudio recomienda, por lo tanto, que se invierta más tiempo, sobre todo en la etapa promocional, a explicar a los beneficiarios el funcionamiento y características del mercado al que se dirigirán sus productos y a establecer una mayor vinculación con los planes de inversión regionales y las entidades regionales pertinentes.

Existe también un programa para campesinos y comunidades indígenas cuyo objetivo es dotar a pequeños productores en zonas rurales pobres de medios que les permitan aumentar la disponibilidad de recursos destinados a la producción, estabilizar sus ingresos y mejorar su estructura de producción y/o comercialización. Este programa incluye subprogramas de riego, forestación y recuperación de suelos, así como un componente de apoyo al desarrollo productivo rural.

Riego

Esta línea promueve el acceso de pequeños agricultores a los subsidios y beneficios previstos por la Ley 18 450 de Fomento a las Inversiones Privadas en Obras de Riego y Drenaje, para la construcción de obras de riego extrapredial,

de carácter asociativo y de mediana complejidad. El objetivo es ayudar a dicho sector a cumplir con las condiciones (restrictivas) exigidas por la ley.¹⁰ Para tales efectos, el FOSIS ha suscrito y renovado desde 1991 convenios con el INDAP. Bajo dichos convenios: se ejecutan estudios para obras de riego y drenaje de mayor tamaño para su presentación a los concursos públicos convocados por la Comisión Nacional de Riego Campesino, se anticipan, a través de un fondo rotatorio, fondos para la ejecución de obras y se financian proyectos de menor envergadura y costos reducidos. Durante 1995 se ejecutaron 156 proyectos, beneficiando a 8 388 familias con el riego de 21 981 hectáreas (FOSIS 1996). El 43% de estos proyectos incluyeron subsidios para estudios y anticipos de ejecución de obras, mientras que el restante 55% se canalizó a financiamiento directo.

De acuerdo a las evaluaciones realizadas en 1992 y 1995, este subprograma llegaría a los sectores más pobres. Se señalan, sin embargo, deficiencias en lo que respecta al seguimiento y evaluación de los proyectos en ejecución y de los ya concluidos (Lipton y otros, 1995). Desafortunadamente no se cuenta con estudios que midan la relación costo/beneficio de estas inversiones o su impacto en cuanto a productividad y niveles de producción, ingresos y empleo. Según coeficientes del INDAP, por cada 5.3 hectáreas adicionales creadas con proyectos de riego se crearía un empleo permanente. Asimismo, se estima que para cada empleo permanente en la agricultura se crearían 2.5 empleos indirectos no agrícolas. Esto significa que en 1995 se habrían generado 6 766 empleos permanentes en la agricultura y 13 532 empleos permanentes no agrícolas.

Forestación

Este subprograma opera según la misma lógica que el de riego, al facilitar el acceso por parte de los pequeños agricultores a los beneficios de la Ley 701. El programa proporciona financiamiento parcial, no retornable, para la creación de masas de plantación diversificada en tierras no destinadas a uso agrícola para forraje, producción de leña y madera en tierras de pequeños agricultores. Entre 1991 y 1993 la principal agencia ejecutora ha sido la Corporación Nacional Forestal (CONAF), que se adjudicó el 65% de los proyectos. Las otras entidades que participaron en el subprograma fueron, en orden de importancia, ONGs, empresas forestales y, en menor medida, organizaciones campesinas.

Uno de los problemas más recurrentes parecen ser el desfase entre la aprobación del proyecto y el desembolso de los fondos, lo cual reduciría la demanda de los campesinos para las plantas y acarrearía riesgos para el prendimiento de las mismas. Este último aspecto se vio agravado, sobre todo durante los primeros concursos iniciales, por la ausencia de capacitación y orientación previa sobre el uso de las plantas, por parte de los ejecutores.

10. La Ley 18 450 para el fomento de la inversión privada en obras de riego y drenaje fue aprobada en 1985. Un examen crítico de la aplicación de la ley basado en los 36 concursos realizados entre abril de 1986 y marzo de 1990 llegó a la conclusión de que las condiciones de la misma eran demasiado restrictivas para los pequeños agricultores.

Pareciera además que los viveros comunales iniciados con las comunidades campesinas enfrentarían serias dificultades de orden técnico y de comercialización. No existen estudios de impacto socioeconómico que permitan medir si y en qué medida estas acciones se tradujeron en una mayor disponibilidad de recursos para los campesinos beneficiarios.

iii) Programa de Jóvenes

Como se mencionó anteriormente, la Subsecretaría del Trabajo viene administrando desde 1991, a través de convenios de cooperación con diferentes entidades públicas, el Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes. Al FOSIS le compete ejecutar el subprograma de Formación y Capacitación para Jóvenes (FCJ) que se dirige a jóvenes de bajos recursos, entre 16 y 24 años, desertores del sistema escolar, que se encuentran desocupados o inactivos y que además tengan problemas de tipo psicosocial. Este subprograma se propone mejorar los niveles de inserción laboral de estos jóvenes a través de acciones de capacitación que conjugan formación, entrenamiento y prácticas laborales por un período definido. Además, opera de conformidad con los principios, reglas y procedimientos que rigen para los demás subprogramas de Chile Joven a cargo del SENCE.

El FOSIS no efectúa directamente las actividades de capacitación, sino que asigna esta tarea a organismos ejecutores (OTES) seleccionados por medio de licitaciones, en base a algunos criterios generales destinados a asegurar la focalización en el grupo meta, la calidad y las posibilidades de inserción laboral a costos competitivos. La definición del contenido de los cursos y de las prácticas laborales son responsabilidad de los OTES que para ello deben establecer un vínculo con el mundo productivo. Los jóvenes inscritos reciben un subsidio diario durante el desarrollo del curso y un subsidio mensual mientras dure la práctica laboral en la empresa.

Las diferencias entre este subprograma y los que están a cargo del SENCE radican en la duración de los cursos (son más largos en el caso del FCJ), en el énfasis sobre formación versus capacitación (la primera predomina en el FCJ) y en el lugar en donde se realizan las prácticas (en el caso del FCJ éstas tienen lugar, a veces, en talleres simulados, mientras que los cursos del SENCE siempre se efectúan en empresas).

Cobertura y caracterización de los beneficiarios

La población meta del FOSIS para el período entre 1991 y 1994 fue de 20 000 jóvenes. Al finalizar 1995, se habían adjudicado 1 364 cursos y 25 672 cupos, de los cuales el 55% fueron para hombres y el restante para mujeres. Para la misma fecha, el número de inscritos ascendía a 15 000 jóvenes y el de los egresados a aproximadamente 12 000 jóvenes.¹¹ La mayoría de los cupos y

11. La diferencia entre el número de cupos adjudicados y el número de inscritos se debe a la modalidad de determinación del número de cupos que puede contar con hasta un 25% de

cursos (57%) se adjudicaron a la Región Metropolitana (35%) y a las Regiones VIII (14%) y IX (8%).

El 84% de los beneficiarios de los primeros tres llamados pertenecían a la “edad preferente” (16-24 años) y el 29% tenían entre 16 y 18 años (SENCEb/s/f). Del tercer al sexto llamado se observó una caída en la participación de este grupo de jóvenes en el subprograma (de 27 a 17%), aunque se mantuvo más elevada respecto a las líneas ejecutadas por SENCE. Esto se explicaría por el hecho de que la línea del FOSIS se dirige a los jóvenes con mayores problemas de inserción laboral, y éstos, presumiblemente, se concentrarían en los jóvenes del menor tramo de edad. Por otro lado, la flexión, en el tiempo, de la participación de los menores de 18 años en el subprograma se debería al sistema de pago que sanciona las deserciones. Esto último también explicaría la elevada participación femenina (ver gráfico 4). Durante los primeros cinco llamados, en efecto, el porcentaje de deserción de las mujeres fue más reducido que el de los hombres (ver cuadro 3).

Cuadro 3 **Porcentaje de abandono**

	Hombres	Mujeres	Total
R1	15.91	9.56	13.14
R2	8.69	5.47	6.99
R	23.12	14.49	19.37

Fuente: 1ª - 2ª - 3ª - 4ª - 5ª licitación.

R1 = Desertores fase lectiva/inscritos fase lectiva.

R2 = Desertores fase prácticas/finalizados fase lectiva.

R = Total desertores/total inscritos fase lectiva.

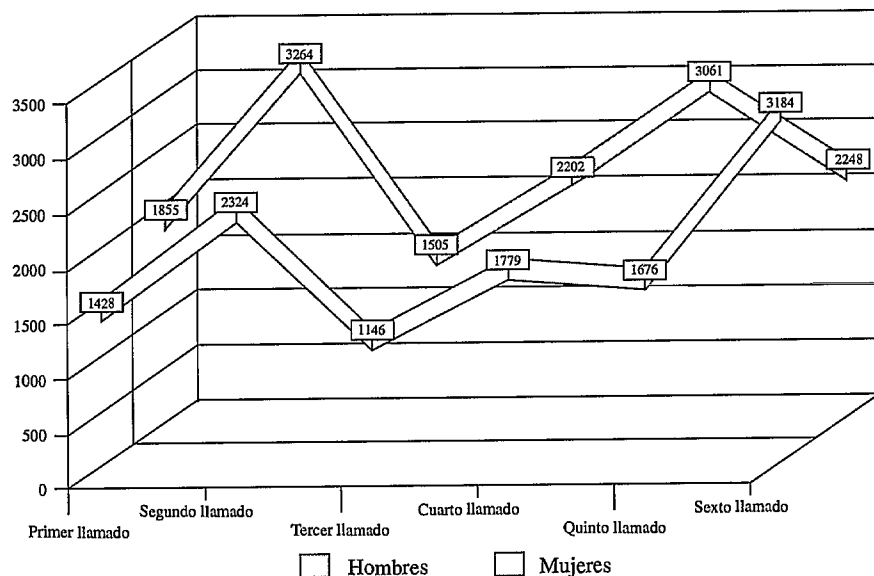
En cuanto a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, el 77% de los jóvenes que participaron en los primeros tres llamados pertenecían a los dos quintiles más pobres. El 64% se ubicaba en los estratos de mayores carencias (D y E), mientras que un 34% procedía del estrato medio bajo.

Especialidades impartidas y perfil de las empresas donde se realizan las prácticas laborales

Respecto a las especialidades impartidas en los cursos, el 73% de los beneficiarios del tercer al quinto llamado se concentraron en los sectores técnico (39%) e industrial (34%), mientras que los cursos vinculados a la agricultura y el sector comercial absorbieron respectivamente el 11% y el 15% de los beneficiarios. Se notan, sin embargo, importantes diferencias en la distribución

error. La diferencia entre el número de inscritos y el de los egresados guarda relación con las deserciones, reprobaciones y el hecho de que para esa fecha algunos cursos no habían sido finalizados aún.

Gráfico 4 Cupos adjudicados por sexo (FCJ1 a FCJ6)



Cuadro 4 Distribución de inscritos por especialidad y sexo (FCJ3 a FCJ5)

Especialidad	Hombres	Mujeres	Total
Industrial	2 126	296	2 422
Técnica	965	1 824	2 789
Marítima	41	15	56
Agrícola	470	333	803
Comercial	414	648	1 062
Total	4 016	3 116	7 132

Fuente: 3a, 4a, 5a licitación.

de las especialidades por sexo (ver cuadro 4). La mayoría de las mujeres se hallaba en el área técnica,¹² en donde sólo un cuarto de los hombres se ubicaban. El área comercial, la segunda especialidad en orden de importancia para las mujeres, captó tan sólo al 10% de los hombres. Finalmente, el sector industrial atrajo a un tercio de los hombres¹³ en comparación con el 10% de las mujeres. La concentración de las mujeres beneficiarias en los sectores técnico y comercial es coincidente con la distribución del empleo femenino a nivel nacional. Lo

12. En esta área los cursos sobre alimentación, vestuario y peluquería absorben al 21%, 19% y 8%, respectivamente, del total de las mujeres inscritas.

13. La subespecialidad de construcción atrajo al 30% del total de los hombres inscritos.

anterior se explicaría en términos de cierta resistencia o dificultad por parte de las empresas, sobre todo considerando su reducido tamaño, para aceptar mujeres en ocupaciones no tradicionales y de la incapacidad de las OTEs para promover ocupaciones alternativas.

Al igual que en la línea CEL manejada por el SENCE, la mayoría de las prácticas (62%) se realizaron en micro y pequeñas empresas.

Situación laboral pre y postprograma

Respecto a la situación laboral de los beneficiarios previa a su ingreso en el subprograma, la mitad se encontraba inactiva, prevaleciendo entre los inactivos los que no estudiaban (29% del total de los beneficiarios comparado al 21%).¹⁴ Esto coincidiría con el bajo nivel de escolaridad de los beneficiarios entre los cuales sólo un 23% habría finalizado su educación media, mientras que el 22% ni siquiera había completado su educación básica. El 22% de los beneficiarios contaban con una ocupación antes de incorporarse al FCJ, mientras que el restante 28% estaba desocupado.

Egresaron del programa alrededor del 80% de los inscritos de las primeras cinco licitaciones. La tasa promedio de deserción fue de 19%, siendo ésta más pronunciada entre los hombres (el 23% de los hombres inscritos abandonaron vis á vis el 14% de las mujeres inscritas) y durante la fase lectiva (el 13% desertó durante esta fase, mientras que el 7% abandonó el subprograma en la fase de prácticas).

El mayor porcentaje de abandono respecto a la tasa de deserción observada en la línea CEL manejada por el SENCE ciertamente es un indicador de los menores niveles de escolaridad y mayor marginalidad laboral de los beneficiarios del FOSIS. El hecho, sin embargo, que las deserciones se produzcan con mayor frecuencia en la fase lectiva podría reflejar también la no pertinencia de los contenidos y metodología empleada en la misma. Según entrevistas realizadas, el excesivo énfasis en cursos teóricos (la capacitación es de más de 350 horas) crearía frustración y desinterés en los jóvenes.

En cuanto al impacto del subprograma en términos de la inserción laboral y/o social de los egresados, los resultados son menos favorables que en el caso de la línea CEL manejada por el SENCE, pero alentadores respecto a la de los jóvenes del grupo de control. En efecto, sólo el 44% de los egresados del FCJ consiguió un empleo respecto al 60% de los egresados de la línea CEL, mientras que el 27% estaba desocupado. Los inactivos ascendían al 28% de los egresados, pero sólo el 10% decidieron volver a estudiar. Por otro lado, los niveles de inserción laboral y social superan los de los jóvenes del grupo de control en 10 y 14 puntos porcentuales, respectivamente.

14. Estos datos se refieren a los beneficiarios de la 3a, 4a, 5a y 6a licitación.

Alcances, limitaciones y desafíos

El mérito de este subprograma reside en el haber brindado oportunidades de contacto con redes sociales y posibilidades de rehabilitación a jóvenes que salen del sistema de educación formal sin ninguna calificación para el trabajo, que conocen períodos prolongados de ocio, que viven en barrios pobres con infraestructura y servicios deficientes y que no cuentan con ninguna esperanza o expectativa de salir de este circuito de marginalidad y pobreza. Otra contribución del programa ha sido propiciar un vínculo más estrecho entre el mundo productivo y los institutos de capacitación. El subprograma focalizó a los jóvenes del grupo de edad preferente y sobre todo a los del tramo de menor edad. Esto se explica por el sistema de pago que castiga la deserción. Es razonable pensar que los riesgos de abandono son más elevados en los jóvenes con problemas de drogadicción o alcoholismo. Recientemente, el FOSIS habría introducido un nuevo sistema de pago basado en la capacidad de retención e inserción laboral de los jóvenes. Para cada egresado ocupado, el FOSIS pagaría un 20% más del costo unitario.

Los resultados respecto a la situación laboral postprograma no son muy satisfactorios. Además del tipo de pago arriba descrito, lo anterior guarda relación con el hecho de que en los primeros llamados no hubo criterios estrictos sobre quién debía realizar las prácticas laborales y se aceptaron prácticas protegidas que debilitaron el vínculo con el mercado laboral. Esto último también podría reflejar la débil conexión de las OTEs con el mundo productivo empresarial. Al respecto, cabe mencionar que representantes entrevistados de algunas OTEs indicaron que el FOSIS era menos exigente que el SENCE en cuanto a los requisitos a ser llenados por los OTEs en términos de dotación de equipo, experiencia de trabajo, número de docentes permanentes. También señalaron que, al seleccionar los OTEs, el FOSIS no tomaba, como debería, el desempeño de los mismos en licitaciones anteriores. Por otro lado, los OTEs tenían muy poco incentivo a modernizarse o ampliarse, ya que la demanda por sus servicios es errática y las licitaciones cubren cursos por períodos cortos (máximo seis meses). Otro factor que limita el mejoramiento de su desempeño es la falta de acceso a los resultados de los estudios de impacto o de seguimiento del subprograma encomendados por la Unidad Coordinadora del Programa (UPC) Chile Joven. Desde el punto de vista de los representantes de OTEs entrevistados, la lógica de operación del subprograma tampoco favorece el intercambio de experiencias entre los propios OTEs ni facilita sinergias o coordinaciones entre éstos a nivel local. Al respecto, cabe mencionar un proyecto de formación y profesionalización de OTEs que el CIDE (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación), una ONG con cerca de 20 años de experiencia en capacitación y formación, viene promoviendo con fondos alemanes y propios desde 1991.

En cuanto al costo de la capacitación, el costo unitario, empezó a caer gradual pero sostenidamente (ver gráfico 5), tras una marcada aceleración durante un primer período.

Otro comentario recurrente es la falta de recursos que permitan a los OTES ocuparse del seguimiento de los jóvenes egresados del curso (su relación con éstos concluye al finalizar el curso). Lo anterior permitiría a los OTES apreciar mejor las dificultades de inserción laboral o social de los jóvenes, así como las exigencias del mundo empresarial para reorientar y localizar mejor sus acciones de capacitación.

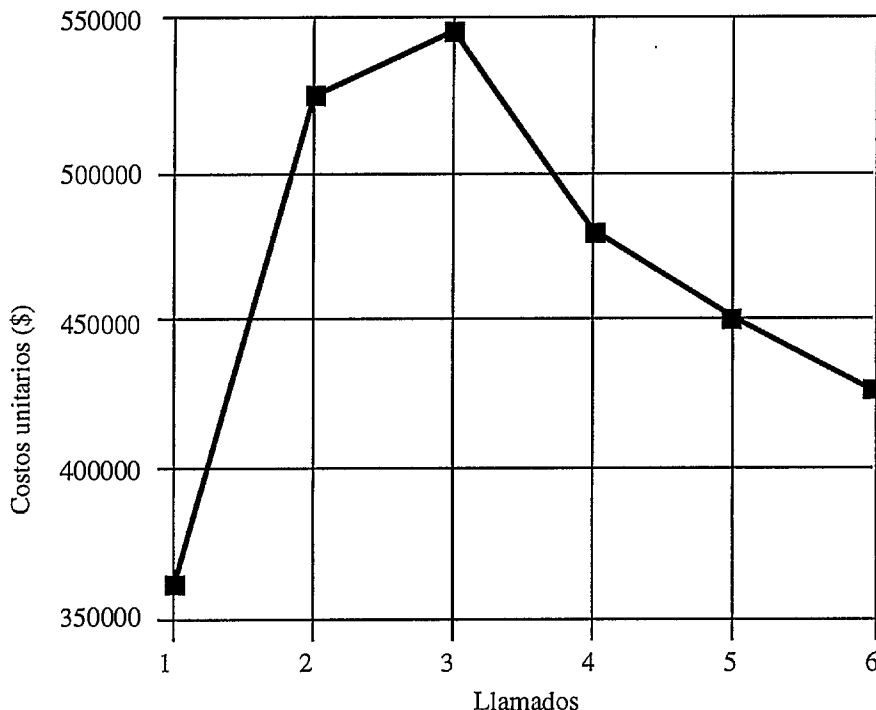
También cabe considerar que el FOSIS se concentra en áreas pobres, con atención hacia las zonas rurales en donde no existen empresas o donde éstas son muy escasas. A éste se añade el hecho de que los riesgos psicosociales de los jóvenes urbanos no son los mismos que los que enfrentan los jóvenes rurales. En el primer caso, los daños psicosociales están asociados a problemas de drogadicción y delincuencia, mientras que en el segundo, guardan relación con fenómenos de vagancia y alcoholismo. Las propuestas de formación e inserción laboral no pueden, por consiguiente, ser las mismas. En lugar de un sistema de capacitación único y estandarizado que privilegia el empleo asalariado y permanente, sería más adecuado promover líneas de capacitación más flexibles, diferenciadas, y ajustadas a las realidades y potencialidades de los beneficiarios como de las localidades en las que viven.

En particular, se podrían prever acciones de capacitación encaminadas a crear en los jóvenes habilidades y actitudes para convertirse en microempresarios y, sucesivamente, vincular los que egresen de dichos cursos a este segmento del mercado con las líneas de apoyo del FOSIS. En el sector rural, se podrían buscar vinculaciones con los programas de desarrollo rural productivo o con los concursos regionales dirigidos a apoyar iniciativas productivas y sociales a nivel local.

Nuevas orientaciones

Para la segunda fase del FCJ (1996-1999) se contemplan una serie de cambios sustantivos encaminados a mejorar la localización del programa hacia los sectores más pobres y marginados, a reducir la deserción y las altas tasas de inactividad postprograma, y los problemas de pertinencia de los cursos (FOSIS, s/f). El grupo meta se compone de 20 000 jóvenes entre 16 y 24 años que pertenezcan al primer quintil de la distribución de ingresos provenientes de las comunas más pobres o de focos de pobreza en comunas identificadas. El mayor cambio respecto al anterior subprograma radica en su concepción. Se habla en efecto de un sistema de ofertas de servicios de formación para el trabajo, en lugar de oferta de cursos de formación, lo cual implica una variedad de opciones de capacitación para grupos homogéneos en términos de edad, niveles de escolaridad, expectativas y experiencias previas, etc. El componente de formación incluirá acciones extralaborales (deporte, recreación, etc.) destinadas a reforzar vínculos con el entorno social. Se agrega además una fase de seguimiento y apoyo por parte de los OTES a los jóvenes egresados hasta un máximo de seis meses. Se mantiene el sistema de otorgación de servicios con operadores privados y se refuerza un sistema de pago basado en los resultados

Gráfico 5 Evolución de costos proyectados (F.C.J.)



Fuente: Datos del SENCE.

obtenidos en las diferentes fases del proceso de capacitación y práctica laboral. Finalmente, se pretende establecer una articulación con los demás programas.

b) Programas sociales

Esta área se compone de dos programas: el Entre Todos y el Concurso Regional de Proyectos en Localidades Pobres. Ambos apuntan a generar y fortalecer habilidades y capacidades de los habitantes de localidades pobres para proponer iniciativas de desarrollo local y obtener los recursos necesarios para ejecutarlos. La diferencia entre estos programas radica en el diferente énfasis en actividades de tipo promocional. El Concurso Regional se dirige, en efecto, a comunidades con un cierto grado de organización y capacidad de autodiagnóstico, de priorización de problemas, de formulación de propuestas de solución y de ejecución de proyectos. Por otro lado, el Programa Entre Todos se orienta a comunidades que adolecen de estas características y que, por

consiguiente, requieren de un período previo de preparación y habilitación para poder formular iniciativas locales y acceder a los recursos que se asignen a tal fin.

i) Entre Todos

El Programa Entre Todos prevé dos etapas: una de promoción y diagnóstico y la otra de ejecución de proyectos que la comunidad decida emprender. El trabajo de promoción lo efectúan monitores en terreno que durante un período de seis meses apoyan a la comunidad en diagnosticar su situación, establecer prioridades e identificar posibles soluciones a los problemas detectados. Un aspecto crucial de esta etapa es la creación de Comités de Desarrollo Local cuya función consiste en supervisar la ejecución de los proyectos y promover actividades comunitarias. La idea es sentar las bases para la constitución de organismos con carácter permanente que se hagan portavoces de los intereses de la población local y se relacionen con las demás organizaciones territoriales y los municipios. Durante la segunda etapa, el FOSIS financia los proyectos formulados en la fase anterior y que no cuenten con otras fuentes de financiación.

El programa ha alcanzado hasta la fecha alrededor de 3 000 comunidades con un igual número de proyectos. En 1995, 700 comunidades y más de medio millón de personas entre beneficiarios directos e indirectos participaron en el programa. El mismo año, el FOSIS aportó con 3 367 millones de pesos, el 40% de los cuales se utilizaron para actividades promocionales, y movilizó otros 2 000 millones de pesos por parte de las propias comunidades.

Según las evaluaciones realizadas hasta la fecha, el programa tiene un impacto positivo a nivel individual y de grupo, en cuanto a la generación de nuevas habilidades y aptitudes para impulsar procesos de cambio en el plano local. El programa también ha logrado llegar a las comunidades más alejadas y carentes de infraestructura y servicios de apoyo. Hay coincidencia acerca de la estrecha relación entre los resultados obtenidos y el perfil, la trayectoria y nivel de inserción local del organismo promotor. Al respecto, se observa que la inclusión de los municipios reduciría la autonomía de las organizaciones de base y favorecería lógicas político-partidistas. En general, los organismos públicos tienen dificultad para identificarse con las necesidades más sentidas de la comunidad y ajustarse a una metodología de trabajo participativa. Presentan además cierta resistencia a cambiar rutinas establecidas, lo cual, muchas veces, se traduce en el incumplimiento de los plazos comprometidos.

Las evaluaciones también coinciden sobre el carácter puntual de las intervenciones que no se relacionan con planes o programas de desarrollo local y la débil articulación de los proyectos con otras instituciones regionales y locales. Estos dos factores explicarían, en parte, el fracaso de muchos proyectos productivos, que, al finalizar el apoyo del FOSIS, no consiguen acceso a crédito y canales de comercialización. Un problema recurrente parece ser el desfase entre la presentación de los proyectos y su aprobación y la brecha entre la adjudicación de los fondos y su desembolso, lo cual genera desconfianza y

frustración en los destinatarios. También se observan dificultades ligadas a la complejidad de los requisitos y procedimientos sobre rendición de gastos y control de las actividades que obstaculizan el desarrollo de las mismas. Otro aspecto que llama la atención es el carácter estandarizado de los proyectos sometidos por las comunidades, pese a la diversidad de sus trayectorias, perfil sociocultural y ubicación geográfica. Predominan, en efecto, proyectos de construcción y rehabilitación de infraestructura. La predilección por este tipo de proyecto se debería a deficiencias de los organismos promotores, que propondrían el mismo tipo de proyecto, así como a la percepción de los propios beneficiarios respecto a los proyectos que tienen mayores posibilidades de ser financiados por el FOSIS. Los Comités de Desarrollo Local se han enfrentado, a menudo, con problemas de falta de interés y de colaboración iniciales (Wurgaft, 1994). Asimismo, se han producido conflictos internos en la comunidad por problemas de liderazgo, por el manejo no transparente de los fondos o por tensiones entre organizaciones preexistentes y organizaciones creadas por el proyecto. La participación de las mujeres es particularmente significativa en este programa tanto a nivel de los Comités de Desarrollo como a nivel de base.

ii) Concursos regionales

Este es un programa descentralizado en el que el Gobierno Regional define las prioridades respecto a las comunidades a ser beneficiadas y los temas a ser atacados por los proyectos (FOSIS, 1994).

Una investigación pone en evidencia que los gobiernos regionales se limitaron a decidir sobre la distribución de los recursos y no definen criterios y líneas de política. El abanico de grupos vulnerables apoyados por el programa es muy amplio y heterogéneo y comprende a niños, mujeres, indígenas campesinos, etc. Los ejecutores de los proyectos de estos concursos regionales son grupos de la comunidad con un cierto nivel de organización y experiencia en diseño de proyectos, así como instituciones públicas y privadas. Para los primeros el FOSIS desarrolló una Consultoría de Apoyo con el objetivo de asegurar la formulación de proyectos financiables. Entre 1994 y 1995, el Programa de Concursos Regionales invirtió alrededor de 5 400 millones de pesos en 1 343 proyectos que beneficiaron a 775 852 personas (FOSIS, 1995c y FOSIS, 1996).

Un estudio señala el impacto positivo del programa a nivel del fortalecimiento de la organización social y de la capacidad de interlocución de los dirigentes con las bases y de negociación con otras instancias locales (Raczynski y otros, 1996). El programa representa además un canal de expresión y fortalecimiento de las capacidades promovidas y desarrolladas en el marco del Programa Entre Todos.

Como este último, sin embargo, el concurso regional adolece de problemas de falta de coordinación interinstitucional, que provoca demoras en la ejecución de los proyectos y frustraciones en la población objetivo. Asimismo, faltan orientaciones y pautas claras para la evaluación ex-ante de los proyectos, así

como para su supervisión y acompañamiento. Los proyectos productivos, como en el caso de Entre Todos, son los que enfrentarían mayores problemas de sustentabilidad. Pese a estas limitaciones, el programa ha despertado un enorme interés y expectativas en los sectores pobres, que se han debido organizar para postular al concurso, y en los municipios más pobres, que valoran de manera especial las inversiones de FOSIS en sus territorios. La oferta de proyectos, sin embargo, ha sobrepasado la capacidad de respuesta del programa, generando desaliento y frustración.

Lo anterior apunta a la necesidad de contar con una evaluación ex-ante más rigurosa que permita verificar el conocimiento por parte del organismo promotor del grupo meta, sus recursos humanos y técnicos, su especialidad y grado de articulación con las otras instituciones locales. La pertinencia de los proyectos con los problemas y planes de desarrollo local, así como las potencialidades de los beneficiarios sería otro aspecto a examinarse con mayor detenimiento. Habría que invertir en la capacitación y fortalecimiento institucional de las ONGs locales y revisar el papel de los municipios. Estos no deberían actuar como organismos promotores/ejecutores, sino convertirse en un factor de articulación de los proyectos con otras iniciativas, recursos y entidades existentes a nivel local.

6. Focalización

Como se mencionó anteriormente, el FOSIS se funda en el supuesto de que la pobreza depende tanto de características individuales y familiares como del nivel de recursos y oportunidades en una región. De ahí el énfasis en la dimensión espacial de la pobreza y la localización territorial de la inversión social. Con el tiempo, el FOSIS ha ido perfeccionando sus instrumentos y procesos de identificación y mapeo de la pobreza.¹⁵ La creación y consolidación de los gobiernos regionales y comunales fueron determinantes para lograr una mejor localización de los programas del FOSIS. También el Programa Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP), formulado en 1994 por el gobierno del Presidente Frei, contribuyó a reorientar y concentrar las inversiones del FOSIS en las 71 comunas pobres del país de acción inmediata. Durante 1994, por ejemplo, el 37% de los proyectos financiados por el Fondo se destinó a estas localidades (FOSIS, 1995c).

Diversos autores (Raczynski y otros, 1996 y Lipton y otros, 1995) y los funcionarios entrevistados del FOSIS coinciden en que sus programas llegan a las comunas más pobres del país y a los focos de pobreza en zonas

15. El FOSIS ha confeccionado y utilizado una variedad de instrumentos para localizar sus programas. Entre éstos cabe mencionar la Encuesta de Localidades Pobres, que se aplicó por los SERPLACS, gobernaciones y municipios. Dicha encuesta permitió recabar información sobre tipos de pobreza, tipos de actividad económica predominante, presencia de organizaciones y estableció los límites demográficos de una localidad.

preestablecidas, pero no alcanzan a los más pobres. Esto radica en el hecho de que el Fondo, por su lógica y estrategia operativa, ejerce un atractivo sobre los grupos pobres que tienen conductas activas de búsqueda de soluciones a sus problemas. En el caso, por ejemplo, de los programas del área de localidades pobres, se requiere de comunidades o grupos con algún nivel de organización, espíritu de iniciativa y capacidad de formulación de proyectos. Estos requisitos generalmente se hallan ausentes en los segmentos más pobres de la población. Asimismo, los que tienen interés en acceder a los programas de apoyo microempresarial o de formación laboral son generalmente microempresarios con cierto potencial de desarrollo productivo y jóvenes con deseos de mejorarse, lo cual nuevamente excluye a los sectores más marginados. A lo anterior se agrega la rigidez de las normas y procedimientos establecidos de operación de los programas que dificulta la participación de los grupos más rezagados. Esto se observa en el caso de los programas de desarrollo rural en donde no se toman en consideración las dificultades de las familias campesinas e indígenas para cumplir con ciertos requisitos burocráticos en los plazos determinados, debido, entre otros factores, a la distancia entre las comunidades de pertenencia y las oficinas públicas, los costos asociados al traslado, sus características socioculturales y dificultad para comprender y manejar un lenguaje burocrático. Lo mismo ocurre en el caso del programa para jóvenes en donde se aplica un mismo tipo de curso para distintos grupos de jóvenes.

El Plan Nacional de Superación de la Pobreza identifica a las mujeres pobres como un grupo particularmente vulnerable que requiere de atención prioritaria. Con excepción de las mujeres jefas de hogar, el FOSIS no incorpora de forma explícita a la perspectiva de género en sus programas. Por consiguiente, la atención a las necesidades específicas de las mujeres pobres depende de la iniciativa, interés y capacidad propositiva de las propias mujeres o de los grupos que las apoyen. En la Región Metropolitana la participación de las mujeres en programas dirigidos a mejorar el acceso al mercado del trabajo y a créditos es superior que en las ciudades medianas y pequeñas donde las ONGs de apoyo a la mujer son menos numerosas (Buvinic, 1996). En las áreas rurales y las pequeñas ciudades, las mujeres participan de manera significativa en aquellos programas, como el Entre Todos, que no definen el producto *a priori*, sino que permiten a la propia comunidad establecer lo que quiere y cómo realizarlo (Lipton y otros, 1995). La gran mayoría de los proyectos ejecutados bajo esta línea, sin embargo, se dirigen principalmente a rehabilitar o construir infraestructura (Raczynski y otros, 1996) con trabajo voluntario de los beneficiarios. Al margen de los problemas de sustentabilidad de este tipo de proyectos, éstos no atacan las causas que contribuyen a mantener a las mujeres pobres en una situación de marginalidad, a saber su baja productividad, bajos ingresos y limitado acceso a recursos productivos y servicios.

7. La modernización del FOSIS: Nuevas orientaciones

Durante 1995, el FOSIS, con el apoyo del Banco Mundial, realizó una evaluación de su misión, programas y proyectos, modalidades operativas y marco institucional que culminó con una propuesta de cambios a introducirse a partir de 1996. La evaluación de los programas valoró positivamente la opción del FOSIS de apoyar microproyectos. Esta modalidad permitiría responder de manera efectiva a la diversidad de las situaciones de pobreza y contribuiría a generar capacidades de gestión y de propuesta a nivel individual y de grupo. Se detectaron, sin embargo, falencias en la gestión de los programas. Estos adolecen de una excesiva fragmentación y descoordinación a nivel local, regional y central a la que se acompañaría una rígida separación entre proyectos productivos, sociales y promocionales, que merma la sustentabilidad de los proyectos, al no permitir a los beneficiarios contar con múltiples servicios de apoyo. Se observaron problemas de coordinación también con otros servicios y entidades públicas sectoriales y locales, lo cual reduce la capacidad efectiva del FOSIS de transferir estrategias y nuevas formas de intervención social a dichas entidades. La ausencia de coordinación multisectorial y a nivel local limitaba además el impacto y continuidad de las iniciativas generadas con apoyo del FOSIS.

También se destacó el carácter insatisfactorio de los procesos de evaluación ex-ante, seguimiento y evaluación de los proyectos. Además de la ausencia de criterios e instrumentos generales para la evaluación y el seguimiento y la insuficiencia del personal asignado a estas funciones, se evidenció el excesivo énfasis en los productos de los proyectos y la ausencia de una visión de impacto. Este enfoque explicaría la exigüidad de estudios y evaluaciones que miden los cambios en los beneficiarios en términos de su capacidad de generar ingresos, acceder al mercado de trabajo, servicios o bienes, asociarse para promover y negociar iniciativas de desarrollo local con las autoridades locales u otras organizaciones comprometidas con el desarrollo local.

Finalmente, se señalaron deficiencias a nivel de la capacidad de gestión de las oficinas regionales en sus aspectos programáticos, analíticos, administrativos y de información. A esto se agregó la centralización de las decisiones del FOSIS en Santiago y una comunicación no fluida entre la oficina central y las oficinas regionales. Para remediar las limitaciones arriba señaladas, los principales cambios propuestos se organizan según los siguientes ejes: (ver cuadro 5).

Cuadro 5 Principales diferencias entre la Fase I y Fase II del FOSIS

	Fase I	Fase II
Misión	<ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo para la gente * Mejoramiento calidad de vida 	<ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo desde la gente * Superación de la pobreza
Estrategia principal	* Gestión por temas/ programas	* Gestión territorial
Organización trabajo	Por temas/programas <ul style="list-style-type: none"> * Segmentado y descoordinado internamente y hacia afuera 	Por territorio <ul style="list-style-type: none"> * Complementario y coordinado dentro del FOSIS y hacia afuera
Gestión programas	<ul style="list-style-type: none"> * Basada en demanda fraccionada y por tema * Inflexible y estandarizada * Centrada en productos y actividades * Desvinculada de planes desarrollo local/regional 	<ul style="list-style-type: none"> * Basada en diagnósticos de la realidad y dinámicas territoriales * Flexible y acorde con diversidad de situaciones de pobreza a nivel local * Centrada en procesos e impacto articulada a planes de desarrollo local/regional
Tipos de programas	* Sociales y productivos	* Sociales, productivos y por grupos vulnerables
Relación entre programas	* Separación rígida	* Complementariedad
Sistema de aprendizaje	* Individual y circunstancial	* Institucional y permanente
Supervisión, evaluación y seguimiento programas	<ul style="list-style-type: none"> * Supervisión esporádica o nula con bajo impacto sobre acción ejecutor, evaluación, ex-ante (de escritorio) y ex-post basada en factibilidad técnica y cumplimiento con actividades y productos prometidos * Seguimiento inexistente 	<ul style="list-style-type: none"> * Supervisión sistemática con efecto sobre desempeño ejecutor * Evaluación ex-ante (visita a terreno) y ex-post examina pertinencia y el impacto de las soluciones propuestas sobre problemas locales * Seguimiento hasta seis meses después de concluir el proyecto

C. SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (SERNAM)

1. Antecedentes generales

Durante el régimen militar las políticas sociales dirigidas a la mujer se focalizaron esencialmente en su rol de madre y ejecutora de labores domésticas. Se promovieron acciones sectoriales, principalmente en el ámbito de la salud y la educación, y se ejecutaron programas puntuales por medio de la Secretaría Nacional de la Mujer y de la Fundación Cema Chile. El grupo meta de dichos programas, que consistían en la provisión de alimentos y servicios de guardería infantil, eran mujeres embarazadas o mujeres con niños pequeños con problemas de malnutrición o desnutrición. El sesgo hacia la función reproductiva de la mujer queda reflejado en la exclusión de estos programas de aquellas mujeres que, pese a ser pobres y con necesidad de trabajar, lograban nutrir adecuadamente a sus hijos (Graham, 1996). Al no tener con quien dejar a sus hijos las posibilidades de conseguir una ocupación se vieron fuertemente reducidas.

Durante los años 80 las mujeres chilenas de bajos recursos tuvieron acceso a oportunidades de ingresos y empleo en el marco del Programa de Empleo Mínimo (PEM) y del Programa para Jefes de Hogar (POJH). Si bien ninguno de estos programas fue concebido para atender de forma específica o exclusiva a este segmento poblacional, la participación femenina fue muy significativa, sobre todo en el PEM donde el 75% de los trabajadores fueron mujeres. Hay coincidencia (Graham, 1996, OIT, 1995c) sobre la importancia de estos programas en términos de asegurar algún ingreso a mujeres pobres sin calificación laboral y con bajos niveles de escolaridad en una época de recesión económica y de altísimas tasas de desempleo. Sin embargo, al promover empleo no productivo, mal remunerado y por lo general indeseable, el PEM contribuyó a reforzar la segregación ocupacional de la mujer en el mercado del trabajo.

Con el proceso de apertura política a finales de los años 80 y la movilización y organización de mujeres de diferentes trayectorias profesionales y orientaciones políticas en la Concertación Nacional de Mujeres por la Democracia (CNMD), se empieza a considerar también a la mujer en su rol productivo. La CNMD logra introducir una perspectiva de género en la agenda política de la transición, identifica a la jefatura de hogar femenina como un tema prioritario y propone un conjunto de planes de acción dirigido a este sector (Valenzuela, 1994).

Bajo el Gobierno del Presidente Aylwin, la Ley 19 023 crea en 1991 el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), entidad pública, funcionalmente descentralizada, cuya directora tiene rango de Ministro. El principal objetivo de este servicio es: "Promover y coordinar las políticas públicas destinadas a la mujer propiciando igualdad de derechos y oportunidades en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país" (SERNAM, 1994b).

Para cumplir con este objetivo, el SERNAM ha desarrollado acciones dirigidas a focalizar las actividades sectoriales en función de las necesidades

de las mujeres, ha introducido nuevos temas e instrumentos de análisis en la política social y ha buscado innovar las modalidades de intervención del aparato público (Valenzuela, 1994).

Un paso importante en el quehacer del Servicio fue la elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en 1994, fuertemente inspirado por las recomendaciones y acuerdos internacionales relativos al tratamiento de la cuestión de la mujer, el cual detalla su política para el período 1994-1999 (SERNAM, 1994b). A partir de la experiencia adquirida en el diseño y promoción de políticas encaminadas a asegurar a la mujer mejores perspectivas de inserción laboral y social, el Plan identifica áreas de intervención prioritarias y en cada una define acciones concretas y establece las responsabilidades de los diferentes actores.

Las iniciativas de mayor envergadura impulsadas por el SERNAM hasta la fecha incluyen importantes reformas a la legislación nacional,¹⁶ el Programa de Apoyo a la Mujer Jefa de Hogar, el Programa de Centros de Atención a Hijas e Hijos de Temporeras, el Programa de Centros de Información y Difusión de los Derechos de la Mujer (CIDEM) y el Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar. Para los efectos de este estudio, nos limitaremos a analizar aquellos programas dirigidos a ampliar y diversificar las opciones de participación y ascenso de las mujeres de bajos recursos en el mercado de trabajo.

2. Programa Nacional de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos

a) Perfil de las mujeres jefas de hogar

Al SERNAM se le asignó, desde un principio, la tarea de formular un Plan Nacional de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos porque las jefas de hogar presentan mayores tasas de inactividad y desocupación respecto a los jefes de hogar hombres. Esto guardaría relación con su mayor edad promedio (la edad promedio de las mujeres jefas de hogar es de 55 años versus 45 de los hombres jefes de hogar) y los menores niveles de escolaridad (un promedio de siete años de estudios aprobados en comparación con 8.6 años de estudios aprobados en el caso de los hombres jefes de hogar) que dificultan su acceso al mercado del trabajo. El bajo nivel de calificación combinado a sus

16. Las reformas promovidas incluyen: el Régimen patrimonial del matrimonio (Ley 19 335, 1994); Violencia intrafamiliar (Ley 19 325, 1994); Remoción de prohibiciones legales para el desempeño de tareas hasta ese momento exclusivamente reservadas al sexo masculino (Artículo 15 del Código de Trabajo); Legislación en materia laboral, vinculada al trabajo femenino (asesoras del hogar, empleadas de comercio, trabajadoras temporeras); Permisos parentales para los eventos de nacimiento, enfermedad y muerte de un hijo o de la madre; Modificaciones de la Carta Fundamental (artículos 1 y 19).

responsabilidades domésticas explicarían también su inserción laboral principalmente en ocupaciones informales y en el servicio doméstico, que se caracterizan por la elevada precariedad y los bajos niveles de remuneraciones. El ingreso promedio por hora de una mujer jefa de hogar representa, en efecto, el 69% del ingreso promedio por hora de un jefe de hogar hombre (Todaro y Salazar, 1994).

Entre 1992 y 1994 se verifican diferencias en cuanto a la evolución de los niveles de pobreza según jefatura del hogar, que confirman la particular vulnerabilidad de la jefatura de hogar femenina (MIDEPLAN, 1996a). En ese período se observa, en efecto, un aumento de la fracción de hogares indigentes con jefatura femenina al que se acompaña una disminución de los hogares a cargo de hombres. Con todo, la proporción de hogares pobres con jefatura femenina corresponde a la proporción de hogares totales con jefes mujeres. Es decir, no existe una mayor proporción de hogares pobres liderados por mujeres que por hombres.

b) *El Plan*

i) *Principios y componentes*

La elaboración del Plan Nacional de Apoyo a las Mujeres Jefas de Hogares de Escasos Recursos supuso un importante esfuerzo en términos conceptuales y de coordinación con las demás entidades públicas. La elaboración de este plan sufrió una serie de dificultades asociadas a un conjunto de factores. Entre éstos los más sobresalientes fueron la ausencia de información suficiente y adecuada, problemas de orden conceptual¹⁷ y de medición del fenómeno, controversias sobre los efectos posibles de una focalización en este grupo de mujeres sobre la estabilidad de la institución familiar y versus otros grupos de mujeres igualmente desfavorecidas (Valenzuela, 1994). A lo anterior se sumó la creación del SERNAM y el carácter novedoso de su mandato.

El plan se basó en un diagnóstico que evidenció la mayor vulnerabilidad de los hogares dirigidos por mujeres respecto a los hogares a cargo de hombres y la heterogeneidad de ese sector en términos de edad, escolaridad y nivel de ingreso. Asimismo, puso en evidencia las características y diferencias entre jefas de hogares de núcleos primarios y las jefas de núcleos secundarios. Mostró además que dicha vulnerabilidad guarda relación con el funcionamiento del mercado del trabajo, la legislación sobre la familia, la ausencia de servicios e infraestructura de apoyo que permita la armonización de las tareas domésticas con las productivas y dificultad de acceso a bienes e imposibilidades de

17. Se evidenciaron dificultades en el manejo y medición del concepto debido al carácter transitorio y coyuntural de la jefatura de hogar femenina que concluía en el momento en que la mujer se emparejaba. Hubo también quien cuestionaba la pertinencia del criterio utilizado (autoidentificación) en las encuestas de hogares para identificar la magnitud del fenómeno.

calificación laboral. En función de esta situación, el plan propuso un conjunto de acciones en diferentes sectores articuladas en una propuesta integral.

Pese a las dificultades arriba mencionadas, el SERNAM logró que MIDEPLAN incluyera a las mujeres jefas de hogar como uno de sus cinco grupos objetivo para la planificación y formulación de políticas sociales. Sucesivamente, el Consejo Económico Social, instancia permanente de coordinación de los ministerios que operan en estas áreas, apoyó el Plan y para su seguimiento y evaluación, se creó un Comité Interministerial integrado por la Ministra Directora de SERNAM, los Ministros de Hacienda, de Planificación y la Secretaría General de Gobierno.

El plan se caracteriza por su enfoque integrado y su carácter intersectorial. Contempla, en efecto, acciones simultáneas y coordinadas en el ámbito legal y en las áreas de salud, educación, trabajo y vivienda. Prevé además el establecimiento de mecanismos de interacción y coordinación permanente con los ministerios responsables de las referidas áreas con miras a agilizar el proceso de adopción de políticas de carácter nacional en beneficio de ese grupo meta. Asimismo, incluye un proyecto piloto de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos de dos años de duración (1992-93) en cinco comunas del país. Con este proyecto, el SERNAM se proponía desarrollar y experimentar un modelo de intervención que serviría de base para la elaboración posterior de un modelo aplicable a escala nacional.

Los resultados más promisorios se obtuvieron en el marco del proyecto piloto para el cual el SERNAM contaba con recursos *ad hoc*. Los avances en el área de la coordinación intersectorial fueron más lentos debido a la falta de legitimidad de la perspectiva de género en los diferentes ministerios como instrumento de análisis de las políticas sociales; a prácticas de trabajo ministeriales, verticales y sectorializadas y a la ausencia de recursos técnicos y humanos en el SERNAM que pudieran impulsar o apoyar iniciativas sectoriales (Valenzuela, 1994).

ii) Objetivos y resultados del proyecto piloto

El proyecto piloto se proponía mejorar y diversificar las oportunidades de inserción laboral de las mujeres jefas de hogar, mejorar la calidad de vida de los miembros de estos hogares y eliminar a cualquier tipo de discriminación que afecte a dichas mujeres. Otro objetivo del proyecto era transferir la gestión del programa a las Municipalidades. Para ello, se tenía previsto incidir de forma simultánea y coordinada sobre los diferentes factores que contribuían a la vulnerabilidad de las mujeres jefas de hogar (principio de integralidad). Esto se tradujo operativamente en cinco líneas de acción: cuidado infantil, salud, vivienda, atención legal y capacitación laboral. La línea de trabajo más importante era la de capacitación laboral, dado que el proyecto se basaba en el supuesto de que la vulnerabilidad de las mujeres jefas de hogar estaba principalmente asociada a su precaria inserción laboral.

El proyecto trataba de proponer un modelo de gestión flexible y caracterizado por un alto grado de autonomía que permitiera ajustar las intervenciones a las realidades locales y a las características de las mujeres jefas de hogar (principio de descentralización). A tal fin, se celebraron convenios transfiriendo a los municipios la responsabilidad de la gestión del proyecto y se traspasaron los fondos asignados para el conjunto de las líneas de trabajo, con excepción de la línea de capacitación laboral, para la cual se suscribió un convenio con el SENCE. La canalización de recursos a los municipios y la atribución de tareas de articulación y coordinación de los recursos humanos y financieros existentes a nivel local representó un cambio radical en la lógica de trabajo municipal y en la gestión de las políticas sociales. No es de extrañar, por lo tanto, que hayan surgido problemas en cuanto a la inserción del programa a nivel municipal, asociados, *inter alia*, a la dificultad de contar en esas entidades con un organismo permanente de coordinación del plan.

El proyecto también buscaba desarrollar criterios y mecanismos de focalización que permitieran caracterizar e identificar a la población meta y localizarla territorialmente (principio de focalización). La operacionalización del concepto de jefatura de hogar planteó retos significativos dada la diversidad de arreglos y situaciones familiares en las que la mujer, sin ser el único sustento económico del hogar ni el más importante, hace de cabeza a su grupo familiar (Valenzuela, 1994). Se optó, por consiguiente, por una definición flexible del término en donde la jefatura del hogar no se asocia únicamente a su dimensión económica. Además, ante el desconocimiento del concepto de jefatura de hogar por parte de las propias mujeres interesadas, se desarrolló una estrategia de información y difusión que se apoyaba en los grupos organizados de la comunidad (juntas de vecinos) y en instituciones con especial poder de convocatoria (iglesia, escuelas, centros de salud). Esta estrategia de búsqueda activa de las destinatarias potenciales a través del desplazamiento a donde éstas se encuentran constituye otro elemento de ruptura con las modalidades tradicionales de información y operación de los municipios en donde es el beneficiario potencial quien tiene que acudir a las oficinas municipales. Con miras a optimizar la capacidad de respuesta del plan a las necesidades de las beneficiarias, también se buscó propiciar la participación de éstas en el diseño y ejecución de las distintas líneas de trabajo, a través de canales e instancias de diálogo.

El objetivo de la línea de capacitación laboral era proporcionar al grupo meta conocimientos y capacidades que le permitiera acceder a empleos asalariados y estables en el sector formal. Otra preocupación fue diversificar las oportunidades de empleo a través de la formación en oficios no tradicionales. Un aspecto central de esta línea fue promover procesos de reflexión colectiva de las mujeres sobre su condición como mujeres trabajadoras (SENCEb, s/f). Para tales efectos, se incorporó en los programas de capacitación un Módulo de Formación para el Trabajo dirigido a orientar a las beneficiarias sobre sus derechos laborales, su condición social de mujeres y a desarrollar su autoestima.

En dos años se ejecutaron 84 cursos que beneficiaron a un total de 1 467 mujeres. Los cursos se seleccionaron y adjudicaron de conformidad con los procedimientos del SENCE, es decir a través de llamados a licitación, en los que pudieron participar organismos capacitadores (OTES) previamente registrados. Pese al objetivo explícito de promover la incorporación de las beneficiarias en oficios no tradicionales, sólo 14 de los 84 cursos realizados se concentraron en oficios no tradicionales, tales como gasfitería, soldadura al arco, manutención y reparación de electrodomésticos (SENCE, *ibidem*). Esto se explicaría en función de los sistemas de pago basados en la capacidad de retención de los inscritos y no en su nivel y tipo de inserción laboral postcurso. Según entrevistas realizadas con funcionarias del SENCE, la poca atención otorgada a los OTES y a la capacitación en oficios no tradicionales también guardaría relación con resistencias y prejuicios socioculturales de los empresarios, de los trabajadores hombres y de los sindicatos. Respecto a la situación laboral postproyecto, el 55% de las capacitadas se encontraban trabajando dos años después de concluir los cursos en los oficios en que recibieron capacitación u otra actividad formal (SENCE, *ibidem*). Se desconocen las tasas de deserción y sus causas. En base a sus resultados, se formuló en 1994 el Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar que forma parte del Plan Nacional de Superación de la Pobreza.

iii) Alcances, limitaciones y desafíos

En 1995, el Plan operaba en más de 80 comunas del país, abarcando a más de 15 000 mujeres. Las destinatarias de este Plan son mujeres jefas de hogar y jefas de núcleos multipersonales (excluye hogares unipersonales) menores de 55 años y pertenecientes al 40% más pobre de la población del país (SERNAMA, *s/f*).

El Plan incorpora los principios articuladores del proyecto piloto: la integralidad del enfoque que se manifiesta a través del desarrollo de cinco líneas de acción paralelas y complementarias, la participación de las beneficiarias, la descentralización del programa en cuanto al diseño, ejecución y coordinación de los recursos públicos y privados a nivel local, regional y nacional y la focalización territorial del universo de las beneficiarias.

Un reciente estudio de evaluación (SERNAMB, *s/f*) de la operación del Plan a nivel municipal, señala la valoración positiva por parte de los funcionarios municipales de los principios y modalidad operativa del programa, porque consideran que contribuyen a la superación de un enfoque asistencialista y estimulan la coordinación de recursos humanos y técnicos para el logro de un propósito común. También destaca que algunos municipios aplicaron la metodología de trabajo y gestión del programa para otras intervenciones de tipo social.

El mismo estudio observa, sin embargo, una serie de limitaciones que tienen relación con el funcionamiento de los municipios y con el programa mismo. En cuanto al primer punto, resulta evidente la débil inserción del programa a

nivel municipal, con excepción de los municipios pequeños, dada la importancia que el aporte financiero del Plan supone para éstos. Los municipios grandes y medianos tienden a considerar el programa como del gobierno central que comporta una sobrecarga de trabajo. A esto se suma el enfoque sectorial, vertical y autorreferido del municipio que dificulta la coordinación interdepartamental y con actores externos. Al respecto, es interesante observar que los municipios que demostraron mayor dinamismo en términos de búsqueda de otras fuentes de financiación y de articulación con el sector empresarial fueron los más pequeños y los más pobres. El mayor dinamismo, sin embargo, se vio neutralizado por la falta de recursos técnicos adecuados y de capacidad de gestión.

El desconocimiento del perfil de las mujeres jefas de hogar, la falta de personal calificado, la ausencia de instrumentos y metodologías comunes que permitan un seguimiento y evaluación adecuados del programa y la falta de articulación entre las actividades de seguimiento y las de programación son factores adicionales que dificultan la gestión del programa. La descoordinación parece afectar también al mismo equipo de trabajo del programa que opera dentro del municipio. Finalmente, el desempeño de las coordinadoras regionales del programa que fungen de enlace entre los coordinadores municipales y el SERNAM y su impacto sobre la gestión del programa dependen en gran medida de las capacidades e iniciativas personales.

Respecto al mismo Plan, el estudio también detecta problemas en cuanto al cumplimiento de los criterios para la selección de las beneficiarias y la combinación y énfasis de las diferentes líneas de trabajo, así como en términos de una efectiva focalización territorial. Los problemas de focalización se deben al carácter transitorio de la condición de jefa de hogar y al hecho de que otras categorías de mujeres, igualmente pobres, esconden su estatus real para poder acceder a los servicios y recursos ofrecidos por el programa. Esto, indudablemente, confirma la pertinencia de un enfoque integral basado en la oferta de servicios múltiples para satisfacer las demandas de mujeres de escasos recursos, pero refleja un problema de focalización que podría resolverse orientando dichas mujeres hacia otras instituciones o programas. El estudio destaca también la brecha, en algunos casos, entre el énfasis del programa en la línea de capacitación laboral y la mayor importancia otorgada por las beneficiarias a otras áreas, especialmente la de salud. Esto podría explicarse por el tipo de capacitación impartida que no aseguraría empleos mejor remunerados y de menor precariedad, la ausencia de oportunidades de empleo asalariado y/o por el carácter complementario o marginal de la contribución económica de las beneficiarias al presupuesto familiar, por lo que no tendrían incentivos a mejorar su productividad.

Esto último las lleva a valorar más positivamente el acceso a servicios de salud u otros servicios que le permitan mejorar la calidad de su vivienda. Desafortunadamente, no se cuenta con estudios que midan el impacto del programa sobre los niveles y el tipo de inserción laboral postprograma de las

beneficiarias. Sin embargo, es razonable pensar que los resultados no siempre son muy alentadores, sobre todo tomando en consideración del énfasis del programa en empleos asalariados y estables en áreas muy pobres o en áreas rurales donde escasean empresas formales.

Otro elemento que reforzaría esta reflexión es la ausencia de personal conector del funcionamiento del mercado de trabajo en el equipo municipal del Plan y la desvinculación de dicho equipo de los departamentos municipales que se ocupan del tema laboral. Lo anterior contribuye a perpetuar acciones de capacitación que refuerzan la segregación ocupacional de la mujer y que la conducen a preferir beneficios y servicios sociales.

Lo anterior evidencia la necesidad de flexibilizar el diseño del programa con miras a ajustar la composición de la oferta de servicios a las características, aspiraciones y potencialidades de las beneficiarias y de su entorno geográfico, económico y social. Para maximizar el impacto de las intervenciones se requiere de “paquetes” de servicios para grupos homogéneos de mujeres. Esto exige un esfuerzo de caracterización del universo de beneficiarias potenciales en función de la edad, niveles de escolaridad, previa experiencia laboral, pertenencia a núcleos familiares primarios o secundarios y edad de los hijos. También cabe considerar el interés de que ya sea la mujer jefa de hogar como los demás miembros de la familia puedan tener en un trabajo remunerado.

Es razonable pensar que las mujeres jefas de hogar pertenecientes al grupo de edad inferior (15-20/25 años), debido a sus mejores niveles de educación formal, tengan mayor facilidad e interés para insertarse en oficios no tradicionales. El principal problema que las afecta es la falta de experiencia laboral, lo que reduce sus oportunidades efectivas de conseguir una ocupación tradicional y/o no tradicional. En este caso, acciones de capacitación laboral unidas a prácticas laborales en empresas pueden ayudar a superar el problema de entrada al mercado laboral. Para mujeres jefas de hogar de mayor edad (25-45 años) el problema no radica tanto en la capacidad de integrarse al mercado del trabajo, sino en la obtención de empleos estables y productivos. La solución consiste entonces en acciones dirigidas a aumentar su productividad para obtener un empleo asalariado y estable o, en su defecto, en iniciativas que les proporcionen, dependiendo de las potencialidades de las beneficiarias y de su entorno socioeconómico y geográfico, capacitación, apoyo crediticio y asistencia técnica para la generación de formas de autoempleo. Para mujeres de edad superior a los 55 años, con bajo nivel educacional y poca preparación, lo más efectivo para mejorar sus condiciones de vida es la provisión de servicios sociales y de salud y subsidios monetarios.

3. El Programa de Centros de Apoyo a Hijos e Hijas de Trabajadoras Temporeras

a) *Caracterización de las mujeres temporeras*

Entre 1971 y 1991 el sector frutícola conoció un proceso de crecimiento sostenido y acelerado. En ese período el valor de las exportaciones de fruta fresca pasó de US\$ 18 millones a US\$ 999 millones, sin considerar los US\$ 187 millones por concepto de productos procesados (SERNAMc, s/f).

La expansión de la fruticultura ha producido cambios significativos en la composición de la fuerza de trabajo del sector: se ha verificado una disminución del empleo permanente, un crecimiento del trabajo temporal y un aumento significativo de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo empleada en ese sector.

Durante los años 80 el debate público en Chile sobre el empleo frutícola se dividió en dos bandos: los que enfatizaban su impacto positivo en términos de generación del empleo, sobre todo para las mujeres, y sus efectos para el ingreso familiar, y los que destacaban los aspectos negativos asociados a la estacionalidad del empleo frutícola, a saber inestabilidad de ingresos, precariedad laboral, etc. (Venegas, 1993). A partir de los años 90, se empieza a aceptar el carácter estructural de la temporalidad del empleo frutícola y se reconoce su impacto positivo sobre el desarrollo del país. Son entonces las condiciones de trabajo y las relaciones laborales que adquieren un carácter central en el debate público (Venegas, 1993). Las mujeres se concentran en el trabajo en huertos y empaclado y representan a más del 50% de los 250 mil trabajadores temporeros que operan en el sector. La fuerza de trabajo femenina temporal se ubica en la zona central del país (SERNAMa, s/f).

El empleo frutícola se caracteriza por su elevada precariedad asociada a la estacionalidad de la producción, la flexibilidad laboral y la falta de actividades de fiscalización del Estado. Se trata además de un trabajo muy intensivo que se concentra en un periodo de 4 a 6 meses en el año con un promedio de 134 semanas en jornadas de 8 a 16 horas diarias con interrupciones de días y semanas entre labores (SERNAMc, s/f). El pago es por el tiempo o tarea realizada, es muy bajo, y no es suficiente para cubrir los períodos de inactividad. Al respecto, cabe resaltar que la mitad de los hogares de temporeros y temporeras carece de cualquier forma de empleo o ingreso estable (Venegas, 1993). Los derechos laborales de los/as trabajadores/as se ven a menudo infringidos por la ausencia de contratos de trabajo.¹⁸

18. La formalidad de la relación entre empleador y trabajador temporero varía en función del tamaño de la empresa. En empresas de mayor tamaño la mayoría (70%) de los trabajadores cuenta con un contrato de trabajo, en las medianas y pequeñas la proporción de trabajadores temporeros con contrato baja a 27 y 15%, respectivamente (SERNAMc, s/f).

La incorporación de la fuerza laboral femenina a este sector ha significado una importante fuente de ingresos temporales para el presupuesto familiar, pero no ha estado exento de costos para la mujer en términos de malestar y agotamiento físico y de salud mental derivados de la dificultad de tener que asumir simultáneamente, sin apoyo de su pareja, responsabilidades económicas y tareas domésticas. A esto se suma la desprotección e inestabilidad laboral y las reducidas alternativas ocupacionales durante el período de inactividad.

Una de las necesidades más apremiantes de las mujeres temporeras es el poder contar con servicios de cuidado infantil que les permitan incorporarse al mercado laboral. En efecto, la mayoría de las empresas frutícolas no ofrecen servicios de sala cuna para niños menores de 2 años, pese a lo que dictamina la ley en la materia para empresas con más de 20 trabajadoras. El argumento comúnmente utilizado por los empresarios para justificar el no cumplimiento con esta norma es el carácter estacional del trabajo frutícola (Venegas, 1993). A esto se suma la ausencia de sistemas de cuidado para escolares en horas fuera de escuela y el hecho de que la demanda de trabajadores temporeros/as coincide con las vacaciones escolares y el cierre de los jardines infantiles y guarderías.

El SERNAM ha buscado responder a esta exigencia con el programa de centros de atención para hijos/as de temporeras que combina servicios de cuidado infantil con acciones de información y sensibilización de las temporeras sobre sus derechos laborales y condición social como mujeres.

b) Objetivos, características y componentes del Programa

En 1990 SERNAM realizó un autodiagnóstico de las necesidades de las trabajadoras que condujo a la formulación, en colaboración con la ONG Centro de Estudios para la Mujer (CEM) y el Sindicato Interempresa de Trabajo de Trabajadores Temporeros y Permanentes 5 de Octubre, del proyecto piloto de Centros para Hijos/as de Trabajadoras Temporeras en la ciudad de Talagante en el valle de Maipú.

El proyecto, que atendió a 100 niños de 50 trabajadoras temporeras, se proponía asegurar igualdad de oportunidades de trabajo a las mujeres temporeras y aumentar su productividad, al eliminar tensiones y preocupaciones relacionadas con el cuidado inadecuado de sus hijos durante las horas de trabajo. Asimismo, el proyecto esperaba contribuir a un uso más fructífero del tiempo libre de dichos niños.

El aspecto novedoso del proyecto consistía en el hecho de dirigirse a niños entre 2 y 12 años y no solamente hasta las 5 de la tarde, de ajustar la atención al horario de las trabajadoras y de desarrollar actividades de formación con las temporeras. Otro elemento novedoso del proyecto era su carácter intersectorial y coordinado. En él participaron, en efecto, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), la Junta Nacional de Auxilio Escolar y de Becas (JENABE),

la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER) algunas gobernaciones, municipalidades y empresarios. La JUNJI, la JUNAEB y la DIGEDER aportaron alimentos, personal y material recreativo, las municipalidades pusieron los locales a disposición y se hicieron cargo de la convocación de las organizaciones públicas y privadas interesadas, mientras que los empresarios contribuyeron con algunos aportes financieros

A partir de esta experiencia, se generó un programa de mayor alcance y con carácter permanente orientado a resolver el problema del cuidado de los hijos de las temporeras entre 2 y 12 años durante el período de vacaciones escolares y en los horarios de trabajo de sus madres (SERNAMa, s/f).

Entre el verano de 1990-91 y la temporada 95-96 se abrieron 47 centros del SERNAM y se impulsó la reproducción de 46 "centros alternativos" o CAHMT directamente administrados por las municipalidades (ver cuadro 6). Se benefició de tal manera a 4 315 trabajadoras temporeras, es decir, un 2.6% de la fuerza laboral femenina empleada en el sector, en las regiones II, IV, V, VI, VII y Región Metropolitana.

En 1993-94 empezaron las negociaciones relativas al proceso de transferencia de los centros institucionales de SERNAM a los municipios correspondientes. Estos deberían empezar a hacerse cargo de la administración directa de los centros a partir de 1995-96 y para ello contarán con recursos negociados a nivel nacional con las instituciones co-participantes (SERNAMd, s/f).

Según un documento del SERNAM (SERNAMd, s/f), el programa habría incrementado la participación de la mujer en el trabajo agrícola remunerado, habría asegurado un uso más eficiente de los recursos públicos y privados a nivel local y nacional y propiciado el inicio de una acción conjunta entre gobierno, trabajadoras, organizaciones sindicales y los empresarios para atacar los problemas del trabajo femenino. No se cuenta, sin embargo, con estudios que midan el impacto del programa sobre las oportunidades de empleo de las mujeres temporeras.

En cuanto a la participación de los diferentes actores en el programa, son las instituciones gubernamentales las que han demostrado mayor dinamismo e interés. La contribución empresarial ha ido aumentando con el tiempo, ya que consideran este programa como una forma de captación de mano de obra femenina (Venegas, 1993).

Otro componente de este programa es la formación de las mujeres temporeras sobre temas relacionados con el mundo del trabajo y la situación específica de la mujer en el mismo, derechos de las mujeres y salud ocupacional. Según funcionarias del SERNAM, el componente de formación dirigido a fortalecer la identidad laboral de las trabajadoras es el mejor evaluado por las propias temporeras. En dicho componente, se hace hincapié en la importancia de la organización como un instrumento para aumentar el poder de negociación de las temporeras e impulsar acciones dirigidas a mejorar sus condiciones de trabajo y remuneraciones.

Cuadro 6 **Transferencia y multiplicación, sobre base de esfuerzos locales, del modelo propuesto de Centros de Atención para Hijas e Hijos de Mujeres Temporeras (CAHMT)**

Año	Número de comunas participantes en el programa	Programa de temporeras				Número de mujeres temporeras beneficiadas	Transferencia del nivel central miles de \$ c/año
		Número Centros		Números de niños inscritos/beneficiarios según Cahmtt			
		Sernam	Alternativos	Sernam	Alternativos		
1991	02	02	0	200	—	100	—
1992	21	22	0	1 837	—	1 073	—
1993	38	42	0	3 795	—	2 011	—
1994	59	50	28	4 728	1 880	3 053	91 300
1995	61	50	33	4 790	1 692	3 763	108 897
1996	65	47	46	4 853	2 974	4 315	94 711

Fuente: SERNAM.

Funcionarias del SERNAM destacaron que la mayoría de las experiencias organizativas iniciadas por trabajadoras temporeras terminaron disolviéndose. Esto se debe a un conjunto de factores: el temor al despido u otras sanciones por parte del empleador; la falta de tiempo derivada de la doble jornada de trabajo; la resistencia u oposición de la pareja; la estacionalidad del trabajo frutícola, que dificulta la continuidad de las actividades organizativas. En general, la articulación de las mujeres temporeras con el movimiento sindical ha sido, al igual que las demás categorías de trabajadoras, muy reducido (Clert, 1996). Los factores que explican este fenómeno es la debilidad del sindicato, la baja prioridad asignada por este último al tema del empleo frutícola temporal y la insuficiente atención prestada a la problemática de la mujer. SERNAM tiene previsto realizar un estudio dirigido a examinar en qué medida y de qué manera el movimiento sindical podría abordar el tema del empleo temporero en la agricultura y explorar posibles áreas de colaboración en beneficio de las mujeres temporeras.

El SERNAM también ha desplegado esfuerzos para que se reconozca legalmente la existencia del trabajador temporero como una categoría específica de trabajador y para que se le asegure una mayor protección legal. Entre los logros obtenidos por el Programa en este ámbito cabe mencionar las reformas legales impulsadas en colaboración con el Ministerio del Trabajo y que se han traducido en la obligatoriedad del contrato de trabajo para los trabajadores temporeros. (Ley 19 250 de Reformas Laborales). Hasta hoy, sin embargo, la ley no permite a estos trabajadores negociar colectivamente, y sólo pueden establecer convenios colectivos cuya normativa no obliga al empresario, lo cual reduce las posibilidades de que dichos convenios se produzcan. En este sentido, la prohibición desconoce los Convenios Internacionales N°s 87 y 98 de la OIT que se refieren a la libertad sindical y de negociación colectiva.

Con la Dirección del Trabajo, el SERNAM realiza talleres de información sobre derechos laborales en las regiones con mayor concentración de trabajadores temporeros, o celebra acuerdos regionales de priorización de fiscalización de condiciones laborales en empaçado y predios, o acuerdos regionales de aplicación de encuestas a mujeres trabajadoras en el programa de fiscalización de temporada. Con el Ministerio de Salud, el SERNAM está estudiando la posibilidad de desarrollar un programa conjunto de información, formación, atención médica y fiscalización para prevenir los riesgos de salud a los que están expuestas (uso de plaguicidas u otras sustancias tóxicas, enfermedades profesionales etc.). Con el Ministerio de Educación organiza cursos de educación para adultos o de nivelación de estudios.

c) Limitaciones y desafíos del programa

El SERNAM ha buscado abordar el problema del empleo temporal femenino desde diferentes perspectivas y en distintos niveles. Los resultados más visibles y duraderos se han producido, sin embargo, en relación con el tema del cuidado infantil. El mayor énfasis en este aspecto —sin querer minimizar su importancia para la mayoría de las trabajadoras temporeras— refleja en cierta medida la dificultad de abordar otras dimensiones del empleo temporal igualmente o quizás más importantes aún. Cabe precisar, sin embargo, que esta dificultad no refleja carencias o limitaciones del SERNAM, sino se deriva tanto de la complejidad inherente al tema del carácter estacional del empleo frutícola como a la ausencia de una institución dentro del aparato público que se ocupe específicamente de este tipo de trabajadores.

En particular, llama la atención la ausencia de acciones dirigidas a solucionar el problema crucial que enfrentan las mujeres temporeras, a saber su precariedad ocupacional. No cabe duda que quebrar la estacionalidad laboral y regularizar los ingresos de estas trabajadoras es una tarea compleja. Tampoco puede dejarse de considerar que no todas las mujeres requieren de continuidad laboral o la desean. Es indudable, sin embargo, que para el 50% de los trabajadores temporeras, cuyas parejas también cuentan únicamente con un empleo temporal, la posibilidad de tener acceso a un ingreso estable a lo largo del año contribuiría a mejorar las condiciones de vida de sus familias.

Funcionarias del SERNAM indicaron que, desde un principio, se descartó la posibilidad de capacitar a las temporeras para acceder a ocupaciones alternativas, como una estrategia de estabilización de los ingresos, debido a la ausencia, en las regiones de mayor concentración de temporeras, de oportunidades de empleo diferentes del empleo frutícola. Las inversiones en estas regiones se dirigen a los sectores forestal y minero que se caracterizan por la baja participación de fuerza laboral femenina.

La otra opción consiste en reorganizar las tareas laborales con miras a regularizar el ritmo de trabajo o propiciar un diálogo entre empleadores y

trabajadores temporeros para mejorar las relaciones laborales y sociales (Venegas, 1993). En este último aspecto, el tipo de articulación propiciada por SERNAM entre diferentes actores sociales, en el marco del programa de centros de atención para hijos hijas de temporeras, representa un experimento interesante de concertación que podría extenderse a otros ámbitos.

4. Reflexiones finales

Come se indicó anteriormente, el SERNAM fue creado con la finalidad de incorporar nuevos temas en la agenda social del país, desarrollar nuevos instrumentos de análisis para comprender los procesos de discriminación y exclusión que sufren las mujeres y crear mecanismos que faciliten la inserción de la mujer en el mundo laboral. Otro objetivo del SERNAM es desarrollar, experimentar y transferir formas novedosas de provisión de servicios sociales focalizados en las necesidades de las mujeres. De lo analizado en las páginas anteriores podemos concluir que el SERNAM ha cumplido con estos objetivos.

En el plano conceptual, el SERNAM ha destacado la importancia de la dimensión de género para explicar las barreras que las mujeres enfrentan para acceder a recursos productivos y al mercado de trabajo. Además, ha mostrado cómo estas barreras se acentúan según el estrato socioeconómico y el lugar de residencia de las mujeres. También ha realizado un importante esfuerzo de identificación y caracterización de los grupos de mujeres más vulnerables, como las jefas de hogar y las trabajadoras temporeras, y de sensibilización de las instituciones gubernamentales y sectoriales acerca de las demandas de dichos grupos.

El SERNAM también tiene el mérito de haber demostrado la insuficiencia de políticas y programas sociales que apuntan a mejorar la situación y perspectivas ocupacionales de las mujeres de bajos recursos, limitándose a incidir sobre sus bajos niveles de calificación laboral. El Programa de Jefas de Hogar y el de Trabajadoras Temporeras muestra la importancia de un enfoque integral que combine acciones de calificación laboral con iniciativas encaminadas a satisfacer, de forma simultánea, las demandas de las mujeres en materia de salud, cuidado infantil y vivienda, para eliminar las trabas a su ingreso y permanencia en el mercado de trabajo. Otro aspecto importante que el SERNAM ha tratado de abordar, sobre todo en el marco del programa de Mujeres Temporeras, son los bajos niveles de representación y organización de dichas mujeres que reducen su capacidad de negociar mejores condiciones de vida.

En cuanto a la promoción de nuevos modelos de intervención social, un aporte importante del SERNAM ha sido la decisión de involucrar a los diferentes actores sociales (gobierno central y local, sindicatos, organizaciones empresariales y ONGs) que contribuyen de distinta manera a la reproducción de procesos de discriminación y exclusión de las mujeres. Particularmente ilustrativo es el programa de centros de atención para los hijos e hijas de

temporeras. Si bien es cierto que, en este caso, la interacción y coordinación interinstitucional se dio para un problema muy puntual y no conflictivo, aunque importante, como el del cuidado de los hijos-hijas, representa un punto de partida para abordar otros temas medulares como los modos de inserción laboral (naturaleza de la legislación sobre temporalidad en el empleo, naturaleza de los contratos, etc.) o las formas de organización, representación y los canales de negociación.

Evidentemente, el éxito de este tipo de concertación interinstitucional rebasa la capacidad de mediación o de articulación del SERNAM. Su materialización depende más bien de la conciencia de los diferentes actores de la urgencia de abordar ciertos problemas y de su voluntad de abandonar prácticas de trabajo establecidas y privilegios adquiridos. Esto se inserta, a su vez, en un debate más amplio sobre los roles de los distintos actores sociales en un contexto democrático.

Por otro lado, se observaron falencias en la gestión de los programas desarrollados por el SERNAM derivados, por una parte, de lógicas y prácticas de funcionamiento burocráticas, verticales y sectoriales de los gobiernos locales, y, por otra parte, de limitaciones de orden técnico y financiero del propio SERNAM. Respecto al primer punto, se observó una estrecha relación entre dotación de recursos humanos, técnicos y financieros de los municipios y su desempeño en el Programa. Los municipios más ricos mostraron una mayor capacidad de manejo del mismo que aquéllos con menos recursos. Sin embargo, estos últimos son los que más requieren de los programas del SERNAM. Para ayudarles a superar las barreras que limitan su participación efectiva en los programas del SERNAM, este último debería asignar recursos adicionales y brindar servicios específicos, tales como apoyo técnico y capacitación de cuadros técnicos, a este tipo de municipios.

Esto remite a la necesidad de articular las voluntades de las autoridades de los distintos niveles, ya que el apoyo del gobierno central al máximo nivel, aunque crucial y necesario, no es suficiente para generar cambios de actitud y de gestión de las políticas sociales sobre todo en un contexto descentralizado. Esto evidencia, nuevamente, la necesidad de crear conciencia de que hay desafíos pendientes que urge abordar.

Por otro lado, la prominencia de asistentes sociales entre el personal responsable a nivel local de los programas promovidos por el SERNAM refleja la persistencia de un enfoque asistencialista que considera a la mujer fundamentalmente en su rol reproductivo. Esto apunta a la necesidad de contar con equipos multidisciplinarios capaces de comprender y atacar, de manera coordinada, los diferentes factores que restringen el acceso y permanencia de la mujer en el mercado laboral. Asimismo, pone de manifiesto la necesidad de realizar acciones de capacitación para el personal encargado de los programas que no estén centradas únicamente en el tema de género.

En cuanto al SERNAM, cabe señalar la brecha, en relación con el Plan de Mujeres Jefas de Hogar, entre el diagnóstico de la situación y de los problemas

que padece el grupo meta y las acciones promovidas para abordar estos problemas. En efecto, pese a la identificación, en fase de diagnóstico, de diferentes grupos homogéneos de mujeres dentro de la población meta, el tipo de modelo propuesto por el SERNAM atribuye una importancia central a la línea de capacitación laboral. Esto contrasta con las preferencias expresadas por otras líneas del Plan por parte de ciertos grupos de beneficiarias (sobre todo mujeres con más de 40 años y que no son las principales contribuidoras al presupuesto familiar). Es cierto que la descentralización del programa debería permitir corregir la combinación de las líneas de trabajo en función de las características y demandas locales. Sin embargo, las deficiencias anteriormente señaladas a nivel municipal no han permitido los ajustes necesarios. Esta remite nuevamente a la necesidad de que el SERNAM fortalezca los servicios de apoyo y seguimiento a los municipios que participan en el Programa. Por otro lado, la incorporación de servicios de salud y de cuidado infantil en el programa ha atraído a mujeres que no califican como jefas de hogar provocando problemas de desfocalización.

Finalmente, la capacidad de persuasión del SERNAM acerca de la eficacia de las estrategias y modelos de intervención impulsados depende también de su capacidad de generar resultados concretos y de darlos a conocer. Una de las deficiencias detectadas dice relación con la ausencia de un esfuerzo sistemático de evaluación, sobre todo de tipo cuantitativo, del impacto de los programas sobre las oportunidades y el tipo de empleo de las mujeres beneficiarias, así como sobre su inserción social. Un sistema eficiente de información y evaluación ayudaría a fortalecer también el sistema de aprendizaje institucional.

D. EL PROGRAMA DE CAPACITACION LABORAL PARA JOVENES: CHILE JOVEN

Este Programa nació con el objetivo de mejorar las oportunidades de inserción laboral de jóvenes de bajos recursos que habían sido particularmente afectados por la crisis económica de 1982-1983 y que siguieron experimentando serias dificultades de incorporación en el mercado del trabajo, después de la reactivación de la economía a partir de 1986. El diseño del Programa se basó en un estudio previo de diagnóstico que destacó que la tasa de desempleo juvenil era más elevada que la global y mucho más alta que la existente entre los adultos. Además, en situaciones de contracción de la economía, el desempleo afectaba a los jóvenes en medida mucho más significativa que a los adultos, mientras que en épocas de expansión de la economía éste disminuía a un ritmo menos acelerado en comparación con los adultos. Justamente debido a la importancia de este tema, en la parte II H de este libro se incluye un análisis detallado.

1. Fase I (1991-95)

a) *Objetivos, principios inspiradores y estrategia*

Este programa se propone brindar oportunidades de inserción económica y social a jóvenes de escasos recursos a través de acciones de capacitación que les permitan adquirir competencias básicas para el trabajo dependiente e independiente. Para los primeros cuatro años de operación, el Programa se propuso formar a 100 000 jóvenes, la mitad de la población meta a la fecha de inicio del Programa. Dichos jóvenes, preferentemente entre 15 a 24 años, debían pertenecer a sectores de bajos ingresos, encontrarse fuera del sistema escolar, estar desocupados, subempleados, o inactivos con deseos de trabajar.

Las principales características del Programa son:

- su carácter descentralizado;
- la vinculación de la teoría con la práctica laboral;
- la adecuación de la capacitación a la demanda (pertinencia de la capacitación);
- el empleo de estrategias de promoción y difusión masivas;
- el énfasis en la multisectorialidad y fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.

b) *Líneas de acción*

El Programa incluye cuatro líneas de capacitación. El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través del SENCE, ejecuta tres de los cuatro subprogramas, mientras que al FOSIS le compete la administración del cuarto subprograma. Durante su primera etapa, el Programa contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los subprogramas manejados por el SENCE son:

- Capacitación con Experiencia Laboral en Empresa (CEL);
- Capacitación para un Trabajo Independiente (CTI);
- Aprendizaje Alternado (AA).

El subprograma administrado por el FOSIS es el de Formación y Capacitación de Jóvenes (FCJ) y se analizó en la sección anterior.

Capacitación con Experiencia Laboral en Empresa (CEL). Este subprograma representó en 1995 alrededor del 90% de la adjudicación total de los subprogramas administrados por el SENCE (SENCE, 1996a). Se dirige a jóvenes interesados en conseguir empleo como trabajadores dependientes. Se brinda una gran variedad de cursos que abarcan la mayoría de los sectores económicos y que se ejecutan en todas las regiones del país. El contenido de los cursos lo definen las agencias de capacitación de conformidad con la demanda efectiva del mercado. La adecuación a las exigencias del mundo productivo se asegura por medio de la obtención, antes de la licitación, de cartas

de compromiso de las empresas dispuestas a brindar prácticas laborales. Los cursos comprenden una fase lectiva de 250 horas de instrucción técnica y una de práctica laboral en empresa de tres meses. La parte teórica del curso se centra sobre los aspectos técnicos del oficio y las normas y hábitos propios del trabajo dependiente. En particular, se busca familiarizar a los jóvenes con estrategias y métodos de búsqueda de empleo, estimular su capacidad de adquirir y cumplir compromisos, de tomar iniciativa relacionarse con los superiores y comunicarse con los demás trabajadores. Según el SENCE, estos aspectos serían especialmente valorados por los propios empresarios.

Capacitación para un Trabajo Independiente (CTI). SENCE es la institución responsable de la administración de este subprograma dirigido a favorecer la inserción laboral de los jóvenes en empresas familiares o en trabajo independiente. Los cursos apuntan a capacitar a los beneficiarios para desempeñarse en un oficio y en materias básicas de gestión administrativa y empresarial. Los cursos teóricos, de unas 350 horas de duración, son acompañados de una práctica controlada en el terreno en la que la agencia capacitadora, tras la obtención del crédito por parte de los beneficiarios, les brinda asistencia técnica durante la ejecución de los proyectos productivos. La vinculación con el mercado y la viabilidad económica de las actividades productivas que emprendan los beneficiarios se establece por medio del compromiso formal con una institución crediticia, antes de la licitación. En el ámbito rural, esta vinculación se logró con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), un ente estatal, que accedió a incluir a los jóvenes egresados exitosamente del subprograma en sus programas de crédito y asistencia técnica. SENCE estableció en 10 000 el número de jóvenes a ser beneficiados por el subprograma al finalizar los cuatro años de operación del mismo. Se analiza en la próxima sección dedicada al INDAP.

Aprendizaje Alternado (AA). Este subprograma se encuentra operando desde inicios de 1994. Los cursos comprenden dos componentes que deben alternarse por toda la duración del curso. El primer componente, o de “enseñanza relacionada”, brinda formación general, tecnológica y destrezas básicas. El segundo prevé entrenamiento laboral del joven dentro de una empresa, en calidad de aprendiz y bajo la conducción de un maestro guía. Las empresas que emiten contratos de aprendizaje (por un mínimo de seis meses hasta un máximo de dos años) reciben un subsidio por la totalidad de la duración del entrenamiento.

El Programa comprende además tres líneas de trabajo que cortan transversalmente los subprogramas de capacitación arriba mencionados. Estos incluyen:

– Apoyo a organismos de capacitación

Bajo esta línea se otorgan subsidios para la compra de equipo a los organismos capacitadores, se forma a sus docentes y se les proporciona asistencia en la preparación de propuestas de cursos.

– Fortalecimiento institucional

Esta línea tiene como finalidad sensibilizar y capacitar a las oficinas municipales de colocación, funcionarios del FOSIS y otras entidades públicas participantes en el Programa para que desempeñen con mayor eficacia sus tareas en el marco del mismo. En particular, busca mejorar el manejo de información y optimizar procesos administrativos y de gestión. **INFOJOVEN**: sistema de información integrado dirigido a optimizar la administración y seguimiento de las actividades del programa.

– Apoyo a la inserción de la mujer en el Programa

La razón de ser de esta línea de acción radica en el reconocimiento de los obstáculos específicos que restringen el acceso y la permanencia de las mujeres en este tipo de Programa, así como su integración al mercado del trabajo. Estas trabas guardan relación con sus obligaciones domésticas y de madre, así como con prejuicios de orden cultural respecto a los oficios a los que una mujer puede y debe tener acceso. Las actividades contempladas son muy variadas. Estas van desde la otorgación de cupos para jardines infantiles/guarderías para los hijos entre tres meses y cinco años de las beneficiarias del Programa, a proyectos de demostración para promover la inserción de las mujeres en oficios considerados típicamente masculinos. También se incluye la capacitación de los funcionarios de las oficinas de colocación municipales encargados de orientar a las jóvenes mujeres sobre las opciones de capacitación existentes, de sensibilización e información así como actividades para los organismos capacitadores y las propias empresas.

c) Criterios y mecanismos de focalización

El Programa opera en base a un criterio de autofocalización combinado con mecanismos de selección individual. La corta duración de los cursos, lo reducido del subsidio (suficiente para cubrir gastos de transporte y almuerzo durante toda la duración del curso tanto en su fase lectiva como de práctica laboral) y el tipo de calificación (habilitación para un oficio a nivel semicalificado) y título otorgado (un certificado de participación) son factores que excluyen a jóvenes de recursos socioeconómicos más elevados, que cuentan con mayores y mejores niveles de escolaridad y que tengan aspiraciones y expectativas más altas. El primer acercamiento al Programa se produce a nivel de las Oficinas Municipales de Colocación, encargadas de brindar información y orientación sobre el “menú” y las características de los cursos de capacitación disponibles, así como los términos y condiciones de participación en el Programa. Otra función de las OMC consiste en inscribir a los jóvenes en un registro, en base a fichas sobre su situación socioeconómica, nivel de escolaridad, aspiraciones y preferencias en cuanto a los cursos disponibles y en certificar su pertenencia a hogares de bajos recursos.

De lo anterior se devenga la importancia de contar con personal adecuadamente preparado en las OMC y con estrategias de promoción e información que proporcionen una idea clara y precisa sobre el alcance y el tipo de beneficios del Programa. La selección de los jóvenes inscritos en las OMC les compete a las agencias de capacitación ganadoras del concurso o de la licitación. Los criterios de selección están fuertemente influenciados por el sistema de evaluación de la participación de dichas instituciones en el Programa. El pago por concepto de los cursos, por ejemplo, está vinculado a la capacidad de retención de los beneficiarios en los mismos. Esto implica una preferencia para los jóvenes que ofrecen mayores garantías de permanencia en este tipo de programas y que no necesariamente coinciden con los grupos con mayores dificultades de inserción laboral. La misma observación se aplica en relación con la exigencia del SENCE de que las agencias capacitadoras, al presentar propuestas de cursos, consigan empresas o instituciones de crédito dispuestas a hacerse cargo de la formación práctica de los jóvenes beneficiarios. Esto nuevamente conduce a preferir a jóvenes con requisitos y destrezas que los hagan más atractivos para las empresas y las agencias financieras participantes. Se ha destacado (Raczynski y otros, 1995), sin embargo, que este sesgo no sería tan grave en la medida que los jóvenes excluidos de los subprogramas “Capacitación y Experiencia Laboral en la Empresa” y de “Capacitación para un Trabajo Independiente” serían absorbidos por el de “Formación y Capacitación” que, como se indicó antes, es manejado por el FOSIS. En el caso de este último, los beneficiarios, originalmente, eran seleccionados por las propias agencias capacitadoras, pero, posteriormente, se decidió optar por la inscripción de los potenciales beneficiarios en las OMC. La diferencia respecto a las formas de selección de los otros dos subprogramas radica en que la certificación del grado de marginalidad socioeconómica del joven no le compete a la OMC, sino a un asistente social profesional contratado para tales efectos por la agencia capacitadora.

d) Organización institucional y administrativa

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social es la agencia responsable de la ejecución del Programa Chile Joven. Para asegurar el eficiente funcionamiento del mismo, se creó al más alto nivel una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) encargada del diseño, de la coordinación, del control técnico y financiero y de la evaluación estratégica del Programa. La unidad cuenta con 23 profesionales y administrativos procedentes del mundo de las ONGs y del sector privado. La administración de los diferentes subprogramas, dependiendo de su contenido, está a cargo del SENCE, el FOSIS y el Ministerio de Educación (MINEDUC). Para tal efecto, la UCP suscribe convenios de ejecución con los subejecutores esclareciendo responsabilidades y obligaciones mutuas. La UCP define las fechas y bases de las licitaciones, mientras que los subejecutores

administran el proceso en cooperación con sus direcciones regionales. La UCP y el subejecutor participan en la evaluación y selección de los cursos.

A nivel local, el Programa coordina con las OMC, unidades administrativas que desde 1977 brindan servicios de intermediación laboral y dependen de los municipios, pero que responden al SENCE en este aspecto técnico. Las OMC cumplen la función estratégica de facilitar el acceso de los potenciales beneficiarios al Programa. En particular, orientan a estos últimos sobre las opciones de calificación, acreditan su condición de pertenencia a hogares de bajos ingresos, promueven el Programa hacia empresas, instituciones capacitadoras y los propios jóvenes, coordinan entre beneficiarios, empresas y organismos capacitadores y mantienen un registro e información actualizada de los beneficiarios. La eficacia de la acción de las OMC se ha visto afectada por los bajos niveles de calificación del personal y los exiguos recursos en materia de equipo. Para obviar esta situación, el Programa tiene previsto capacitar al personal de 58 OMC con mayor concentración de potenciales beneficiarios y dotarles de computadoras para facilitar el acopio, procesamiento e intercambio de datos pertinentes. Parece que, sobre todo al inicio del Programa, hubo tensiones entre la UCP y los subejecutores, así como entre estos últimos, debido a la ausencia de claras reglas y modalidades de operación del Programa (Raczynski y otros, 1995).

Además de las agencias de sector público, el Programa se vincula estrechamente con el sector privado. Todos los cursos, en efecto, son diseñados y ejecutados por institutos de capacitación privados con y sin fines de lucro que participan en el programa a través del sistema de licitaciones. Estos institutos se preocupan de asegurar el nexo con el mundo productivo al tomar contacto y persuadir a un cierto número de empresas de recibir un determinado número de jóvenes para prácticas laborales. La colaboración con el sector privado no ha estado exenta de dificultades debido a razones de tipo cultural y logístico. Por un lado, hubo que educar a las empresas para que consideren la práctica laboral como parte integrante de un proceso formativo y no como simple experiencia laboral. Por otro lado, el desfase entre el momento en que la UPC decidía convocar a una licitación y el momento en que se iniciaban los cursos provocaba demoras en los plazos originariamente establecidos con las empresas llevando, a veces, a la cancelación de las mismas prácticas o a cambios en las condiciones y plazos acordados.

e) Principales resultados

i) Cobertura y focalización

La población meta de Chile Joven para su primera fase de ejecución se estimó en 100 000 jóvenes. Entre 1991 y 1995 se adjudicaron cupos por un total de 128 000 jóvenes, mientras que el número de los alumnos efectivamente inscritos llegaba a 95 888. La línea de capacitación que concentró el mayor

número de cupos y recursos fue la de Capacitación en Empresa (CEL), con el 71% de los cupos ofrecidos y el 69% de los cursos adjudicados, seguida por la línea de Formación y Capacitación para Jóvenes (FCJ), con el 20% de cupos y cursos adjudicados. La modalidad de Capacitación para el Trabajo Independiente (CTI) obtuvo el 7.2% de los cupos y cursos, mientras que a la línea de Aprendizaje Alternado (AA) se le adjudicó el 1.3% de ambos (ver cuadro 7).

El número de los egresados a diciembre de 1995 no alcanzaba los 67 000, cubriendo de tal manera el 52.3% del grupo meta (SENCE, 1996a). La diferencia entre el número de jóvenes adjudicados e inscritos se debe al hecho de que el primero refleja un número teórico de alumnos que puede variar respecto al número efectivo de jóvenes inscritos hasta en un 25%. La diferencia entre el número de jóvenes inscritos y egresados radica en las deserciones o reprobaciones por parte de los inscritos y en la existencia de cursos aún no concluidos.

Cuadro 7 Adjudicaciones por subprogramas, 1991-1995

Líneas de capacitación	Cursos	Cupos	Montos
Capacitación y experiencia laboral (CEL)	4 596	90 849	3 133 285 476
Capacitación para el trabajo dependiente (CTI)	484	9 114	681 239 976
Aprendizaje alternado (AA)	132	2 480	452 242 245
Formación y capacitación de jóvenes (FCJ)	1 364	25 672	2 298 518 980
Total	6 576	128 115	6 565 286 677

Fuente: SENCE.

Cabe destacar que, en el caso de los cursos impartidos bajo la modalidad CEL, la deserción osciló durante el tercer y octavo llamado entre 4 y 5% durante la fase lectiva, subiendo al 8% en la práctica laboral. La tendencia opuesta se observa en los cursos bajo la línea CFJ en donde la deserción es significativa durante la parte teórica (alrededor de 15%), mientras que se reduce a un 5% en las prácticas. No existen, desafortunadamente, estudios sobre el destino de los desertores ni las razones de la deserción. Sin embargo, el tipo de deserción que se produce en el CEL podría interpretarse como el resultado de prolongadas demoras entre la parte teórica y práctica de los cursos, la alta tasa de deserción interfase (aproximadamente 7-8% lo confirmaría), o en la falta de relación entre los conocimientos adquiridos y la práctica, lo cual crearía sentimientos de frustración en los jóvenes.

En el caso de los cursos del CFJ, la alta deserción durante la fase lectiva podría guardar relación con los problemas de comunicación/relación de los beneficiarios y su falta de autoestima y confianza en las instituciones, mientras que la baja deserción en las prácticas estaría indicando un mayor nivel de integración social.

En cuanto a la CTI, la tasa promedio de deserción fue del 15% entre el segundo y cuarto llamado, siendo ésta ligeramente más pronunciada durante la fase lectiva que durante la etapa de ejecución del proyecto (ver cuadro 8). Cabe notar que la tasa de deserción registró una brusca y sostenida caída durante el período considerado, pasando del 30% en el primer llamado al 11% en el tercer llamado y al 4% en el cuarto.

Cuadro 8 Porcentaje de abandono (CTI)

	Hombres	Mujeres	Total
R ₁	5.40	4.58	4.87
R ₂	4.60	4.18	4.34
R	16.60	14.23	15.30

Fuente: SENCE, 2^a, 3^a y 4^a licitación.

R₁ =Desertores fase lectiva/inscritos fase lectiva

R₂ =Desertores fase proyecto/inscritos proyectos

R = Total desertores/inscritos fase lectiva

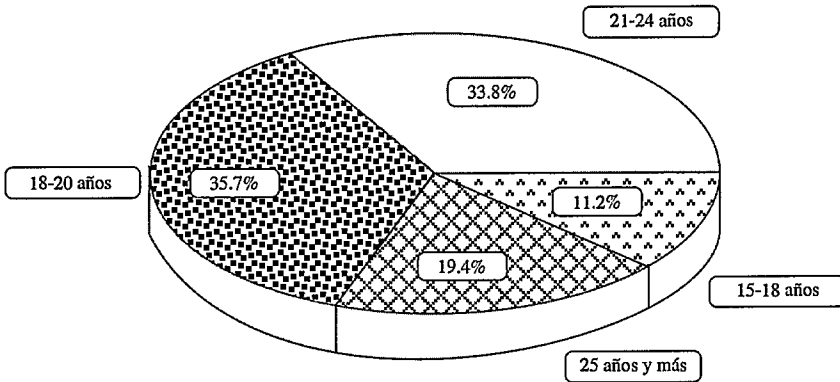
El Programa llegó¹⁹ en un 80% a jóvenes pertenecientes al tramo de edad “preferente”, a saber entre 15 y 24 años. El 34% de los inscritos se concentraba en jóvenes entre 21 y 24 años, el 36% correspondía al tramo de edad entre 18 y 20, mientras que el 11% eran jóvenes de menos de 17 años. El restante 18% de los inscritos superaba la edad máxima del tramo definido como “preferente” (ver gráfico 6).

La baja participación de los jóvenes menores de 18 años se puede explicar, por un lado, como expresión de la preferencia de las empresas por jóvenes con experiencia laboral previa y mayor adaptabilidad a las necesidades del medio de trabajo. La participación más elevada de jóvenes mayores de 25 años confirmaría lo anterior. Este grupo además al tener, en su mayoría, responsabilidades como jefes de hogar, tendría mayor interés y urgencia de conseguir un trabajo estable, garantizando de tal manera su permanencia en la empresa. El sistema de pago también condujo a la exclusión paulatina de los jóvenes entre 15 y 18 años, ya que entre ellos las deserciones se producen con mayor frecuencia respecto a los demás grupos etarios.

El Programa alcanzó a los jóvenes procedentes de hogares de bajos ingresos, ya que el 71% de los inscritos pertenecían a los primeros dos quintiles (46% al primero y 26% al segundo) y el 24% a los quintiles 3, 4 y 5. Asimismo, con excepción del 1% de los inscritos que contaban con educación superior, el 46% de los inscritos habían finalizado la media.

19. Se trata de datos correspondientes a la 1^a, 2^a, 3^a, 4^a y 5^a licitación.

Gráfico 6 Distribución de inscritos por tramo de edad



Fuente: SENCE, 1ª, 2ª, 3ª, 4ª y 5ª licitación.

En lo que respecta a la situación ocupacional de los inscritos antes de su incorporación al Programa, cabe destacar que el 42% se encontraban desocupados, el 34% eran inactivos, mientras que el 25% contaban con un trabajo. La incorporación a Chile Joven de jóvenes que tenían un empleo en el momento de ingreso al Programa es un importante indicador de la credibilidad del Programa en cuanto a su efectiva capacidad de brindar mayores y mejores oportunidades de inserción laboral. Sin embargo, al incorporar jóvenes ya ocupados, aunque para un porcentaje importante de ellos sería quizás más correcto hablar de subempleados, el Programa se enfrentaría con problemas de desfocalización.

En cuanto a la distribución regional de los inscritos, si bien el Programa alcanzó las 13 regiones del país, el 70% se encontraban en la Región Metropolitana y en las regiones VIII y V, reproduciendo la distribución del desempleo juvenil a nivel nacional. La presencia del Programa en áreas rurales fue muy reducida. Esto puede explicarse no sólo en términos de una menor incidencia del desempleo juvenil en zonas rurales, sino sobre todo en términos de una menor presencia de empresas y entidades de capacitación. Nos parece significativo, al respecto, que la modalidad de formación del CTI, originalmente contemplada para áreas rurales y urbanas, terminó concentrándose en las primeras.

Otro aspecto que cabe destacar es la creciente participación femenina en el Programa. Entre el primer y quinto llamado el porcentaje de mujeres beneficiarias del CEL pasó del 33% al 50% del total de inscritos (ver cuadro 9). Varios factores explican este fenómeno, entre los que cabe mencionar el sistema de cuotas para la participación femenina impuesto inicialmente por el BID y la adjudicación de cupos para servicios de guardería para las beneficiarias madres. Hay consenso, sin embargo, que el elemento determinante fue la lógica del

Cuadro 9 Distribución de inscritos por sexo y licitación

	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total
CEL 1	6 082	67	3 022	33	9 104
CEL 2	5 702	57	4 319	43	10 021
CEL 3	5 457	55	5 282	45	11 739
CEL 4	5 644	54	4 787	46	10 431
CEL 5	8 388	50	8 287	50	16 675
Total	32 273		25 697		57 970

Fuente: SENCE, 1ª, 2ª, 3ª, 4ª y 5ª licitación.

sistema pagos de los organismos capacitadores que premia la capacidad de los mismos de retener a los beneficiarios. Se ha comprobado, en efecto, que la tasa de deserción es superior en los hombres respecto de las mujeres. Sin embargo, pese a que el 79% de las mujeres inscritas concluyen los cursos de capacitación, tan sólo el 49% se encuentran ocupadas al finalizarlos, mientras que en el caso de los hombres el porcentaje de ocupados al egresar del Programa alcanza el 65%.

ii) Especialidades impartidas y características de las empresas en donde se realizaron las prácticas laborales

El programa se caracteriza por la variedad de los sectores y ramas cubiertas por los cursos. Estos se subdividen en dos grandes áreas: los que brindan formación en funciones de carácter administrativo, y que representan el 31% de los cursos adjudicados, y los que guardan relación con funciones propiamente productivas (66%) (SENCE, 1996a). Entre 1991 y 1995 el número de cursos en el ámbito administrativo creció en un 48%. En el sector productivo, las especialidades tecnoindustriales, agropecuarias y de construcción absorbieron respectivamente el 43% y 10% de los cursos impartidos (*ibidem*). Las especialidades que, de conformidad con el desempeño a nivel nacional de estos sectores en materia de generación de empleo, sufrieron una reducción en el número de cursos fueron las especialidades agrícolas (que pasaron del 16% al 6%) y las de prestación de servicios (que bajaron del 4% al 1%) (*ibidem*).

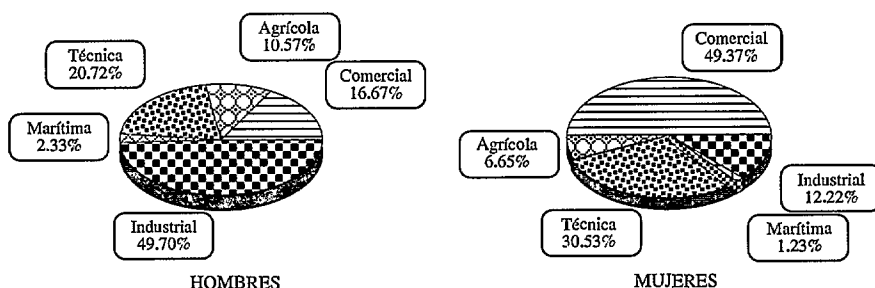
En cuanto a las empresas participantes en el Programa (alrededor de 15 000), el 27% pertenecía al sector industrial, el 24% al sector de servicios comunales, sociales y personales y el 17% al sector de comercio, hoteles y restaurantes. Con excepción del sector industrial, que entre 1990 y 1995 ocupó a un promedio anual de 17% de la población, la distribución de las prácticas por empresa refleja la distribución del empleo a nivel nacional. El sector servicios absorbió, en efecto, un promedio anual del 25% de la población, mientras que el de comercio ocupó a un 18% de la población. Por otra parte, la participación en el Programa de las empresas de los sectores más dinámicos en materia de generación de empleo (construcción y transporte) no alcanzó el 27% de las empresas en las que se realizaron las prácticas. Esto reflejaría una dificultad del programa a ajustarse a los cambios de empleo intersectoriales.

Cuadro 10 Distribución de beneficiarios según tamaño de la empresa en que realizaron las prácticas

Tamaño empresa	Beneficiarios	Porcentaje
Microempresas	12 512	27
Pequeñas empresas	15 033	32
Medianas empresas	10 712	23
Grandes empresas	8 410	18
Sin información	272	0
Total	46 939	100

Fuente: SENCE, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª y 7ª licitación.

Gráfico 7 Distribución por sexo y especialidades. Alumnos inscritos CEL 3 a CEL 8



Fuente: SENCE, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª y 7ª licitación.

Asimismo, se observa una concentración de las prácticas laborales en las micro y pequeñas empresas²⁰ (ver cuadro 10). El 58% de los participantes efectuaron sus prácticas en este tipo de empresas; el 23% en las medianas empresas, mientras que el restante 18% fueron canalizados hacia las grandes empresas.

Respecto de las mujeres beneficiarias, éstas tendieron a realizar cursos vinculados con especialidades tradicionalmente consideradas femeninas. El sector de comercio, por ejemplo, absorbió al 49% de las beneficiarias, contra el 17% de los hombres, mientras que alrededor del 12% de las mujeres efectuó su práctica en especialidades industriales contra el 49% de los hombres (ver gráfico 7).

20. Para los efectos del Programa, se consideran microempresa las empresas con menos de 10 trabajadores, las empresas pequeñas son aquellas que cuentan entre 10 y 49 trabajadores, las medianas disponen entre 50 y 99 trabajadores, mientras que las grandes tienen a 200 o más trabajadores.

Este sesgo hacia sectores típicamente femeninos confirma el hecho de que el sistema de incentivos basado en la sanción de la deserción lleva a las OTEs a preocuparse más de la retención de los beneficiarios que de su inserción laboral. Los esfuerzos para identificar nuevos nichos para la inserción laboral de las mujeres o para diversificar el espectro de especialidades a las que podrían tener acceso fueron en efecto mínimos.

En cuanto a la CTL, no se observaron diferencias respecto a la distribución de los beneficiarios por sexo y especialidad. Alrededor del 97% de los beneficiarios se concentraron en especialidades agrícolas y el restante 3% se dedicó a especialidades técnicas. Esto se explica porque, como se mencionó anteriormente, los cursos bajo esta línea de capacitación terminaron concentrándose en zonas rurales.

iii) Inserción económica y social de los capacitados

En términos generales se observó un mejoramiento en la situación laboral y social de los jóvenes egresados del Programa. Un 55% de los que terminaron la práctica consiguió trabajo fundamentalmente en las empresas en las que realizaron las prácticas laborales, y obtuvieron una alza significativa en las remuneraciones (SENCE, 1996a). Cabe resaltar que los aumentos en términos de remuneraciones fueron mucho más marcados en el caso de los hombres (*ibidem*). Además, como se mencionó anteriormente, la ocupación postprograma entre los hombres (65%) superó la de las mujeres (49%) (*ibidem*).

Otros factores que incidieron en la empleabilidad de los egresados fueron la situación ocupacional preprograma y la edad. En efecto, el 73% de los que estaban ocupados antes de ingresar al programa obtuvieron un empleo; en el caso de los desocupados previos, sólo el 56% logró una inserción laboral, mientras que los inactivos lo consiguieron en un 50%. El porcentaje más bajo de integración al trabajo se dio entre los jóvenes de menos de 18 años, seguidos por los inactivos y las mujeres. Lo anterior muestra que las empresas valoran la experiencia previa laboral y las motivaciones personales de los jóvenes y que siguen manteniendo cierta resistencia a la contratación de mujeres.

Un estudio que compara las oportunidades de inserción laboral de los beneficiarios respecto de jóvenes con características similares (en términos de edad, género y perfil socioeconómico) que no se incorporaron al Programa, confirma el impacto positivo del mismo (SENCE, 1996a). Sólo un 38% de los jóvenes del grupo de control encontró trabajo contra el 58% de los beneficiarios. Asimismo, el porcentaje de jóvenes ocupados y de los que decidieron seguir estudiando (60%) es superior al de los del grupo de control (43%). Igualmente importante es la diferencia entre los jóvenes que realizaron la práctica laboral y los del grupo de control en relación con el tiempo de búsqueda de empleo, 6 y 9 semanas respectivamente (*ibidem*).

Es indudable que durante esta primera fase el Programa logró que un número importante de jóvenes se familiarizara con la disciplina y los hábitos del mundo laboral, aunque sea temporalmente, atacando de tal manera uno de los principales

factores que restringen el acceso de los jóvenes al mercado del trabajo, es decir, la falta de experiencia laboral. Igualmente alentadoras son las cifras relativas al cambio positivo que el Programa habría logrado sobre el 42% de los beneficiarios²¹ y en términos de la inserción laboral de muchos jóvenes en las empresas en donde desarrollaron su práctica.

Otro aspecto importante para medir el impacto del programa sobre las oportunidades de inserción laboral de los beneficiarios guarda relación con el tipo de empleo obtenido por éstos al egresar del programa, la remuneración, el tipo de contrato y su duración. Según una reciente evaluación de Chile Joven (SENCE, 1996a), habría un aumento significativo (alrededor de 41% para los hombres y un 14% entre las mujeres), en las remuneraciones reales de los beneficiarios, sobre todo en los que estaban ocupados antes de acceder a la capacitación. Es interesante destacar que, en el caso del grupo de control, los incrementos de remuneración en comparación con los incrementos de los beneficiarios del programa fueron significativamente inferiores para los hombres (21%), pero mucho más elevados para las mujeres (56%).

Lamentablemente no se cuenta con información sobre el tipo de contrato que estos jóvenes obtuvieron, ni su duración, lo cual permitiría medir el impacto del programa en términos de la disminución de la precariedad laboral de los jóvenes. Es cierto que este tipo de Programa no puede resolver problemas estructurales de precariedad o de baja calidad del empleo que afectan al mercado de trabajo nacional. Sin embargo, al proponerse como objetivo mayores y mejores oportunidades de inserción laboral para los jóvenes, Chile Joven debería tratar de sensibilizar a las OTEs y las empresas sobre aspectos de calidad del empleo, en el momento de exigir que los cursos se vinculen a compromisos de contrato futuro.

Para tales efectos, sería útil conocer la distribución de los egresados ocupados por tipo y tamaño de empresas y verificar si existen diferencias entre ellas en términos de tipo de empleo, tipo de contrato y niveles salariales.

iv) Calidad de la capacitación ofertada

Algunos autores y personas entrevistadas coincidieron acerca de la baja calidad de los cursos impartidos. Esta guardaría relación con las modalidades de identificación y selección de las materias a impartir, el diseño de los cursos, la metodología y equipo empleados, y la ejecución de los cursos. Como se explicó anteriormente, le compete a las OTEs decidir en qué y cómo capacitar y, para ello, tienen que averiguar qué es lo que solicita el sistema productivo en materia de destrezas y conocimientos laborales. En la práctica (Messina, 1995),

21. Según el SENCE (SENCE, 1996a), el 42% de los beneficiarios habrían mejorado su status: el 24% de los desocupados se habrían ocupado; el 16% de inactivos se habrían ocupado, el 1% habrían pasado de desocupados a inactivos, mientras que otro 1% habría pasado de la situación de inactivo no estudiante a inactivo estudiante.

los factores que, en orden de importancia, primarían en la selección de las materias a impartir serían la sobrevivencia institucional, el perfil de los que integran a las OTEs y, finalmente, los requerimientos del mundo productivo.

Otro factor que merma la calidad de los cursos guarda relación con los exiguos recursos del SENCE para acciones de fiscalización de los cursos, de los OTEs y de sus recursos técnicos y dotación de equipo. Funcionarios del SENCE aseguran fiscalizar, al menos una vez, la totalidad de los cursos adjudicados, pero reconocen la imposibilidad de garantizar el mismo seguimiento a todos ellos.

La baja calidad de los cursos, sumido a su corta duración y al hecho de que no se insertan en un programa de capacitación de mediano plazo (o alternativamente se reducen a un episodio aislado en la vida de la mayoría de los beneficiarios), han llevado a algunos autores a definir a Chile Joven como a “un programa de generación de empleo precario (más) que de formación” (Messina, 1995). Los jóvenes egresados reciben un simple certificado de participación y no una acreditación que califique los conocimientos y destrezas adquiridos de conformidad con patrones estandarizados y reconocidos nacionalmente.

Según entrevistas realizadas con funcionarios del SENCE, Chile Joven optó, desde un principio, por una capacitación que brindara conocimientos y destrezas básicas para el oficio y no una formación completa en oficios (lo cual requeriría al menos de 1 500 horas de instrucción teórica). Las mismas fuentes declararon también que la opción por una formación para la semicalificación laboral respondía a las preferencias expresadas por las propias empresas. Estas valorarían la formación para hábitos de trabajo y se dirían dispuestas a hacerse cargo ellas mismas de una mayor profesionalización de los jóvenes, en un segundo momento y según sus exigencias.

Otro aspecto que cabe considerar para evaluar la calidad y pertinencia de la formación son las razones por las cuales ciertas empresas aceptaron incorporarse al Programa. Según Messina, muchas de éstas lo hicieron principalmente para acceder a mano de obra temporal y gratuita (Messina, 1995). Un posible indicador de pertinencia es la relación entre los conocimientos impartidos durante la fase lectiva de la capacitación y la práctica de trabajo, así como la relación entre el curso y el trabajo realizado por los jóvenes que fueron contratados por las empresas en las que realizaron sus prácticas. De acuerdo a la evaluación del ILET (ILET, 1994),²² el 91% de las empresas que habían firmado la carta de intención recibieron a los jóvenes en las especialidades prometidas. No se cuenta con información sobre el segundo aspecto, es decir la coincidencia entre lo aprendido en el curso con el trabajo realizado por los jóvenes al concluir la capacitación.

22. Este informe se basa en una encuesta realizada a una muestra de 243 empresas y 31 OTEs participantes en el Programa.

En el mismo estudio se indica que el 46% de las empresas encuestadas declaró que las prácticas cubrían sus necesidades. Además, al evaluar el desempeño de los jóvenes y las OTEs, las empresas otorgan en una escala de 1 a 7 un puntaje más elevado a la capacidad de adaptación de los jóvenes a los demás compañeros de trabajo (un promedio de 6) que a sus conocimientos técnicos (un promedio de 5) y en un 90% se dicen dispuestas a recibir más practicantes.

f) Aspectos financieros

Entre 1991 y 1995 se invirtieron \$ 37 582 302 en Chile Joven (SENCE, 1996a). De este monto, \$ 27 435 080, es decir el 73%, se asignaron a los programas de capacitación administrados por el SENCE, mientras que el restante 27% fue utilizado por el FOSIS para la línea de CFJ. De los \$ 27 435 080, el 83% se destinó a línea CEL, el 12% a la de CTI, mientras que a la línea AA se adjudicó el restante 4.6%.

Del total de recursos invertidos en Chile Joven, el 13% se utilizó para gastos de administración, estudios y actividades de promoción y el restante 87% para el pago de los servicios contratados a los OTEs (ibidem). En realidad, es razonable pensar que los costos de administración del Programa fueron más elevados, ya que los OTEs incorporaron parte de sus gastos de administración en el presupuesto para la preparación y ejecución de los cursos.

El costo de un curso tipo del CEL es de \$ 4.3 millones, el de un alumno es de \$ 225 000 por curso y \$ 1 128 por hora. Considerando las deserciones observadas en esta línea, el costo de un alumno por curso aumentaría a \$ 300 000, mientras que el costo por hora sería de \$ 1 500. No contando con información completa, precisa y por períodos sucesivos al egreso de los beneficiarios suficientemente largos, respecto del impacto económico del Programa sobre los mismos no se puede medir el costo/beneficio de Chile Joven. Según el estudio de Paredes (SENCE, 1996a), la inversión por alumno se recuperaría, en base a una serie de supuestos que incluyen, entre otros, la tasa anual de crecimiento de los salarios por participantes y el diferencial de salarios entre participantes y no, al cabo de cinco años. Otros sostienen que, por el contrario, los gastos son demasiado altos en comparación con la calidad de la capacitación y su impacto sobre los jóvenes, y atribuyen esta situación en parte a la ausencia de un ente que regule los costos.

Lo que sí es innegable es la heterogeneidad de las agencias capacitadoras, que van desde centros universitarios a ONGs o institutos técnicos de formación profesional. Si bien para poder registrarse como OTE un instituto debe llenar ciertos requisitos, esto no garantiza de por sí la calidad de la capacitación ofrecida. El nivel de mayor satisfacción expresada por las empresas para con la formación impartida por las universidades y fundaciones respecto de las ONGs, confirma la calidad dispereja de las OTEs. A esto, como se señaló anteriormente, se suma la insuficiente capacidad de fiscalización del SENCE.

2. Fase II (1996-98)

En 1994, el desempleo juvenil, después de una cierta tendencia a la baja entre 1992 y 1993, alcanzó cifras cercanas al 13%, lo cual significó una duplicación de la tasa media de desocupación. Esto se vio acompañado de un mayor peso relativo de la mujer en la fuerza de trabajo y evidencias de cierto desempleo juvenil asociado a estrategias de generación de ingresos de corto plazo de parte de jóvenes pobres con una elevada valoración del “ocio” (SENCE, segunda fase FOSIS), lo que produce mucha movilidad entre empleo y desempleo.

Ante esta situación y un contexto de crecimiento económico con bajos niveles de desempleo, el Ministerio de Trabajo decidió prever una segunda fase del Programa.

a) *Objetivos*

En esta segunda fase, el Programa busca reducir la brecha entre focalización e impacto y mejorar los niveles de inserción laboral de los egresados del Programa (SENCEa, s/f). A tal efecto, establece, por primera vez, una meta (70% de los egresados) en cuanto al número de jóvenes que, al concluir la práctica laboral, deben estar ocupados. Vincula además el contrato de trabajo a la práctica laboral. Con miras a garantizar que los beneficiarios logren mayores niveles de acceso al mercado del trabajo, se busca promover la activa participación de las empresas en las diferentes etapas de la capacitación, incorporándolas en la definición de los perfiles ocupacionales requeridos y en el diseño del contenido de la fase lectiva. Asimismo, se perfecciona el sistema de incentivos, agregando al criterio de deserción/retención, el criterio de impacto o desempeño de las OTEs en cuanto a la inserción laboral de los beneficiarios en cursos anteriores.

Se reconoce la necesidad de prestar atención a los grupos con mayores dificultades de inserción laboral, pero acciones en este sentido quedan sujetas a la existencia de señales convincentes de la posibilidad de obtener oportunidades efectivas de trabajo. Se valida la autofocalización como criterio fundamental para seleccionar a los beneficiarios. Asimismo, se reitera el rol normativo, facilitador y fiscalizador del Estado en materia de capacitación laboral, y el papel del sector privado en la identificación de las características de la demanda laboral y de la definición de los contenidos de la formación.

En esta Fase se confirma la preferencia otorgada al CEL, que cubrirá al 64% de la población objetivo. Se tiene previsto capacitar, en un plazo de tres años, a 55 000 jóvenes, hombres y mujeres, entre 16 y 24 años. Su pertenencia a familias de bajos ingresos y su situación ocupacional, desocupados, subempleados o inactivos con deseos de trabajar, siguen siendo los principales criterios de elegibilidad (ver cuadro 11).

Cuadro 11 Chile joven Fase II

Objetivos	Indicadores	Programas de capacitación y metas	Programas transversales
* Incrementar la probabilidad de inserción laboral de jóvenes entre 16 y 24 años de bajos ingresos, que están fuera del sistema educativo, subempleados y desocupados o inactivos	* Inserción laboral de un 70% jóvenes beneficiarios	* Capacitación y experiencia laboral en empresas –Grupo meta: 39 000 –Cobertura se capacita a 80% cupos adjudicados –Retención: Egresa 80% de los que efectuaron práctica laboral	* Vinculación con la demanda * Coordinación institucional y regional * Participación femenina
	* Inserción laboral del 60% mujeres beneficiarias		
	* Cambio positivo de situación pre-post en mayoría beneficiarios		
	* Participación importante de inactivos con deseo de trabajar entre beneficiarios	* Aprendizaje alternado –Grupo meta: 8 000 jóvenes –Retención: Egresa 85% del total aprendices	
	* Inserción laboral beneficiarios más elevado que grupo control	* Habilidad en la creación microempresas –Grupo meta: 8 000 jóvenes	

Se mantiene además de la línea de Capacitación con Experiencia Laboral en Empresa (CEL), la línea de Aprendizaje Alternado (AA). Se agrega el subprograma de la capacitación para la habilitación en la creación de microempresas agrícolas y forestales. Los cursos incorporan contenidos orientados a la gestión empresarial, así como la capacitación en oficios. Al dirigirse a jóvenes con deseos de emprender un trabajo independiente, exige de las organizaciones capacitadoras que establezcan estrechos vínculos entre los jóvenes capacitados y una “red de apoyo” multiinstitucional que les brinde asistencia técnica y crédito para la ejecución de proyectos productivos.

También se contemplan líneas de apoyo a los subprogramas de capacitación que incluyen: acuerdos de ejecución con Oficinas Municipales de Colocación (OMC), la línea de apoyo a la vinculación con la demanda por capacitación y la línea de apoyo a la participación femenina en el programa.

Se prevé también, al finalizar la parte teórica, una práctica laboral de tres meses en los que los beneficiarios trabajarán bajo un Convenio de Práctica

Laboral con la Empresa o bajo un Contrato Individual de Trabajo. Otra innovación respecto a la fase anterior consiste en la exigencia de un Compromiso de Participación de la Empresa en lugar de una Carta de Intención de Práctica Laboral, con la que se espera ajustar la capacitación a las demandas efectivas del sistema productivo.

3. Reflexiones finales

En conclusión, la Fase I de Chile Joven alcanzó sus metas en términos de cobertura y en cuanto a la inserción laboral y social de un alto porcentaje de los beneficiarios. Se registraron además aumentos salariales en un 20% de los egresados, lo cual refleja la pertinencia de la enseñanza impartida. Asimismo, satisfizo las expectativas y demandas de las empresas, al lograr buenos resultados en el desarrollo de habilidades de comunicación y relación, disciplina en el trabajo y puntualidad, aspectos que las empresas valoran en mayor medida que las destrezas técnicas.

El número elevado de jóvenes alcanzados por Chile Joven (más de 120 000 jóvenes) durante su primera fase de operación muestra el carácter masivo del programa. Esto último, a su vez, obedecía a la necesidad política de mostrar el compromiso del Gobierno del Presidente Aylwin en la lucha contra la desocupación juvenil.

También se supo combinar acciones dirigidas a ampliar los conocimientos y destrezas laborales de estos jóvenes con esfuerzos orientados a atacar la dimensión social y cultural de la exclusión laboral que éstos enfrentan (Clert, 1995). El programa, en efecto, incorporó a los jóvenes en redes sociales, por medio de las prácticas laborales y el contacto con las OMCs y la interacción con los OTEs.

Asimismo, se intentó atacar el problema de la estigmatización de los jóvenes, al brindarles una oportunidad de inserción, aunque sea temporal, en el medio laboral y se trató de eliminar las barreras que dificultan la incorporación de las mujeres en el mercado del trabajo. Para ello, como se indicó, se brindaron servicios de guardería para los hijos de las mujeres beneficiarias y se buscó promover, aunque con menor éxito, la formación de mujeres en oficios tradicionalmente considerados masculinos. Estos logros pudieron materializarse en gracias a un contexto de crecimiento económico y de respaldo prioritario del Estado al tema de la inserción juvenil en la sociedad (Ruétalo, 1996).

A pesar de los éxitos del programa Chile Joven, la situación macro de los jóvenes en el mercado de trabajo empeoró en términos de desempleo y ello debe constituir un elemento de reflexión para definir políticas futuras hacia esta categoría social. En efecto, como ya se analizó en la Parte II de este libro, durante los primeros años del decenio considerado en este estudio, la tasa de desocupación de jóvenes era dos veces más alta que la de la PEA total. Hacia 1996 la tasa era 2.4 veces superior y tres veces más alta para el grupo 15-19. De

manera tal que se puede concluir con bastante firmeza que Chile Joven no ha logrado reducir la tasa de desempleo juvenil.

Aparte de esto, la primera fase de Chile Joven tropezó con una serie de dificultades en términos de garantizar la focalización del programa y de su coordinación con otras instituciones. Respecto al primer punto, se observó que los jóvenes que se beneficiaron en mayor medida del Programa fueron aquéllos con un mayor potencial de inserción laboral, a saber los jóvenes con experiencia de trabajo previa, con mayores niveles de escolaridad y pertenecientes a grupos cercanos al tope máximo de la edad preferente. Los beneficios para los grupos con mayores desventajas de ingreso al mercado de trabajo, es decir los jóvenes menores de 18 años, los inactivos y las mujeres, así como los jóvenes con riesgos psicosociales atendidos por el FOSIS fueron más reducidos. En otras palabras, el programa fue sumamente efectivo para aquellos jóvenes que necesitaban de un pequeño “empujoncito” para salir de la marginalidad, mientras que tuvo dificultades para llegar a los jóvenes con mayores problemas.

También cabe considerar que el tipo de conocimientos impartidos no asegura de por sí perspectivas de movilidad ascendente en el mercado de trabajo. A esto se suma el hecho de que la mayoría de las prácticas laborales y de las contrataciones postprograma se concentran en las micro y pequeñas empresas. Como es sabido, la propensión de estas empresas de invertir en el desarrollo de sus recursos humanos es muy baja. También tienen un alto riesgo de fracasar y desaparecer. Es cuestionable, por lo tanto, que los egresados ocupados en empresas de este tipo puedan tener, con posterioridad, acceso a mayores oportunidades de formación y, por consiguiente, a empleos de mejor calidad.

Sería irrealista pretender que un programa con las características y el alcance de Chile Joven pueda resolver problemas estructurales, tales como la baja calidad del sistema de educación formal y la inadecuación de un sistema de formación profesional. Lo que se quiere destacar aquí es la insuficiencia, en el mediano y largo plazo, de una estrategia que apunta a brindar mejores perspectivas de inserción y movilidad laboral a jóvenes de bajos recursos con un programa puntual y de carácter temporal.

En cuanto a la coordinación intersectorial, es cierto que Chile Joven I logró un acercamiento del sistema de formación a las demandas del mercado, sin embargo, la participación de los empresarios tanto en la gestión como en el financiamiento del programa fue marginal. Las empresas, como se señaló anteriormente, en general no tomaron la iniciativa de solicitar prácticas laborales. Asimismo, sólo algunas empresas, dependiendo de su política en este ámbito, dieron, de forma voluntaria, una contribución financiera a los jóvenes que realizaban las prácticas laborales en sus establecimientos. Esto podría reflejar la necesidad de una estrategia más fuerte de sensibilización del sector empresarial. La incorporación en la segunda fase del Programa de una línea de trabajo específicamente dirigida a lograr una mayor vinculación del Programa con el mundo productivo, previendo su participación en la definición del contenido de la capacitación, representa un esfuerzo en esta dirección.

Un aporte significativo de Chile Joven fue la creación de un mercado de organismos capacitadores especializados en la formación de jóvenes de bajos recursos. Se pudo observar, sin embargo, que la calidad de la capacitación fue dispareja durante la primera fase. La solución a este problema no radica únicamente en la provisión de servicios de apoyo técnico puntuales a los OTEs más necesitados, sino que incluye la creación, por obra del SENCE, de espacios de discusión y mecanismos de intercambio de experiencias entre los organismos capacitadores. Esto, además de repercutir positivamente sobre el desempeño individual de los OTEs, propiciaría una mayor colaboración entre éstos, asegurando la utilización óptima de los recursos disponibles localmente.

Por otro lado, la asignación de la mayoría de los recursos a líneas de capacitación como el CEL o el CFJ refleja una concepción sobre el tipo de demanda laboral, fuertemente sesgada hacia el trabajo permanente y asalariado en la industria. Cabe considerar la necesidad de superar este enfoque, en vista de los cambios estructurales en la dinámica de mundo del trabajo, y urge ampliar y perfeccionar los mecanismos de identificación de demandas (Tokman, 1994). Esto se vuelve tanto más necesario, frente a la heterogeneidad de situaciones en que se encuentran los jóvenes considerados dentro del “grupo meta” a los que hay que hacer frente y que exigen un abanico de alternativas y no de respuestas únicas y excluyentes.

El análisis de Chile Joven ha destacado que la capacidad de aprendizaje y de inserción laboral de los jóvenes varía según su edad, género, situación socioeconómica y niveles de escolaridad. Esto apunta a la necesidad de diseñar servicios de capacitación diferenciados para grupos específicos de jóvenes. Este enfoque tiene la ventaja de permitir un ajuste del contenido y de la metodología de la capacitación en función de los problemas específicos de un grupo, logrando de tal manera un impacto mucho más elevado. Esto significa que la duración, contenido, metodología y costo de la capacitación variarían en base a las características y exigencias de cada grupo. Es evidente que las inversiones requeridas, en términos de tiempo y recursos, para los grupos con mayores desventajas de ingreso al mercado del trabajo son más elevadas que para los grupos de jóvenes con mayor potencial de conseguir un empleo. Para el primer tipo de beneficiarios sería oportuno prever, en lugar de un único curso, una serie de actividades de capacitación en un horizonte temporal de mediano plazo.

El énfasis en servicios de capacitación para grupos específicos de jóvenes se traduciría también en un mejor funcionamiento del mercado de la capacitación. Las OTEs con mayor vocación social y experiencia de campo se especializarían en programas de formación para jóvenes con mayores dificultades de incorporación en el mercado, mientras que los organismos más orientados a la obtención de beneficios económicos o ganancias se concentrarían en los jóvenes con un mayor nivel de empleabilidad.

En la actualidad, los jóvenes que no consiguen incorporarse al mercado de trabajo, o que deciden no volver a estudiar, no cuentan, una vez concluido el curso, con otras oportunidades de formación. Esto es fuente de enormes

frustraciones que pueden traducirse en conductas socialmente indeseables. Para evitar que esto ocurra y para capitalizar una inversión social ya realizada, sería conveniente contemplar mecanismos que permitan “rescatar” a dichos jóvenes y dirigirlos hacia otras oportunidades de capacitación u otros programas sociales que operen a nivel local. Habría que construir “puentes” entre los cursos de capacitación y, por ejemplo, los programas del FOSIS de apoyo al desarrollo juvenil. El éxito de esta dinámica de trabajo depende en gran medida de la capacidad de convocatoria y de articulación de los municipios y de la presencia, a nivel local, de organismos de intermediación y capacitación adecuadamente equipados y dinámicos.

E. INDAP: APOYO PRODUCTIVO A LOS CAMPESINOS

1. Características generales

El Instituto de Desarrollo Agropecuario fue creado en los años 60 con el fin de constituirse en un apoyo para la gestión y desarrollo de las unidades productivas generadas en virtud del proceso de reforma agraria y para la agricultura campesina en general. Luego de casi 30 años de existencia el INDAP ha tenido cambios significativos y en la actualidad se encuentra abocado a un proceso de modernización institucional importante.

“La misión básica del INDAP es promover y fomentar el desarrollo y consolidación de la agricultura familiar campesina como estamento social sustantivo de la ruralidad del país y como agente económico válido y permanente en el agro nacional, integrada al desarrollo global en base a producciones competitivas y organizaciones funcionales a sus requerimientos. A través de ello se pretende contribuir al abatimiento de la pobreza rural, al logro del desarrollo productivo sustentable, a una integración participativa de los segmentos poblacionales que conforman y, en suma, a una modernización del mundo rural” (Ministerio de Agricultura, 1996).

Desde el punto de vista de su estructura, el INDAP tiene su dirección nacional en Santiago, 13 direcciones regionales y tiene además representación en 99 localidades a través de las agencias de área y oficinas del INDAP, siendo estas últimas las ventanillas de atención directa al campesino. Administrativamente está dividido en Departamentos, Programación Estratégica, Desarrollo Agropecuario, Desarrollo de Proyectos, y Finanzas y Administración, además de dos unidades especializadas, una de Control de Gestión y otra de Desarrollo Institucional.

Un aspecto central de la recomposición del INDAP luego de los años de gobierno militar, durante los cuales mantuvo un perfil relativamente bajo, ha sido recuperar su capacidad de acción como instrumento significativo de apoyo al desarrollo rural. Para ello, una de las principales tareas ha sido recuperar un nivel presupuestario que permita alcanzar una cobertura crítica mínima y otorgar

Cuadro 12 Presupuesto 1986-1996 (miles de pesos de septiembre de 1996)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
INGRESOS	43 828 856	33 318 826	34 697 270	31 949 972	31 100 105	42 348 751	53 475 395	58 246 777	55 713 119	56 431 258	65 747 493
Operación	18 721	14 808	1 905 292	1 461 015	1 250 505	2 133 751	1 726 258	1 845 864	1 261 881	1 323 466	s.d.
Recuper. crédito	19 153 812	19 287 306	16 482 276	13 642 633	13 746 590	18 244 812	16 278 570	17 406 460	17 240 451	18 463 910	221 163 186
Deuda	19 390 820	8 869 371	12 316 953	13 227 470	12 953 096	184 530 181	19 474 773	10 159 777	10 067 495	10 370 502	0
Otros ingresos	911 542	925 910	771 720	636 872	324 734	419 444	280 669	459 235	731 982	1 057 305	2 579 290
Aporte fiscal	4 353 961	4 220 432	3 221 029	2 981 982	2 786 980	3 097 726	15 715 125	28 375 441	26 411 409	25 216 074	41 005 017
GASTOS	43 828 856	33 318 826	34 697 270	31 949 972	31 100 105	42 348 751	53 475 395	58 246 777	55 713 119	56 431 258	63 270 064
Personal	4 240 779	4 087 339	4 237 660	4 027 946	3 648 372	3 863 649	4 978 314	5 030 008	6 159 234	6 752 202	8 182 742
Bienes y servicios	1 181 478	1 226 982	1 087 014	984 474	900 715	1 059 119	1 409 082	2 107 521	2 134 343	2 120 522	2 390 547
Transferencias a/	3 711 565	3 447 982	5 272 448	4 933 105	4 509 437	6 793 201	10 202 250	11 416 167	12 183 158	11 990 725	15 856 056
Inversión real b/	1 682 520	1 650 566	127 007	426 063	105 247	139 923	739 774	1 418 147	778 696	758 208	862 056
Inver. financiera c/	17 425 737	15 469 138	15 604 622	13 873 326	12 681 852	18 612 215	19 241 375	24 696 074	28 026 067	27 194 550	32 839 523
Servicio deuda	15 447 088	7 354 226	9 046 719	7 469 027	9 107 120	11 580 919	19 579 903	12 603 151	6 274 890	7 615 051	1 345 577
Otros	10 889	82 593	321 800	235 758	147 901	300 725	324 698	175 709	156 731	0	1 793 563

Fuente: Información facilitada por la Unidad de Presupuesto de INDAP.

a/ Corresponde a programas subsidiados por INDAP, siendo el más importante el de transferencia tecnológica.

b/ Corresponde a inversión en vehículos, oficinas, etc.

c/ Corresponde al programa de crédito en todas sus líneas.

un servicio relativamente eficiente. Este esfuerzo de los recientes gobiernos se ve reflejado en lo que ha sido la evolución del presupuesto en el período, el cual ha crecido de manera importante en términos reales (cuadro 12).

2. Modernización institucional

En el proceso de modernización del INDAP actualmente en curso, se ha definido como objetivo central la revalorización de la economía campesina familiar, en un sentido centralmente económico-productivo: esto es, apoyarla en su transformación productiva tendiente a la integración a una economía de mercado. Respecto de la transformación y modernización de la pequeña agricultura la estrategia del INDAP apunta a:

- a) Ajustar o rediseñar sus sistemas de producción en relación a las opciones y restricciones que presentan los mercados, a partir de una adecuada valoración de sus propias fortalezas y debilidades.
- b) Integrar y gestionar organizaciones funcionales a sus intereses, que aseguren un acceso fluido a servicios técnicos y financieros, los articule a mercados modernos y los integren a los sistemas públicos y privados de decisión.
- c) Profundizar y consolidar su articulación a sistemas productivos modernos que potencien las ventajas comparativas de la pequeña producción, traduciéndolas en ventajas competitivas para que efectivamente este sector sea parte de las cadenas agrocomerciales y de servicios.
- d) Incrementar sus capacidades y patrimonios con el fin de mejorar sus opciones de negociación como agentes económicos y como actores sociales (Ministerio de Agricultura, 1996).

A objeto de adecuarse a estas nuevas metas, desde una óptica institucional, el INDAP en la actualidad está buscando construir una estructura orgánica más eficiente. Esto básicamente significa estructurar una gestión por resultados, medidos según la función que cada instancia institucional deba cumplir. Para este efecto se ha considerado fundamental implementar una “lógica de programas”, en el sentido de que las demandas al INDAP ingresen como proyectos, de manera que éstos sean satisfechos en parte en base al conjunto de instrumentos que el INDAP posee. Un segundo punto fundamental en este nuevo enfoque de INDAP, es que se desea privilegiar a la organización campesina como ente interlocutor y canalizador de la demanda individual organizada; habida cuenta que seguirá atendiendo a los usuarios de manera individual como ha sido tradicional.

El INDAP definió los siguientes lineamientos estratégicos de modernización institucional de la gestión: (a) gestión orientada por resultados e impactos, (b) gestión por proyectos, (c) gestión desconcentrada, (d) gestión integrada y flexible, (e) gestión evaluadora, y (f) gestión innovadora .

3. Apoyo al desarrollo productivo

INDAP tiene una política de desarrollo productivo definida sobre la base de proyectos y de instrumentos.

a) *Proyectos de desarrollo territorial*

Se ubican en unidades territoriales homogéneas desde el punto de vista agroecológico y de especialización productiva. Contemplan un cierto nivel de organización de los productores y de articulación con los mercados y nacen de las demandas productivas de los campesinos para buscar un mercado específico de salida a sus productos.

b) *Proyectos microrregionales*

Fomentan una actividad productiva central, operada por una organización campesina. Involucran a un número significativo de campesinos, en un área territorial determinada, captando una proporción significativa de los recursos que el INDAP le entrega a través de sus servicios. Durante 1995 se invirtieron más de mil doscientos millones de pesos en 7 grandes proyectos.

c) *Proyectos de desarrollo local*

Con un carácter más focalizado espacialmente y en sus objetivos, tienen un número inferior de usuarios y pueden estar centrados en aspectos específicos de la producción agropecuaria. En estos proyectos se invirtieron cerca de dos mil trescientos millones en casi 40 proyectos que beneficiaron alrededor de dos mil setecientos usuarios.

d) *Proyectos focalizados en áreas de pobreza, con financiamiento internacional*

Se realizan a partir de un convenio entre el INDAP y una agencia de cooperación internacional y abordan problemáticas específicas. Abarcan espacios geográficos extensos y sus objetivos son compartidos por las entidades participantes. Durante 1996 había en marcha cinco proyectos por más de setenta millones de dólares en total.

e) *Proyectos de inversión para la modernización*

Durante 1995, el INDAP creó un nuevo instrumento, el Concurso Nacional de Proyectos de Inversión para la Modernización de la Agricultura Familiar Campesina, cuyo objetivo es poner a disposición del usuario recursos financieros y soporte de servicios que surjan de demandas de proyectos de inversión. Hasta 1996 se habían aprobado 423 proyectos por un monto de dos mil seiscientos millones de pesos.

f) *GESTOR*

Es un instrumento creado en 1996 de apoyo a la gestión y fortalecimiento de la organización campesina y está concebido para organizaciones campesinas

y grupos de campesinos no formalizados. El objetivo del GESTOR es, por lo tanto, fomentar y potenciar la asociatividad de grupos con o sin personería jurídica, cuyos miembros sean pequeños productores, con el fin de que puedan desarrollar y gestionar actividades económico-productivas en forma conjunta.

g) *FODEM*

El Fondo de Desarrollo Empresarial, FODEM, tiene su fundamento en el rol explícito y estructurante que el INDAP le asigna a la organización campesina. Tiene por objetivo contribuir al desarrollo empresarial de las actividades económico-productivas de las organizaciones de productores agrícolas y campesinos formalmente organizados a objeto de permitir una inserción competitiva y estable en los mercados (durante 1995 se asignaron 44 FODEM a 50 organizaciones por un monto de 395.5 millones de pesos).

h) *Centros de gestión*

Este es un instrumento en pleno desarrollo y se trata de instancias especializadas en la prestación de servicios de asesorías directas de carácter técnico-económico a las organizaciones campesinas que constituyen sus usuarios. Existen dos de estos centros operando, uno vinculado a la Universidad Austral y otro, a la Universidad de Talca. A fines de 1995 se firmó un convenio con la Unión Europea para cofinanciar 10 nuevos centros.

Respecto de los resultados del esfuerzo desplegado por INDAP en materia de estimular el desarrollo de organizaciones, el cuadro 13 presenta una imagen en dos momentos de evolución.

Cuadro 13 Evolución de la organización campesina

Año	Cooperativas		Asociaciones gremiales		Sindicato independiente		Sociedades comerciales		Totales	
	No	Socios	No	Socios	No	Socios	No	Socios	No	Socios
1990	156	12 800	62	17 830	450	41 798	23	1 077	691	73 505
1995	246	15 427	105	47 500	586	53 702	75	2 140	1 014	118 768

Fuente: INDAP, Departamento de Organización (borrador) 1996.

Además de este eje, que constituye la lógica de proyectos y la estructuración de la implementación a través de las organizaciones campesinas, existen otros servicios del INDAP, que complementan su actividad, entre éstos destacan el financiamiento, la transferencia tecnológica y agronegocios.

4. Servicio de apoyo al fomento

a) *Financiamiento*

Este servicio, tal como lo indica su nombre, tiene por objeto apoyar financieramente al segmento campesino, toda vez que se trata de un sector de la sociedad que no es sujeto de crédito del sistema financiero privado formal; por lo tanto se trata de crédito subsidiado. Este servicio ofrece a usuarios individuales, créditos corrientes de corto y largo plazo y créditos básicos de producción y capitalización.

En 1995, los créditos con fines productivos entregados a través de este servicio se otorgaron en unidades de fomento y tuvieron un interés anual del 7.1%. Los créditos tienen un subsidio que va desde un 20% en aquellos destinados a capitalización básica hasta un 10% para largo plazo a organizaciones campesinas. Además, y a propósito de las medidas anunciadas por el Ministerio de Agricultura, se han establecido líneas de crédito especiales, para: (a) Obras de riego campesino, (b) Enlace forestal -DL 701-, (c) Programa concurso de proyectos y (d) Establecimiento y mejoramiento de praderas.

En relación al crédito total, en el período se observa tanto un crecimiento de los montos asignados como del número de beneficiarios, aunque estos últimos crecen a una tasa superior del monto del crédito, lo que explica la caída del monto promedio del crédito. Esto obedece a cuestiones de orden estratégico relativo al tipo de crédito priorizado. No obstante esto, hacia 1994 se inicia una recuperación clara (cuadro 14).

Cuadro 14 Crédito concedido por INDAP, 1986-1996

Año	Beneficiarios	Colocaciones (miles de pesos de 1996)	\$/beneficiario
1986	31 501	13 712 237	435 295
1987	31 189	12 961 159	415 568
1988	34 691	14 695 247	423 604
1989	47 599	14 711 289	309 067
1990	61 370	14 840 150	241 814
1991	70 802	16 070 024	226 971
1992	65 892	16 337 546	247 944
1993	71 911	16 487 142	229 271
1994	74 805	20 623 248	275 693
1995	82 160	25 570 935	311 233
1996	104 581	32 791 953	311 233

Fuente: Ministerio de Agricultura, Memorias INDAP, 1990-1993, 1995 y 1996.

En el transcurso del último semestre de 1996 se ha establecido un sistema de complementación del crédito con instancias privadas de financiamiento, a

través del bono de articulación financiera (BAF), el cual tiene por objeto subsidiar el costo de administración del crédito para los bancos y así hacer atractivo incorporarse en este negocio. Ya se efectuó la primera licitación y fue firmada la adjudicación.²³

b) *Asistencia técnica*

Este aspecto dentro de INDAP ha sido tradicionalmente abordado en el marco del Programa de Transferencia Tecnológica, en el cual, en base a un sistema externalizado de apoyo tecnológico, se apoya en un conjunto de empresas de transferencia tecnológica, las que atienden a los usuarios directamente. El sistema funciona por medio de una licitación de bonos de transferencia que son adjudicados a las empresas y cada bono, que en el fondo es un subsidio, tiene en la contraparte un usuario o beneficiario.

Este programa ha planteado algunos problemas de rigidez, respecto de lo cual INDAP ha implementado una nueva modalidad, de tal suerte que a partir de 1996, está operando el Servicio de Asesoría Agrícola, que contempla dos modalidades básicas y se define como un nuevo servicio integral, diversificado según la demanda efectiva de atención a los usuarios.

i) *Servicio de asesoría agrícola-proyectos*

Esta concebido para prestar asesoría a los usuarios de INDAP que participan en proyectos de desarrollo agrícola territorialmente acotados; su objetivo es la entrega de tecnologías productivas y de gestión en función de las demandas de los proyectos.

ii) *Servicios de asesoría-local*

Corresponden a una modalidad de servicio más general, orientando la atención a usuarios cuyas propuestas de desarrollo productivo mayoritariamente se encuentran en una lógica de proyectos.

Cuadro 15 **Campeños atendidos por los Servicios de Asesoría Agrícola (ex Transferencia Tecnológica)**

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
13 794	13 623	25 989	26 077	32 951	42 072	47 875	51 273	50 426	50 157	55 454

Fuente: Ministerio de Agricultura, Memorias INDAP, 1990-1993; 1994, 1995 y 1996.

23. Diario *La Epoca*, jueves 6 de noviembre de 1996.

En la actualidad se está iniciado una reflexión a fondo respecto de cómo estructurar este servicio y hay una creciente opción por generar un sistema que tenga como orientador del proceso de transferencia tecnológica, la demanda directa del usuario.

c) Agronegocios

Este es un servicio que tiene por objeto apoyar el desarrollo de la pequeña agricultura a través del fortalecimiento de su articulación con los mercados. En particular su cometido es facilitar y hacer más eficiente la inserción de la pequeña agricultura en los mercados de insumos, bienes y servicios; a nuevos espacios de mercado; y al acceso de información para la toma de decisiones, especialmente precios.

En este marco se han desarrollado algunas actividades, siendo las más destacadas: (i) creación de centros de acopio de leche, hortalizas y frutas, papas y granos; (ii) comercialización de leguminosas y de granos. Además este servicio promovió la agricultura de contratos, apoyando a los agricultores que trabajan con empresas, este es el caso del convenio IANSA-INDAP para la producción de jugos de manzana.

Otro servicio importante es la generación de información, a través del Sistema de Información de Precios (SIPRES) y la elaboración de estudios de mercado, preinversión y puesta en marcha de proyectos.

5. Apoyo al desarrollo humano

Si bien el INDAP tiene algunas actividades orientadas a la capacitación rural, no es el eje de su accionar. A este respecto existen un conjunto de instancias que son formalmente sistemas de capacitación a los productores y sus familias.

a) *Capacitación especializada en gestión empresarial*

Aquí se imparten cursos básicos de gestión empresarial en el contexto del Programa de capacitación especializada del servicio de desarrollo tecnológico.

b) *Capacitación a la agricultura familiar INDAP-SENCE*

Se trata de cursos de gestión para elevar el nivel de competitividad y la productividad de la agricultura familiar.

c) *Capacitación campesina*

Se trata de un subsidio que el INDAP tiene para apoyar a las organizaciones campesinas para preparar seminarios, talleres, u otro tipo de actividad relacionada a la capacitación.

d) *Taller de formación y capacitación de mujeres rurales INDAP-PRODEMU*

Se trata de cursos para fomentar en las mujeres el interés por las actividades productivas de la agricultura familiar y generar destrezas y conocimientos necesarios para que se puedan incorporar de mejor forma a las actividades productivas.

e) *Formación de jóvenes*

Se trata de un programa conjunto INDAP-SENCE implementado a partir de 1993, cuyo objetivo es abrir opciones productivas a los jóvenes rurales, a través de capacitación, apoyo crediticio y asistencia técnica.

6. Consideraciones finales

Como se destaca a lo largo de todo el texto, el INDAP está en un proceso de modernización y reorientación institucional, y por lo tanto, no es posible extraer lecciones concluyentes. A la vez muchas actividades que se indican son los primeros esbozos y no se puede afirmar nada respecto de su impacto ni de su sostenibilidad futura.

Sin embargo, un aspecto que se desprende de la línea de modernización, y que convendría profundizar tanto como sea posible, es el fortalecimiento de los usuarios, esto es, definir una tipología precisa, que permita caracterizar su demanda de manera lo más fina posible y en definitiva colocarlos, en su calidad de productores campesinos genuinos, como los reales orientadores y controladores del proceso de modernización institucional.

Sería conveniente elaborar una tipología que además de caracterizar al productor en términos de su patrimonio y acceso a recursos productivos, incluya algunas variables que permitan identificar conductas potenciales de los agricultores frente a escenarios económicos-productivos determinados.

Respecto de los programas del INDAP, éstos deberían favorecer la articulación creciente del beneficiario o usuario con otros programas de desarrollo agrícola y social y también promover la integración de estos segmentos sociales con agentes privados de producción.

PARTE V

Conclusiones y apuntes para el futuro

En esta parte final se presentan brevemente algunas de las conclusiones principales de este informe. Primero, se resumen algunos aspectos claves del desarrollo de la economía chilena; la evolución macroeconómica, las políticas que apoyaron esta evolución y el proceso de modernización productiva. Segundo, se describen los logros y problemas del mercado de trabajo: la creación de empleo, su calidad, los cambios en el funcionamiento del mercado laboral. Tercero, se presentan las conclusiones de un análisis de la sustentabilidad del proceso: el papel de las instituciones, el sistema educacional, la competitividad y los problemas del medio ambiente. Cuarto, se analizan los resultados de una selección de políticas focalizadas.

Sobre la base de las conclusiones del informe, se sugieren a continuación algunas prioridades futuras, en cuatro campos: el equilibrio del mercado laboral; la calidad del empleo; las instituciones laborales, y la sustentabilidad.

CONCLUSIONES DESARROLLO EN CHILE: CRECIMIENTO, EMPLEO Y POBREZA

Crecimiento económico

1. Durante los últimos 13 años, la economía chilena ha crecido de un modo vigoroso y sin interrupciones, en el ciclo de crecimiento más largo que registran las cuentas nacionales.¹ A lo largo de ese período, el país ha pasado

1. Entre 1986 y 1996 Chile ha crecido a un 7% anual, en tanto la economía mundial lo hizo en un 3.3%, América Latina en 2.7% y los países en desarrollo al 5.3%. El grupo de 30 países asiáticos lo hizo al 7.8%. En ese lapso, el producto por habitante creció al 5.5% anual y en 76% para todo el período.

- de una situación de brecha externa, con elevados niveles de desempleo y de pobreza a una situación de crecimiento alto y sostenido, con estabilidad macroeconómica, niveles récord de ahorro e inversión, fuertes incrementos en productividad, solvencia externa y avances importantes en la reducción de la pobreza. El desempeño económico chileno ha sido ampliamente reconocido a nivel internacional, en tanto el discurso público recoge la existencia de una oportunidad histórica de abandonar el subdesarrollo en un par de décadas, beneficiándose del consenso básico entre sector público y privado en torno a las principales orientaciones del desarrollo y la política económica.
2. El elevado ritmo de crecimiento económico ha permitido incorporar al mercado de trabajo a una gran cantidad de personas, permitiendo una importante reducción del desempleo. Dicho crecimiento ha permitido alcanzar un nivel de ocupación que llegó a considerarse cercano al pleno empleo. Esto pone en el centro del debate nacional los temas de productividad, desarrollo tecnológico e inversión en recursos humanos, ya no sólo como instrumentos de competitividad y equidad sino también como claves para perseverar en un crecimiento con estabilidad macroeconómica.
 3. La estabilidad macroeconómica ha sido el principio rector de la política económica en el período reciente, adaptando las políticas sociales, sectoriales y de desarrollo a las posibilidades del equilibrio fiscal y a los balances macroeconómicos. El Banco Central ha jugado un rol central en la política antiinflacionaria, ejerciendo eficazmente su rol autónomo desde diciembre de 1989. El gobierno central, por su parte, ha colaborado al mantener una política fiscal equilibrada, con elevado ahorro en su cuenta corriente, junto a una selectividad sectorial ex-post y a un esfuerzo de focalización en las políticas sociales.
 4. Impulsados fundamentalmente por el ahorro de las empresas, el ahorro y la inversión han crecido notablemente, más que duplicando en una década su importancia relativa respecto del PIB. El sector público se ha transformado en un proveedor neto de ahorros para la economía, consolidándose una gestión con superávit globales desde 1987. Debido a la reforma previsional de 1981 que generó una necesidad de fondos públicos (de entre 4 y 5% del PIB) para pagar la deuda derivada del antiguo sistema previsional, el gobierno ha debido mantener un importante superávit corriente. El ahorro externo se ha constituido en fuente importante de financiamiento de proyectos productivos, especialmente en lo que respecta a grandes proyectos de explotación de recursos naturales; sin embargo, con el objeto de mantener al ahorro externo como una fuente complementaria de recursos, ha destacado el esfuerzo por mantener un déficit de cuenta corriente en balanza de pagos a un nivel sostenible en el largo plazo (3 a 4% del PIB). Perseverar y aún mejorar los ya elevados niveles de ahorro es probablemente el principal de los actuales desafíos macroeconómicos de la economía chilena.

5. Para aprovechar cabalmente la oportunidad del retorno a los mercados financieros, la autoridad económica ha buscado asegurar un acceso estable a los flujos externos e intentar que se canalicen hacia inversiones que mejoren la competitividad. Ello se ha expresado en un cambio cualitativo en la cuenta de capitales, donde gradualmente la inversión extranjera directa y los capitales de largo plazo han remplazado a los capitales de corto plazo, como principal fuente de financiamiento. Con ello se ha modificado estructuralmente la relación de la economía chilena con el exterior, mejorando la clasificación de riesgo-país, renovando y diversificando el acceso a los mercados voluntarios de crédito, reduciendo drásticamente los indicadores de endeudamiento externo y, en fin, transformando al país de deudor en acreedor neto ante el Fondo Monetario Internacional. Esta última situación, de paso, le impone nuevas responsabilidades en su política económica internacional.
6. La política económica de los 90 ha privilegiado emitir señales de mediano plazo estables, de modo que el desempeño de los agentes económicos privilegie horizontes largos y decisiones productivas. Ello es un estímulo al desarrollo productivo y exportador, ya que al estabilizarse los horizontes macroeconómicos, se reduce la incertidumbre, mejorando la rentabilidad de la inversión y ampliándose el espacio para las ganancias en productividad y competitividad. Los equilibrios macroeconómicos además cumplen un rol social, en tanto una inflación baja y declinante han permitido aumentos sostenidos en el salario real, apoyados en incrementos en productividad. De otra parte, el crecimiento ha elevado persistentemente los recursos reales asignados al gasto social, evitando ciclos bruscos que afecten la continuidad y cobertura del mismo.

Modernización productiva

7. Chile enfrenta un cambio estructural en la dinámica de su crecimiento. En la segunda mitad de los años 80, el crecimiento se vio favorecido por mejoras importantes en términos de intercambio y por alzas significativas en el tipo de cambio real que mejoraron la competitividad-precio de las exportaciones. En tal período, el crecimiento consistió básicamente en recuperar la capacidad productiva en desuso, con una brecha considerable entre producto efectivo y potencial. En los 90, al coparse la capacidad productiva más fácilmente incorporable, el crecimiento ha debido fundamentarse más en esfuerzos de inversión y en ganancias en productividad y eficiencia.
8. Profundizar los aumentos en la productividad aparece como un claro desafío para la política macroeconómica y para la política de desarrollo productivo, en tanto pasa a constituir un determinante en la sustentabilidad del proceso de crecimiento de la economía. Esta última política abarca campos tan diversos como la adquisición, generación y difusión de tecnologías; un

mayor esfuerzo de I&D en las empresas; la reforma y modernización del sistema educacional, la mejora en cobertura y pertinencia en las actividades de capacitación y el despliegue de políticas e instituciones orientadas a afianzar las redes de un sistema de innovación nacional. Se trata en todos estos casos, de ámbitos que muestran rezagos en la competitividad de la economía chilena y que deberán recibir más atención en las políticas públicas futuras.

9. El desafío de productividad abarca prácticamente a todos los sectores pues la brecha de productividad respecto de las mejores prácticas internacionales es generalizada. La productividad media por ocupado es un tercio de la norteamericana pero además existe una acentuada heterogeneidad entre ramas, empresas y regiones. La productividad por ocupado de las pequeñas empresas es 38% de la respectiva en las grandes empresas; la productividad del sector electricidad, gas y agua es más de nueve veces la productividad del sector agrícola y en la propia industria manufacturera, la productividad del subsector sustancias químicas industriales quintuplica a la de textiles o prendas de vestir.
10. El crecimiento económico durante los últimos 13 años también admite dividirse en dos fases, examinando ahora su dinámica sectorial. El primer período (1985-1989) estuvo liderado por las ganancias en competitividad-precio de los sectores transables, y por lo tanto estuvo marcado por un auge exportador, con crecimientos importantes del sector agropecuario y silvícola, del sector pesquero y manufacturero. En dicho período también hubo sectores de no transables que se expandieron a una tasa bastante elevada, como aconteció en construcción, comercio o telecomunicaciones y como lo muestran ciertas investigaciones, tal dinámica no estuvo ajena a la dinámica exportadora. Estas diferencias tienen también que ver con las opciones tecnológicas disponibles.
11. Durante el segundo período (1990-1996), consistente con la caída del tipo de cambio real, han adquirido mayor importancia una serie de sectores no transables, como el sector de servicios básicos (electricidad, gas y agua); el comercio y el transporte y comunicaciones. Con todo, las exportaciones globales y no tradicionales han mantenido una dinámica de elevada expansión, dando cuenta de las ganancias en productividad del sector. Recuperaciones en el nivel del tipo de cambio real o frenos en su tendencia declinante dependerán esencialmente de conseguir mayores niveles de ahorro interno y de obtener mejoras relativas en el crecimiento de la productividad del sector no transable.
12. Otro factor que puede dar un nuevo impulso al sector exportador, es la política de acuerdos comerciales que viene siendo adoptada, en tanto ellos significarán un aumento de la apertura comercial del país, logrando simultáneamente aperturas recíprocas en los principales socios comerciales. Las exportaciones chilenas muestran un interesante proceso de diversificación de productos y de mercados, aumentando la importancia de

las exportaciones de manufacturas (tanto basadas en recursos naturales como el resto). Sin embargo, las exportaciones siguen estando bastante concentradas en recursos naturales, que como es bien sabido, tienden a precios más volátiles y son más vulnerables a presiones proteccionistas. Una motivación importante detrás de la política de acuerdos comerciales es justamente la apertura de mercados para los productos chilenos de mayor valor agregado, en particular, tratando de desmontar las prácticas de escalonamiento arancelario presentes en los principales mercados industrializados que frenan las posibilidades de exportación de manufacturas.

Pobreza y distribución del ingreso

13. Desde 1987 hasta 1996, Chile ha experimentado una baja constante en los niveles de pobreza, registrándose una disminución de 21.9 puntos porcentuales desde el 45.1% de la población en 1987 hasta el 23.2% en 1996. La indigencia experimentó un descenso relativo aún mayor, alcanzando en 1996 menos de la tercera parte de su valor en 1987. Existe acuerdo en que ese resultado positivo se debe al constante crecimiento económico, que ha generado las bases para el aumento de las oportunidades de las personas. Ello ha sido acompañado por un significativo aumento del salario mínimo y por el incremento de los recursos destinados al gasto social en función de políticas sociales estables y dirigidas a los sectores de mayores necesidades.
14. Al actual ritmo de incidencia del crecimiento sobre la pobreza y creciendo al 6.5% anual hasta el año 2000, es posible llegar a inicios del siglo próximo con más de dos millones de chilenos aún sumidos en la pobreza. Esta extrapolación lineal no considera que la “pobreza dura” puede ser más refractaria al crecimiento económico, ni que la “modernización” también genera pobres y excluidos. Ello parece acontecer con aumentos de productividad que desplazan mano de obra, sin adecuadas políticas de readiestramiento que faciliten la reinserción laboral en actividades de mayor productividad. Esto acentúa la heterogeneidad en la base productiva con diferenciales muy elevadas de productividad y remuneraciones entre sectores y a su interior.
15. Existe una relativa claridad sobre el hecho de que luego de una década de crecimiento elevado, los beneficios se concentran, limitando el acceso de las mayorías a las oportunidades de progreso. Los cambios en la distribución del ingreso, que es concentrada, son marginales. Hay avances respecto de los índices más elevados de concentración de mediados de los 80 pero aún no se retorna a los del período anterior al régimen militar. Comparando con ese período, se aprecia un marcado empeoramiento en los grupos medios, nulo avance en el 40% más pobre y un mejoramiento en el 10% más rico.

16. La distribución de los ingresos autónomos se ha mantenido prácticamente constante en una década de crecimiento. Ello indicaría que los escasos avances en la distribución personal y familiar del ingreso no surgen tanto en la estructura productiva –en la distribución funcional del ingreso– como a través de las políticas activas de gasto social que se han realizado, particularmente concentradas en traspasos de ingresos hacia el decil más pobre.

EVOLUCION Y CALIDAD DEL EMPLEO

Evolución del empleo y desempleo

1. El desempeño general del mercado laboral en Chile durante el período 1986-96 fue destacado. Durante este período se crearon más de 1 400 000 empleos (neto), lo que permitió que la tasa de desempleo bajara desde un 10.4% en 1986 a un 6.2% en 1992, para mantenerse relativamente estable entre 6 y 7% (según las estimaciones revisadas de 1996).
2. Al analizar estas cifras, hay que tener en cuenta que en los años anteriores al período de análisis hubo un crecimiento explosivo del desempleo abierto, por lo que el mejoramiento refleja en buena parte la recuperación exitosa luego de la crisis de los años 1982/83. La creación de empleo se debe en primer lugar al desempeño de la economía en términos de crecimiento y estabilidad de condiciones macroeconómicas. Además, los efectos negativos netos que había tenido la apertura comercial sobre el empleo disminuyeron durante el período de análisis con los ajustes en el sistema industrial.
3. La creación de empleos en los últimos años estuvo muy estrechamente correlacionada con el crecimiento económico, con una variación cíclica que correspondía al ciclo económico. En particular, en 1994 y 1995, la creación de empleos fue mucho menor que en los años anteriores. Aunque el empleo creció nuevamente en 1996, la tendencia de largo plazo parece una baja en la relación empleo-producto, que sería deseable en la medida que refleje un necesario aumento de productividad, pero que plantea preguntas para el desempeño futuro del mercado del trabajo. Con todo, es importante destacar también la heterogeneidad de los aumentos de productividad que podrían existir y en los aumentos variables en la demanda de distintos tipos de mano de obra.
4. Cabe destacar la fuerte incorporación de mujeres al mercado laboral durante el período de análisis. Su tasa de participación aumentó en 5 puntos de por ciento entre 1986 y 1993 (de 29.8% hasta 34.9%) antes de bajar levemente en los últimos dos años. Respecto de su comportamiento en el mercado laboral, la creación de empleos genera flujos importantes de entrada y salida de mujeres desde el sector pasivo, lo que podría explicarse por la existencia de un pool de inactivas que están dispuestas a entrar a la fuerza de trabajo cuando se dan las condiciones.

Composición del empleo

5. El empleo industrial, que había venido subiendo en forma sostenida desde 1986, está prácticamente estancado desde 1994. Si bien la creación de empleos en ramas diferentes que la industria no es en sí un hecho negativo, debe causar cautela respecto de la estrategia de desarrollo futuro: es justamente el sector industrial el que tendría que jugar un papel clave en la llamada “segunda ola exportadora” que consiste en exportar productos con mayor valor agregado. En 1992, el empleo agrícola llegó a su máximo nivel durante el período analizado, y desde entonces ha descendido en forma sostenida, ilustrando los efectos que tiene la modernización agrícola basada en aumentos de productividad, tendencia que probablemente continuará. Durante el final del período ha habido un repunte en la construcción y sobre todo en los servicios, donde hay un crecimiento de la productividad inferior al promedio.
6. A pesar del crecimiento económico elevado y del buen desempeño del mercado laboral, la participación del sector informal en el empleo total casi no ha cambiado durante el período de análisis. En este sentido, el sector informal no puede ser considerado como un mero sector de “reserva” que cobra importancia solamente en tiempos de crisis en los mercados laborales formales. Se trata por el contrario de un sector que concentra de manera relativamente permanente a un tercio de los empleos.

Ingresos

7. Durante el período de análisis, el índice de remuneraciones reales aumentó en 3.4% al año, mientras que el salario mínimo lo hizo en 4.2%. Este desempeño positivo, sin embargo, tuvo lugar luego de una profunda caída en los años inmediatamente anteriores (1983-85). La política de fijación del salario mínimo procuró ser un instrumento para introducir mayor equidad en la estructura de remuneraciones chilena. Este objetivo se refleja en el aumento en la relación salario mínimo/índice general de remuneraciones. No hay ninguna evidencia de que el aumento real de los salarios mínimos haya tenido un impacto negativo sobre el empleo.
8. Hay una alta concentración de la mano de obra ocupada en los tramos de bajos ingresos (68% por debajo de tres salarios mínimos) y con una distribución bastante uniforme a este nivel (el promedio de los cuatro primeros quintiles está alrededor de los dos salarios mínimos). Los diferenciales salariales por ocupación en el sector moderno muestran una evidente mejora relativa de los gerentes, administradores y directores frente al resto de las categorías. Los diferenciales intraobreros e intraempleados no muestran tendencias claras. La categoría profesionales y técnicos experimentó una caída frente al grupo de empleados especializados.

9. Los resultados de los instrumentos colectivos (en que participa un 15% de la fuerza de trabajo asalariada) en materia de salarios de base en el período analizado son inferiores a la evolución de las remuneraciones reales promedio. Esto puede implicar una pérdida relativa en la participación de este grupo de trabajadores en el ingreso total, o bien un incremento de otros componentes de la remuneración, distintos del salario de base. Aquellas ramas de actividad económica caracterizadas por mayores tasas de cobertura (minería y electricidad) experimentaron aumentos menores en sus remuneraciones promedio. Entonces, la sindicalización y la negociación colectiva no pueden ser citadas como principal factor para el alza de las remuneraciones.

Calidad del empleo

10. El desarrollo de la calidad del empleo en el proceso de modernización económica y productiva es altamente heterogéneo. Primero, mientras que algunos grupos de trabajadores mejoran sustancialmente sus condiciones de trabajo y de vida, otros permanecen rezagados o, incluso, ven empeorar sus condiciones. Segundo, no todos los factores que inciden en un indicador resumen de la calidad del empleo avanzan necesariamente en la misma dirección, como por ejemplo en el caso de la existencia o creación de empleos que muestran una combinación de aspectos positivos con insuficiencias en dimensiones específicas: riesgos, protección social, intensidad, estrés.
11. Aunque no todas las dimensiones de la calidad del empleo son fácilmente medibles, los datos de la encuesta CASEN (1994) permiten una primera aproximación a los distintos tipos de empleo en Chile y su calidad en términos de ingresos, acceso a la capacitación, cotización en un sistema provisional, tasa de sindicalización y horas trabajadas. El 48% de los ocupados en Chile pertenece a la categoría de asalariados estables protegidos (permanente y con contrato), el 8% a la de asalariados inestables protegidos (no permanente o servicio doméstico, con contrato), el 15% a asalariados no protegidos (sin contrato) y el 3% a temporeros. Finalmente, el 23% de los ocupados corresponde a la categoría cuenta propia y el 3% a los empleadores.
12. Al comparar la categoría de asalariados estables protegidos con las otras categorías de asalariados, se observa en promedio una clara ventaja para los asalariados estables protegidos: el 24% de ellos ha tenido alguna capacitación durante el año anterior a la encuesta (entre 2% y 10% para las otras categorías de asalariados), el 15% está afiliado a un sindicato (entre 1% y 4%), solamente el 4.4% no cotiza en ningún sistema previsional (entre 13% y 73%) y el ingreso promedio del trabajo es de \$ 160 000 (entre \$ 59 000 y \$ 98 000).

13. El promedio de las horas trabajadas se mantuvo sin grandes cambios entre 1986 y 1995 (46 horas). Sin embargo, se observa un aumento en el porcentaje de los ocupados que trabaja 48 horas semanales (desde un 34% en 1986 hasta un 57% en 1995), mientras que el porcentaje de los horarios más largos y más cortos disminuyó. Estos datos globales esconden casos extremos que ocurren en sectores de importancia estratégica como la minería. En algunas empresas de subcontratación en lugares lejanos, existen sistemas que van hasta 20 días consecutivos de trabajo de 12 horas, con 10 días de descanso.
14. Respecto de la seguridad y salud ocupacional, los datos globales de accidentabilidad indican una tasa de accidentes de alrededor de 11% de la fuerza laboral durante el período de análisis, luego de una disminución a la mitad entre 1970 y 1986. Sin embargo, estos datos tienen una cobertura limitada (incluyen solamente las empresas afiliadas a las Mutualidades) y esconden variaciones importantes entre sectores económicos, empresas de tamaños distintos y tipos de riesgos ocupacionales.
15. Chile se encuentra en una situación de “tránsito epidemiológico”, donde se superponen o combinan los antiguos con los nuevos riesgos laborales. La incorporación de equipos automatizados implica un alejamiento del trabajo humano de los insumos y de su manipulación directa, lo que ha reducido riesgos clásicos de neumoconiosis en los mineros, operarios textiles y metalúrgicos, o de intoxicaciones químicas agudas. Sin embargo, las nuevas tecnologías aportan también nuevos riesgos. El uso intensivo y repetitivo de partes u órganos del cuerpo en desmedro de otros, como las manos en la digitación y el uso de la pantalla de datos, puede ocasionar enfermedades de ocurrencia masiva nueva como la tendosinovitis o acelerar trastornos de la visión.

Nuevos empleos

16. La dinámica chilena de la reestructuración económica en un contexto globalizado implica una serie de cambios en los sistemas productivos que a su vez tienen un importante impacto sobre las formas de empleo y el contenido del trabajo.
17. Un fenómeno muy extendido que tiene un fuerte impacto en las características del empleo y el contenido del trabajo es la subcontratación. Hay que distinguir entre la subcontratación de bienes o de prestación de servicios, por un lado, y la subcontratación de trabajo, por otro. Ejemplos para la subcontratación de bienes y de servicios en Chile son la industria del calzado y del vestuario, donde una parte de la producción se externaliza a pequeños talleres o trabajadores a domicilio, así como la minería. La minería es el único sector económico cuyas estadísticas del empleo diferencian entre empresas mandantes y empresas contratistas; según estos

datos, el porcentaje del empleo de empresas contratistas en el total aumentó desde un 8% en 1989 hasta un 33% en 1995.

18. En el caso de la subcontratación de trabajo, el objetivo único o predominante de la relación contractual es el suministro de mano de obra (y no de bienes ni de servicios). Cuando estos servicios van más allá del acto de la colocación, se produce una división en la figura del empleador, entre el que usa los servicios directos del trabajo (empresa usuaria) y quien firma el contrato y cumple con las obligaciones laborales y previsionales (empresa “contratista”). Esta forma de subcontratación se observa en Chile en diversos sectores económicos, como la industria alimentaria, metalmecánica, del vidrio, en la actividad minera, el transporte y los servicios muy a menudo precariza el empleo, tanto por la incertidumbre e inestabilidad que genera el doble empleador como por el nivel de las remuneraciones, el frecuente incumplimiento de pago como la falta de claridad respecto de las responsabilidades en las condiciones de seguridad e higiene laboral.

Exclusión

19. Si bien el mercado laboral ha incorporado una gran cantidad de personas mediante la creación de empleo durante el período de análisis, persisten procesos graves de exclusión, tanto del mercado laboral (de un empleo) como al interior del mercado laboral (de los empleos “buenos” en términos de ingresos, estabilidad y protección). Se pueden identificar varios factores (género, edad, nivel de escolaridad) que inciden fuertemente en los procesos de exclusión y que tienden a reforzarse mutuamente.
20. Los hogares pobres muestran una baja tasa de integración al mercado de trabajo, particularmente en el caso de las mujeres y los jóvenes. Además, cuando ingresan a la fuerza de trabajo, están más sujetos a la desocupación y a los malos empleos. Los débiles vínculos funcionales y culturales de estos grupos con la sociedad, y su situación como excluidos socialmente pueden explicar parcialmente los niveles de pobreza de sus hogares.
21. En comparación con otros países latinoamericanos, los niveles de escolaridad formal en Chile son relativamente altos. En 1994, los “no pobres” contaban con una escolaridad promedio de 9.7 años, mientras que los pobres no indigentes alcanzaban 7.8 años y los indigentes 7.3 años. No cabe duda de que la escolaridad sigue creando condiciones para la inserción laboral. Sin embargo, en un contexto de casi-universalidad de la educación primaria, la educación primaria así como la educación secundaria incompleta se encuentran “devaluadas” respecto de su contribución a la inserción laboral, en parte porque al ampliarse la cobertura, puede haber caído la calidad de la educación. Recién la educación secundaria completa modifica significativamente la calidad de la inserción laboral.

22. La situación de los jóvenes es un tema de especial interés público, ya que las tasas de desempleo de los 15 a 19 años, y en menor medida, de los 20 a 24 años, han sido persistentemente más elevadas que las tasas promedio de desempleo. Esta situación se agrava para las mujeres jóvenes. Como factores que expliquen la difícil inserción de los jóvenes en el mercado laboral se pueden mencionar reticencias de parte de los empleadores por su edad o su escasa experiencia, resistencias desde los propios jóvenes por aceptar determinados empleos, capacitación inadecuada, así como un desconocimiento respecto de cómo buscar empleo.

ALGUNOS FACTORES QUE FAVORECEN LA SUSTENTABILIDAD DE LA GENERACION DE EMPLEO

Condiciones institucionales en el mercado del trabajo

1. La institucionalidad del mercado de trabajo durante los años 80 estuvo marcada por generar una individualización de los derechos laborales y plena libertad para que los mecanismos de mercado operaran. Se concentró la negociación colectiva a nivel de empresas, fomentó una libertad considerable en los contratos de trabajo, amplió las facilidades para despedir y eliminó el aporte patronal para las pensiones de los trabajadores, ahora basados en la capitalización de los aportes individuales. El diálogo social fue inexistente y la población sindicalizada cayó a un tercio.
2. Con el retorno del régimen democrático, ha habido un cambio en lo que se refiere a la normativa laboral, al diálogo social, y la actuación de empresarios y trabajadores. En cuanto a la normativa laboral, una primera reforma amplió la protección contra el despido, extendió la libertad sindical, y aumentó la protección contra la discriminación, con respecto a las horas de trabajo y en la subcontratación. En la actualidad el gobierno ha promovido nuevas reformas laborales y ya se encuentran aprobadas las modificaciones a la judicatura de trabajo, a las facultades de la Dirección del Trabajo y al sistema de capacitación. Se encuentran en discusión la reforma de la extensión de la negociación colectiva y la protección al trabajador cesante.
3. La evolución de los conflictos colectivos en Chile muestra una cierta estabilidad cíclica en el sector privado. En cambio las huelgas han aumentado considerablemente en el sector público a partir de 1990, tanto en el número de trabajadores como en los días-huelga. Ello tiene una incidencia directa en el aumento de las huelgas ilegales ya que la ley chilena reconoce el derecho a la huelga de manera limitada, sólo a algunos trabajadores del sector privado y en determinadas etapas de la negociación colectiva. Existe, por lo tanto, un cierto desbordamiento del marco legal, que ha sido percibido por el gobierno y ha propuesto al parlamento algunas modificaciones tendientes a liberalizar el ejercicio de la huelga, tanto en el sector privado como, eventualmente, en el sector público.

4. Las posiciones de los empleadores y de los trabajadores con respecto a algunas de estas reformas han sido muy contrapuestas, lo que en parte ha resentido el diálogo social que comenzó en 1990. En efecto, al comienzo del período democrático se estableció un diálogo tripartito que logró una concertación en torno a cuestiones no sólo salariales, sino que también de mediano y largo plazo como la capacitación, la equidad del desarrollo y la reducción de la pobreza. Pero a partir de 1994 la coordinación entre los actores sociales ha sido débil y el diálogo tripartito a nivel nacional escaso. Hoy en día el Foro de Desarrollo Productivo es la única instancia de diálogo de mayor envergadura.
5. Las organizaciones gremiales representativas de los empleadores y de los trabajadores tienen una presencia variable en la cuestión laboral. La Confederación de la Producción y del Comercio tiene una presencia permanente en las discusiones al nivel nacional de las políticas sociales y laborales. Sin embargo, no representa bien a los pequeños y medianos empresarios, quienes cuentan con diversos organismos de representación. El más importante es la CONUPIA, pero que aún así no alcanza a representar ni al 10% de las pequeñas y microindustrias del país, las que, en términos de representación de sus intereses presentan un cuadro débil. Por otro lado, la sindicalización en el país, aunque ha aumentado desde 1986, sigue siendo de reducida cobertura: 13% de la fuerza de trabajo y 19% de los asalariados. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) representa la perspectiva sindical en el debate laboral y social, pero tiene poca presencia en la negociación colectiva, salvo en el sector público, debido a la característica descentralizada del sistema.
6. Existe poca evidencia directa sobre el impacto de las instituciones laborales tales como el sistema descentralizado de la negociación colectiva o las prácticas de despido en el empleo. Desde 1986 el empleo fue aumentando cuando existía un marco regulatorio flexible. Sin embargo, cuando se extendió la regulación laboral a comienzos de los 90, el empleo siguió creciendo y de hecho en el período 92 y 93 fue la más alta tasa de toda la década, de modo que los temores anticipados que se manifestaron con respecto al impacto negativo que tendrían sobre el nivel del empleo, resultaron infundados. El problema actual es diseñar instituciones laborales para apoyar un proceso de aumento de la productividad, que se debe dar en un marco en el que existan el diálogo y la participación.

La educación y el proceso de reforma

7. La educación es uno de los componentes esenciales para asegurar en el largo plazo la sustentabilidad del proceso de generación de empleos de buena calidad. Sin una mano de obra calificada el país no podrá avanzar significativamente en el proceso de crecimiento y modernización al cual se

encuentra abocado. El gobierno ha comprendido este factor y es así como a partir de 1992 se han definido programas educacionales, como el MECE, que buscan mejorar la calidad y la equidad en los programas de enseñanza, particularmente en la educación básica. Esto es particularmente importante porque el problema central del sistema educativo chileno sigue siendo la desigual distribución de oportunidades y de la calidad de esas oportunidades. De acuerdo a los estudios del propio Ministerio de Educación, tanto las oportunidades como la calidad de la educación se asocia al origen social de los estudiantes, el que a su vez se canaliza en la dualidad educación pública versus educación privada. Todos los datos sobre calidad muestran diferencias significativas entre ambos tipos de educación, diferencias que se van incrementando a medida que se avanza en el sistema educación: la diferencia observada de cobertura en la educación básica es mínima mientras que en la educación superior es importante. Así, sólo el 8% de los jóvenes del primer quintil de ingreso participa en ella versus el 54% del quinto quintil que lo hace. Esta dualidad social se observa también en la educación técnica, que ha crecido significativamente, desde 1988, hasta llegar hoy día a representar el 40% de la matrícula de la enseñanza media. Los alumnos que optan por esa variante educacional (que proviene, en general de los sectores pobres y de hogares donde los padres tienen baja escolaridad), buscan elevar su posicionamiento para encontrar un empleo mejor que el que creen que conseguirían con educación media científico-humanista.

La competitividad en los mercados internacionales y sus perspectivas

8. Los rezagos en la capacitación y educación de la mano de obra es uno de los factores débiles que menciona sobre Chile el Informe 1996 sobre competitividad mundial. Los otros incluyen una débil base exportadora en productos industriales, la vulnerabilidad en infraestructura de transporte y la reducida producción de bienes de capital. Las ventajas se encuentran en el dinamismo de la inversión y del crecimiento, la orientación de la economía al exterior, el balance fiscal, entre otros. Mantener la competitividad se considera un tercer elemento para la sustentabilidad de la generación de empleo en el largo plazo y en el debate nacional ha ido ganando presencia la idea de una profundización exportadora, particularmente porque como lo muestran los estudios de la CEPAL, aunque el desempeño de Chile en sus exportaciones ha sido muy bueno, es preciso conocer su composición. En efecto, en un análisis del comercio con los países de la OCDE se muestra que la participación de Chile en esos mercados es muy pequeña y que consiste fundamentalmente de exportaciones de recursos naturales que no son la parte dinámica del comercio internacional. La realidad en el Mercosur es diferente, pues los productos chilenos que se exportan son mucho más dinámicos y la presencia de las manufacturas (particularmente las no basadas

en recursos naturales) es mayor que la de los recursos naturales. Pero desde el punto de vista del contenido tecnológico de las actividades exportadora, el país, aunque ha ido creciendo, dista mucho de estar en un nivel comparativo con países como México y por cierto con los del Sudeste Asiático o de la OCDE. El país más bien se ha especializado en sectores en los cuales tiene fuertes ventajas comparativas, aunque sean poco dinámicos en el comercio internacional y de bajo contenido tecnológico.

Medio ambiente, mundo laboral y sustentabilidad del desarrollo

9. En una economía cuya dinámica exportadora está tan ligada a los recursos naturales, la sustentabilidad ambiental del crecimiento y la preservación y ampliación de la base de recursos naturales requieren un mayor peso en la agenda pública. Persiste en el país una brecha entre las intenciones y las políticas medioambientales efectivamente aplicadas. Ello se debe a la jerarquización de prioridades de corto plazo, a la relativa holgura que significa la renta de recursos naturales, a que la depreciación o apreciación de estos recursos no se incluye en las cuentas nacionales y también a que la degradación ambiental que resulta de la explotación intensiva de recursos naturales no se percibe de inmediato.
10. Los diagnósticos realizados en los sectores minero, forestal, agrícola y pesquero, ponen de manifiesto algunos de los problemas que han surgido por la explotación intensiva de ellos. En general existe preocupación por la contaminación de las aguas y su eventual disminución en el caso de la minería y del sector forestal, mientras que en ellos y en el sector agrícola y pesquero los problemas son de contaminación del aire y de los propios trabajadores que están ocupados en esas labores. A ello se debe agregar la sobreexplotación del recurso en algunos casos, que pone en peligro la generación de empleo en un futuro próximo, como en el sector pesquero donde ello ya se observa para la pesca artesanal en algunas regiones. La raíz del problema medio ambiental en el país se encuentra en una inadecuada legislación que resulta demasiado general y permite al agente productivo externalizar sus costos ambientales tanto sobre el mundo laboral como sobre la sociedad en su conjunto.

PROGRAMAS Y POLITICAS DE APOYO PARA EL CRECIMIENTO Y LA EQUIDAD

1. La generación de empleo productivo ha sido también el resultado de numerosas políticas de desarrollo productivo y empresarial, que normalmente se han diseñado desde la CORFO para el sector formal en general. Adicionalmente hay políticas con un sesgo social dirigidas hacia

categorías productivas que requieren una atención particular, en la medida en que dejadas al arbitrio del mercado solamente se tornan en actividades marginales. Los recursos puestos a disposición de la CORFO para fomentar la modernización de las empresas, la innovación tecnológica y la reconversión productiva han aumentado considerablemente durante los últimos años. Así, entre 1994 y 1995 aumentaron en 140% en términos reales, de los cuales un poco más de la mitad del incremento se ha usado para la modernización empresarial, principalmente en la mediana y pequeña empresa. El fundamento para este apoyo se encuentra en que a nivel de las empresas está siendo cada vez más evidente abordar las exigencias de globalización y de innovación tecnológica, de calidad y de respeto ambiental. Ello plantea los desafíos de instaurar severas normas de calidad, establecer vínculos más estrechos con proveedores y consumidores, endogeneizar las prácticas de innovación y difusión tecnológica, establecer un nuevo trato laboral, para contar con mano de obra calificada, adaptable y motivada como participante crítico en la innovación tecnológica y una nueva actitud ambiental concebida como una capacidad para generar negocios.

2. Las políticas con sesgo social que se analizan en el documento son el FOSIS, el SERNAM, Chile Joven e INDAP, poniendo énfasis en los programas de apoyo a la generación de empleos e ingresos. Las tres primeras instituciones tienen como propósito llegar a sectores de la sociedad que de alguna manera quedan al margen de la integración social: los pobres, las mujeres jefas de hogar de escasos recursos y los jóvenes que están desempleados. Pero la visión común que hay detrás de estos programas es que esas personas pueden ser integradas al mercado del trabajo para que se puedan desenvolver – también productivamente– en la sociedad en su conjunto. Aun cuando el INDAP también pretende contribuir al abatimiento de la pobreza rural, su orientación está mucho más centrada en instrumentos de apoyo al desarrollo productivo de la agricultura familiar campesina. Ya sea porque estos programas fueron recientemente creados o bien porque ha habido una reciente inyección de recursos del presupuesto público, el desarrollo de estos instrumentos provienen de una clara concepción de que al Estado le corresponde jugar un papel activo en la superación de la pobreza, tema que constituye uno de los propósitos del actual gobierno.
3. En general las acciones de estos organismos se realizan en conjunto con organismos no gubernamentales que actúan como bisagra entre el Estado y la clientela a la cual los programas están dirigidos, lo que ha permitido una cierta masificación en la implementación de los programas. Los beneficiarios del FOSIS ascienden a alrededor de 140 mil personas en los primeros 4 años de operación; en tanto que Chile Joven ha contado con una inscripción efectiva de 95 mil jóvenes para participar en sus actividades; INDAP otorgó más de 80 mil créditos agropecuarios a pequeños productores campesinos y sólo SERNAM se ha mantenido en una escala menor, atendiendo a alrededor de 15 mil mujeres en el Programa Nacional de Apoyo a Mujeres

Jefas de Hogar de Escasos Recursos, y a un poco más de 4 mil temporeros que trabajan en la agricultura. Muchos de los problemas que enfrentan estos programas son más bien el producto de la escasa modernización del Estado como aparato burocrático, de la mala gestión, escasa coordinación y de la rigidez de las normas y procedimientos establecidos para la operación de los programas. Estos factores, mucho más estructurales, a menudo obstaculizan que las acciones lleguen a los sectores más marginados.

APUNTES PARA EL FUTURO

Sería pretencioso ofrecer recomendaciones, sobre la base de este informe, con una confianza excesiva. Los temas de este informe han estado sujetos a debates intensivos en Chile durante los últimos años. En Chile, existe un corpus de analistas que ha consagrado esfuerzos considerables al seguimiento y a la crítica del progreso económico y social en el país, y hay mucha experiencia práctica en el diseño y la aplicación de políticas sociales. Este informe trata de resumir los puntos fuertes de estos debates, añadiendo elementos e ideas suplementarias, sin por lo tanto pretender tener todas las respuestas. En cierta medida apunta a la identificación de problemas y fallas que necesitan atención, más bien que diseñar las intervenciones detalladas correspondientes.

Se puede desprender de este informe que el desempeño de la economía chilena en la creación del empleo se compara favorablemente con los otros países de América Latina. Pero la desgracia del éxito es que se pone la vara más alta. Las sugerencias que ofrecemos miran hacia adelante, identificando caminos posibles para consolidar los avances del pasado reciente y lograr nuevos objetivos. Al mismo tiempo, se indican problemas persistentes que no han sido superados, y nuevos problemas que surgen del proceso de crecimiento mismo. Aunque la trayectoria del último decenio muestra logros sólidos, se pueden identificar varios riesgos para el crecimiento de los ingresos y del empleo, riesgos para la sustentabilidad del proceso, en campos diversos: capacitación, polarización, medio ambiente, concertación social.

La política macroeconómica ha sido fundamental en la creación del empleo. Reformas en el mercado de capitales, el aumento del ahorro, apertura, política comercial exitosa, una política fiscal y monetaria prudente pero permitiendo la expansión de la demanda interna, fueron elementos claves que proporcionan el telón de fondo del desempeño del mercado laboral. En particular, la política macroeconómica ha privilegiado señales de medio plazo ofreciendo un ambiente estable que alentó la inversión. Generó un apoyo social a través de sus impactos en el campo sociolaboral, por la expansión del empleo y los aumentos en los salarios reales. Para el futuro, la sustentabilidad del proceso de crecimiento dependerá sin duda de la continuación del progreso social.

1. Mejorando el equilibrio del mercado laboral

El mercado de trabajo en Chile muestra una tendencia de llegar a una tasa mínima de desempleo alrededor de 6%. Se argumenta a menudo que éste corresponde más o menos al pleno empleo; un elemento que apoya esta perspectiva es que gerentes de empresas declaran que con este nivel de desempleo tienen problemas de reclutar algunas categorías de trabajadores y que la movilidad laboral es alta. Sin embargo, 6 ó 7% de desempleo sigue siendo un problema social de primer orden, porque implica tasas mucho más altas en regiones y entre grupos particulares; el análisis de los problemas de los jóvenes, de las mujeres, de la exclusión social y de la relación entre desempleo y pobreza, da buenas razones para buscar disminuir esta tasa de desempleo. Para que esto no incida negativamente en el mercado de trabajo —a través de una presión sobre los salarios, o dificultades de reclutamiento— es necesario focalizar las políticas del mercado de trabajo sobre grupos y mecanismos específicos:

- (a) La fuerte relación entre pobreza y desempleo identifica un problema social crítico. El análisis del sistema educativo indica que la educación formal no ofrece un camino seguro hacia una inserción adecuada en el mercado de trabajo, al menos hasta que se termine la educación secundaria, dejando muchos jóvenes de familias pobres con pocas oportunidades laborales. La situación de las mujeres jóvenes es particularmente difícil, como se vio en el análisis de la exclusión social. El desempleo persistente es un reflejo de la exclusión social, y las políticas para combatirlo deberían incluir intervenciones dentro pero también fuera del mercado de trabajo. En el diseño de políticas sociales es necesario tratar sistemáticamente de superar los sesgos que se encuentran en el acceso a la escuela, en los beneficios que se obtienen de la educación, en el acceso al mercado de trabajo. La mayoría de las políticas contra la pobreza llegan, por razones diversas, más fácilmente a los menos pobres entre los pobres —ya sea FOSIS, Chile Joven, u otros programas. El nuevo enfoque del FOSIS, que se basa en un concepto territorial, puede ayudar a superar este problema, pero sería deseable también mejorar la representación de los intereses de los más excluidos del mercado de trabajo, que tienen poca capacidad para promover sus propios intereses. Existe también un espacio para mejorar los sistemas de evaluación de los proyectos y actividades en términos de su impacto sobre el empleo.
- (b) El problema del desempleo juvenil coincide en parte con el tema de la pobreza. La tasa de desempleo alta de los jóvenes muestra la existencia de factores estructurales que dificultan la entrada al empleo. Hay problemas del lado de la demanda —a veces la desconfianza de los empleadores con respecto a jóvenes de particulares orígenes sociales— como de la oferta. Muchos jóvenes necesitan más orientación en la búsqueda de un empleo, lo que subraya el papel importante del SENCE. En la segunda fase del programa Chile Joven sería deseable reflejar mejor la diversidad de las necesidades de los jóvenes y la heterogeneidad del mercado de trabajo. Se

- recomienda un seguimiento en el mediano plazo de los individuos que no obtienen una inserción laboral efectiva, lo que necesitaría nuevos instrumentos.
- (c) El nivel de desempleo que se puede considerar el “pleno empleo” depende de las instituciones laborales, y en particular de la seguridad y movilidad en el mercado. El componente friccional del desempleo es más alto en un mercado de trabajo con una alta movilidad de la fuerza de trabajo, en que los ajustes de las empresas son externas, a través del despido y del reclutamiento. Una estabilización de la fuerza de trabajo, y una tendencia de internalizar los ajustes, no sólo traería aparejado una disminución de la tasa de equilibrio del desempleo, sino que también alentaría la inversión de las empresas en la capacitación de su fuerza de trabajo.
 - (d) Las políticas de creación de empleo deberían dar la prioridad a la pequeña y microempresa. Se necesita un conjunto de medidas nucleadas alrededor de la política de crédito que busca remediar la central falta de acceso al capital. Deben incluir un marco regulador propicio que no discrimine en contra de las MyPEs, metodologías adecuadas de capacitación y asistencia técnica, sistemas de información sobre mercados y programas destinados a promover la mejor articulación de ellas entre sí y con empresa mayores. Requerirá crear un sistema nacional de apoyo que incluye acciones del lado de la demanda y de la oferta, así como la instalación de un sistema de evaluación de impacto sobre el empleo. Este sistema debe ser masivo, en lo posible autofinanciado y permanente, debe coordinar las acciones de una variedad de agentes y debe ser centrado en el tema de las microfinanzas y sus condiciones de viabilidad. En el contexto de un tal programa, actividades tal como el programa Capacitación para el Trabajo Independiente de Chile Joven, el programa microempresa del FOSIS y otros podrían tener un impacto mucho más importante sobre el empleo.
 - (e) La tasa de desempleo de las mujeres es mucho más alta que la de los hombres. Además, muchas mujeres entran y salen de la fuerza de trabajo sin pasar por la categoría estadística del desempleo. Entonces, las políticas de creación del empleo deben orientarse en primer lugar a la ampliación de las oportunidades para mujeres, que todavía enfrentan actitudes estereotipadas que limitan sus posibilidades de empleo, por ejemplo, en el sector industrial. Ello requiere de esfuerzos adicionales por parte del sector público, de modo de favorecer tal incorporación en el mercado laboral, evitando prácticas discriminatorias y eliminando barreras culturales y económicas. El análisis de programas de capacitación muestra que estos sesgos afectan la oferta de cursos y el acceso a calificaciones, que limitan el acceso a muchas ocupaciones.

2. La calidad del empleo

No es suficiente generar empleos. En muchos países con niveles del desempleo abierto comparable al nivel en Chile, la mayoría de los empleos son de calidad deficiente. En Chile, como hemos visto, la economía está creando “buenos” empleos y “malos” empleos al mismo tiempo. Aunque en algunos sectores y con respecto a algunas dimensiones, la calidad del empleo está mejorando, los avances son desiguales. Es importante no solamente en sí mismo, sino porque hay una estrecha relación entre la calidad del empleo y su productividad. El análisis de las instituciones laborales sugiere, además, que no hay incompatibilidad entre la creación del empleo y su calidad; al contrario, bajo condiciones institucionales apropiadas, mejoras en la calidad y en la cantidad del empleo pueden reforzarse mutuamente.

- (a) La calidad del empleo no aumenta universalmente, y esto es particularmente evidente con respecto a la salud ocupacional y los riesgos de accidentes. Las presiones competitivas y la introducción sin precauciones suficientes de nuevos procedimientos de trabajo son fuentes de innumerables problemas específicos, que los servicios del Estado no tienen la capacidad de fiscalizar. Mejoras en ciertos sectores son compensadas por deterioros en otros (notablemente en la construcción). En las grandes empresas, muy a menudo se desarrollan programas de prevención para reducir la incidencia y los costos (monetarios y sociales) de los accidentes, pero persisten problemas serios en las pequeñas empresas. Un esfuerzo de educación, y de capacitación de los trabajadores y de los empleadores, es necesario. Sería importante lograr la cobertura universal del seguro contra los riesgos de trabajo, y vincularla con programas más extensivos de prevención. Es particularmente notable que los sectores principales de exportación tienen todos problemas en este campo: pesca (accidentes), sector forestal (accidentes), exportaciones agrícolas (plaguicidas) y minería (accidentes y problemas ambientales).
- (b) El tema de la universalidad está igualmente presente con respecto a la seguridad social. La cotización al sistema de pensiones es muy insuficiente en los empleos inestables y entre los trabajadores independientes, con un sesgo en contra de las mujeres y los grupos de bajo ingreso. Aunque el sistema de las AFPs ha mostrado un dinamismo impresionante, para alcanzar una cobertura universal se plantea también la deseabilidad de un régimen básico amplio de pensiones. La desigualdad en la calidad del empleo se refleja también en el régimen dual de protección de la salud.
- (c) El marco regulador existente no es siempre adecuado para los “nuevos” empleos, bajo condiciones de subcontratación, en el trabajo a domicilio, el trabajo a tiempo parcial, el empleo temporero, y otros casos. A veces estos empleos no estándares son de altos ingresos y corresponden a nuevas especializaciones—es el caso de una parte de la subcontratación, por ejemplo. Pero muchos padecen de problemas de falta de protección social y de

condiciones de trabajo inadecuadas, frecuente en el caso del trabajo a domicilio. Dos elementos parecen importantes: el desarrollo de marcos reguladores apropiados, y la promoción de formas de representación. El marco regulador debería respetar la naturaleza específica de cada forma de trabajo, siendo el objetivo una protección adecuada sobre la base de principios generales que se aplican al mercado laboral, pero adaptada a cada situación. Es importante adecuar la regulación a las nuevas necesidades económicas y nuevas formas de organización del trabajo, sin introducir rigideces inútiles. En el caso de la subcontratación, por ejemplo, se podría extender la obligación legal existente de los dueños de la obra con respecto a sus contratistas. La representación adecuada de intereses es muy complementaria al tema de la regulación, porque un marco institucional negociado entre organizaciones representativas puede ser la forma de regulación más eficaz.

- (d) El desarrollo económico rápido trae aparejados muchos problemas específicos de calidad del empleo. Uno es el desarrollo de horarios de trabajo no-estándar; muchas industrias operan con turnos, y en el sector forestal, la pesca y la minería son frecuentes largos períodos de trabajo continuo (en el caso de la minería, a veces en altitud). Se encuentran problemas de estrés laboral, de efectos sobre los individuos de un deterioro ambiental o de la utilización de productos peligrosos. El tema llama a un esfuerzo de coordinación entre trabajadores y empleadores, porque mejoras en estas condiciones muy a menudo son en el interés de ambos, si se adopta una perspectiva de mediano plazo.

3. Las instituciones laborales

El contexto institucional es un campo de desafíos considerables, en particular por la falta de consenso en la sociedad sobre el papel de las instituciones laborales. El sector empresarial aboga por la posición que la creación de empleo en Chile en los últimos 10 años es en gran medida el resultado de instituciones laborales flexibles. Pero hay debilidades institucionales en el mercado de trabajo que constituyen un riesgo para la sustentabilidad del proceso de generación de empleo, que necesitan atención para reforzar lo social dentro del mercado.

- (a) Persisten asimetrías en la representación y en el diálogo, que reflejan la historia del país. El movimiento sindical está fragmentado y le falta capacidad técnica. La representación del sector de la micro y pequeña empresa padece de problemas paralelos. Sólo el sector de la gran empresa tiene una base institucional sólida. Esta asimetría es quizá una de las razones de la debilidad relativa de las instituciones de diálogo tripartito o bipartito al nivel nacional. Existe un espacio para la creación de nuevas instituciones de coordinación, de movilización y de capacitación al nivel sectorial o local, o la ampliación de instituciones nacionales existentes como el Foro de

Desarrollo Productivo. Pero para la creación de un diálogo eficaz, es necesario enfrentar el desafío de reforzar las instituciones de representación, también en el sector público donde la conflictividad está aumentado significativamente.

- (b) En la búsqueda de la creación sostenida de empleo de buena calidad, el espacio de diálogo dentro de la empresa parece fundamental. La exclusión de los sindicatos de muchas áreas de desarrollo y de gestión de la empresa explicita una falta de confianza de parte de los empleadores, situación muy a menudo recíproca, en la medida que los sindicatos se concentran en sus reivindicaciones, sin buscar un diálogo sobre la estrategia de la empresa. Sin embargo, existen experiencias exitosas de coordinación entre dirección y sindicatos que han logrado mejoras importantes de la productividad y del desempeño general de la empresa a través del compromiso de la fuerza laboral. Tales experiencias muestran que es posible superar las desconfianzas del pasado. Estudios realizados en el sector metalmeccánico muestran que los establecimientos han recurrido a la participación de los trabajadores para optimizar la introducción de innovaciones en la base técnica y mejorar la gestión de producción. Indicadores de productividad de los establecimientos muestran una asociación positiva con programas de participación de los trabajadores. Por cierto, los límites a esa participación están definidos por la capacitación de los trabajadores. A mayor capacitación, mayor potencialidad de movilizar los saberes individuales y colectivos de la mano de obra para potenciar la gestión de productividad en los establecimientos. Estrategias de productividad son eficaces cuando se basan en políticas de recursos humanos que enriquecen los empleos, extienden la capacitación, y se basan en la participación.
- (c) La capacitación parece el elemento crítico. Sirve no sólo para aumentar la productividad de la empresa, sino que es un elemento importante de la calidad del empleo para el trabajador. Por otra parte, se observa que los establecimientos aplican crecientemente programas de capacitación. Sin embargo, no es evidente que la gestión de los recursos humanos articule debidamente la capacitación de la mano de obra y el sistema de remuneraciones e incentivos. Así como la participación es importante para la gestión de productividad, la participación de los trabajadores en la detección de las necesidades de capacitación, y en la implementación de los programas correspondientes, es igualmente importante. No se trata de resolver con este procedimiento un problema de relaciones laborales sino de atender un problema técnico: nadie mejor que los empresarios y los trabajadores de un sector, o un establecimiento, para definir las necesidades específicas de capacitación. Por lo tanto, existe un campo de interés común de empresarios y trabajadores alrededor de la capacitación que es un espacio potencial de coordinación que debiera aprovecharse más decididamente. Pero se debe constatar que esta perspectiva no se comparte universalmente, como se vio en los debates contradictorios que hubo cuando se discutió el

- proyecto de ley de reforma del SENCE, actualmente aprobado y que incluye la propuesta de constituir comités paritarios de formación al nivel de la empresa.
- (d) La relación entre flexibilidad y empleo, como hemos visto en el informe, no es sencilla. En efecto, es importante promover eficiencia en la asignación de la fuerza laboral, facilitando el desplazamiento desde empleos de baja a mayor productividad, y reduciendo los costos de la búsqueda de empleo. Sin embargo, la creación sostenida del empleo de buena calidad necesita un equilibrio entre flexibilidad, protección y estabilidad. Una alta rotación de mano de obra, o una precarización del empleo, dificulta la capacitación, y mina la coordinación entre empleadores y trabajadores, necesaria para la innovación y la adaptación de la empresa, sin considerar sus efectos sobre el bienestar de los trabajadores. Al mismo tiempo, ajustar horarios, jornadas laborales o sistemas de pago a los cambios en los sistemas de producción puede ofrecer contribuciones importantes al aumento de la productividad. Existe aquí, como en el caso de la capacitación, un espacio importante para la coordinación. Una adaptabilidad de las empresas que surge de un proceso de diálogo y negociación tiene una legitimidad social que facilita el dinamismo empresarial mucho más que una flexibilidad impuesta desde arriba. Sería valioso tratar de multiplicar las experiencias existentes que han optado por este camino.
- (e) El debate actual sobre el diseño de un sistema de protección del trabajador cesante nos parece muy bien planteado. El despido es relativamente fácil en el mercado de trabajo chileno, y un sistema que limita la seguridad en el empleo —y pocos pretenden garantizar la seguridad en el empleo en condiciones de competencia intensa— tiene como contraparte natural un sistema institucional que proporciona una cierta seguridad en el mercado de trabajo. Entre los temas importantes que se debe considerar en esta discusión, está la cobertura efectiva del sistema; otro, muy importante, pero quizá más difícil, es el vínculo que se puede introducir entre un sistema de protección de ingresos, y las políticas de reintegración del trabajador cesante en el mercado laboral. Para proporcionar un seguridad en el mercado de trabajo, la reinserción laboral es tan importante como el apoyo a corto plazo en términos de ingreso.
- (f) Un último tema institucional, y no el menor, concierne a las normas laborales y comercio internacional. Tema muy controvertido al nivel internacional, ya se lo incluyó en el acuerdo bilateral entre Chile y Canadá. Dentro de las instituciones del Mercosur existen instancias de discusión y acuerdos sobre temas sociales (recién se aprobó un acuerdo multilateral sobre seguridad social), qué afectarán a Chile si en algún momento futuro entra como miembro entero del bloc. El punto importante aquí es que Chile se encuentra en una posición relativamente favorable, en que el marco regulador, aunque sin duda se podría mejorarlo, se aplica con más eficacia que en la mayoría de los países de América Latina. En la medida que los acuerdos laborales internacionales se basan en la aplicación eficaz de la legislación nacional

—como es el caso del NAFTA— Chile podría ganar ventajas. Además, como se argumentó en un informe anterior de la OIT, se podrían aprovechar acuerdos internacionales de este tipo para consolidar y reforzar políticas sociales en el frente doméstico.

4. Sustentabilidad

La sustentabilidad del proceso de creación de empleo depende de muchos factores que analizamos más arriba. La evolución reciente de la economía chilena muestra un desempeño que mejora en términos de productividad; pero por lo mismo, crea menos empleo. Aunque el nivel de empleo formal ya es relativamente elevado, el desafío es asegurar que el crecimiento de productividad se relacione con un aumento de la producción al menos igual, mientras que la segmentación del mercado laboral disminuya a través de un mejoramiento de la calidad de los empleos.

- (a) Profundizar los aumentos en la productividad, todavía baja en comparación internacional, aparece como un claro desafío para la política macroeconómica y para la política de desarrollo productivo; pasa a constituir un determinante clave para persistir en altas tasas de crecimiento de producto y empleo. Es un tema estratégico para una economía abierta y competitiva. Preservando las fuentes macroeconómicas de la competitividad, es necesario ahora abordar las reformas microeconómicas que abran más espacio a las nuevas fuentes de la competitividad: capacitación y productividad, impulso tecnológico, inversión en el exterior e infraestructura. Urge readecuar los incentivos, la institucionalidad y los comportamientos público y privado hacia una economía abierta, competitiva, innovadora y dinámica. Los pilares de esa reforma microeconómica son: i) un marco de regulación y una mentalidad adecuados para una economía abierta, ii) inversión en el exterior, iii) innovación y cambio técnico, y iv) capacitación y productividad. En estos campos, las políticas públicas debieran favorecer el protagonismo privado. No se trata de una institucionalidad que apoye las exportaciones sino de una que se construye con los exportadores. Tales reformas ya se han iniciado en empresas líderes, pero el sector público debe acompañarlas eficazmente.
- (b) El desarrollo del capital humano es crítico para la sustentabilidad, a través de mecanismos diversos. La educación es el elemento central en la transmisión entre generaciones de oportunidades y exclusiones; es un factor clave en el acceso al mercado de trabajo; y es la base para el desarrollo de capacidades productivas. El informe muestra que la terminación de la escuela secundaria es esencial para lograr un ingreso adecuado al mercado de trabajo, los que no terminan la secundaria quedan con empleos de baja calidad e incluso tienen tasas particularmente altas de desempleo. Una intervención fuerte del Estado para mejorar la institucionalidad educativa sería necesaria

- para mejorar la distribución desigual de oportunidades educativas y de la calidad de la enseñanza.
- (c) La capacitación es claramente insuficiente, si uno la compara con las necesidades de los nuevos sistemas de producción que se desarrollan en la economía chilena, o las inversiones en capital humano que se hacen en Asia del Este. Hay muchas innovaciones en el campo de la capacitación en Chile: el sistema del SENCE, que vincula la demanda de las empresas con la oferta de capacitación del sector privado; y programas especiales como Chile Joven, las actividades del FOSIS, de SERNAM, del INDAP y del SERCOTEC. Pero la utilización de las posibilidades de capacitación es todavía insuficiente. Hay una fracción de trabajadores que son analfabetos potenciales. Alfabetizar sería una contribución para mejorar la productividad, disminuir los costos de accidentes del trabajo, y abrir oportunidades de capacitación a esos trabajadores que, de lo contrario, quedarían excluidos de aumentar sus saberes. Muchas empresas, especialmente medianas y pequeñas, utilizan apenas una fracción de la franquicia tributaria. Estas inhibiciones responden a varias razones, pero más importante que las razones culturales son las incertidumbres empresariales acerca de cómo formular sus programas de capacitación y cuál es la relación beneficio-costos de esos programas. En tal sentido, los Organismos Técnicos Intermedios Reconocidos (OTIRs), que promueven, intermedian y gestionan la capacitación en las empresas y su relación con el sistema nacional de capacitación, tienen un papel fundamental que cumplir en el fortalecimiento de la demanda de capacitación, asistiendo técnicamente a los empresarios, y en el fortalecimiento de la calidad de oferta de los servicios de capacitación. Sin embargo, aún con las reservas que el sistema SENCE es materia de mejoramiento continuo, la actual institucionalidad y normativa es un marco todavía no aprovechado plenamente para un proceso de desarrollo futuro donde la capacitación laboral es cimiento para construir competitividad y atender las demandas de mayores calificaciones en un proceso dinámico de creación de empleos.
- (d) La situación en el sector rural plantea desafíos importantes. Es relativamente claro que los sectores agrícola y forestal seguirán siendo sectores dinámicos, en los cuales será necesario aumentar la productividad aún más allá de lo que ya ha venido ocurriendo a partir de 1990. Pero es imprescindible poner atención sobre la calidad del empleo, tanto en términos de capacitación como condiciones laborales en general, incluyendo salarios, seguridad en el trabajo, cobertura de la salud y la previsión social. En general es en estos sectores donde más empleos malos se han generado: altamente precarios en comparación con el promedio de los empleos urbanos, a menudo más peligrosos, con muy bajos niveles organizacionales y con salarios prácticamente siempre alrededor del mínimo, al menos en la agricultura. Muchos de los asalariados de la agricultura pertenecen a hogares indigentes. Estos factores plantean dudas sobre la sustentabilidad del sector en el

mediano y largo plazo, si es que no logra contar con una mano de obra con características compatibles con el nivel de desarrollo y el dinamismo exportador que pretende alcanzar.

Por otra parte, el sector de la pequeña producción campesina encontrará indudables problemas como resultado de la apertura comercial en la que el país se halla empeñado. Tendrán que pasar por un proceso de reconversión productiva, en el cual INDAP será de fundamental importancia.

A la vez, la inversión descentralizada de recursos deberá tomar en cuenta el impacto empleo de sus programas, no sólo directo sino que también considerar por sobre todo sus encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, que muchas veces tienen un impacto más significativo que el empleo que se genera directamente. Sería conveniente que los organismos regionales encargados de tomar estas decisiones incorporaran estas metodologías en la evaluación de sus proyectos de inversión.

- (e) En un modelo de crecimiento fuertemente basado en la exportación de recursos naturales, las consideraciones sobre la sustentabilidad medioambiental pasan a formar parte de las bases mismas sobre las cuales se asienta el desarrollo. Parece de la mayor importancia adecuar la legislación vigente en el país de modo que se proteja y asegure la capacidad de los recursos naturales para continuar siendo uno de los motores del crecimiento económico. Toda la evidencia disponible indica que en la actualidad ello no es así y que en el mediano plazo se enfrenta el peligro de la degradación y agotamiento de diversos recursos naturales que hoy son muy importantes para el desarrollo del país. El análisis efectuado en el informe sugiere que los vacíos de la legislación actual permiten que los agentes productivos se comporten de manera contraria a las posibilidades de sustentar el medio ambiente y los recursos naturales.

5. Comentarios finales

El empleo se ubica en el centro del proceso de desarrollo, lo que explica por qué este informe cubre tantos temas. Por lo tanto, los desafíos no se pueden resumir en algunas palabras. El buen desempeño en términos de creación de empleo en el último decenio es un logro excepcional. Se debe a un serie de factores, incluso una gestión económica eficaz al nivel nacional y al nivel de la empresa. Pero al mismo tiempo levanta varios problemas y retos para el futuro. Entre estos retos, uno es acelerar la disminución de la pobreza y combatir la exclusión social. La creación sostenida del empleo, los aumentos del salario real y la aplicación determinada de políticas sociales han contribuido decisivamente a la disminución de la pobreza, pero sin afectar significativamente el patrón de desigualdad, mientras que el proceso de crecimiento sigue siendo una fuente de exclusión social de algunos, al mismo tiempo que genera las condiciones para la integración de otros. Claramente persisten problemas

estructurales en la segmentación del mercado de trabajo, en el acceso a la educación y al empleo y en la calidad del empleo. Se necesita la construcción de un marco institucional y patrones de comportamiento que pueden modificar estas estructuras, en que las políticas sociales y asistenciales tienen un papel de complemento.

El rol de los distintos actores sociales en este proceso es clave. No se puede asignar al Estado o al mercado una responsabilidad social que debería ser más bien compartida con otros actores sociales. En la búsqueda de marcos institucionales que cuenten con una legitimidad social, que aseguren que se alcancen los objetivos económicos y sociales juntos, la participación y el compromiso de los empleadores y de los trabajadores parece fundamental. Así Chile podrá seguir creciendo, generando empleos buenos para todos y alcanzando mayores niveles de justicia social.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L.; Armijo, M. 1995 "Cambio tecnológico en la empresa: ¿Igualdad de oportunidades para la mujer?", en R. Agacino y M. Echeverría (Publicado bajo la dirección de): *Flexibilidad y condiciones de trabajo precarias* (Santiago, PET), págs. 213-260.
- Agacino, R. 1995 *Composición de las remuneraciones y costos laborales. Estudios de casos en los sectores alimenticio y metalmeccánico* (Ginebra, OIT).
- Agacino, R.; de Laire, F.; Echeverría, M. 1993 *La industria del cuero y del calzado. Desafíos para un crecimiento con equidad*, serie Colección Estudios Sectoriales/10 (Santiago, PET).
- Agacino, R.; Rivas, G.; Wormald, G. 1995 *La industrial chilena: Ajuste, evolución, innovaciones y perspectivas*, serie Documentos de Trabajo/13 (Lima, Proyecto Regional OIT/ACDI).
- Aguilera, M. 1996 *Indicadores de competitividad internacional de Chile. Presentación sobre competitividad* (Santiago, Ministerio de Economía/Unidad de Estudios).
- Alcorta, L.; Peres, W. 1996 *Sistemas de innovación y especialización tecnológica en América Latina y el Caribe*, serie Desarrollo Productivo/33 (Santiago, CEPAL).
- Apud, E.; Valdés, S. 1995 *Ergonomics in forestry. The Chilean case* (Ginebra, OIT).
- Arellano, J.P. 1986 *Políticas sociales y desarrollo. Chile, 1924-1984* (Santiago, CIEPLAN).
- Armstrong, A. 1997 "Tendencias, magnitud y causas de las huelgas de trabajadores dependientes de un empleador en Chile", en *Estudios de Administración*, Vol. 4, N° 1 (Santiago, Universidad de Chile).
- Arriagada, I. 1990 "La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo", en *Revista de la CEPAL*, núm. 40 (Santiago, CEPAL).
- Banco Central de Chile, 1996 *Indicadores de comercio exterior* (Santiago, Banco Central de Chile).
- _____ (varios años) *Boletín mensual* (Santiago, Banco Central de Chile).
- Banco Interamericano de Desarrollo, 1994 *Modernizar con todos: Hacia la integración de lo social y lo económico en Chile*, Informe de la Misión del Programa Reforma Social del BID (Washington, Grupo de la Agenda Social, Banco Interamericano de Desarrollo).
- Banco Mundial, 1993a *Chile: Macroeconomic situation and prospects* (Washington D.C., Banco Mundial).
- _____ 1993b *Social indicators of development, 1993* (Washington D.C., Banco Mundial).
- Barros, P., de los Ríos, D.; Torche, F. 1996 *Lecturas sobre la exclusión social*, serie Documentos de Trabajo/31 (Santiago, OIT/ETM Santiago).
- Barnett, R.; Muller, R. 1994 *The global reach. The power of the multinational corporations* (Nueva York, Simon and Schuster).
- Bellows, R.; Lemco, J. 1993 *NAFTA as a model of development* (Washington D.C., Fundación Friedrich Ebert).

- Bond, E. 1995 *Using tariff indices to evaluate preferential trading arrangements: An application to Chile* (Pennsylvania, Department of Economics, Penn. State University Park).
- Boyer, R. 1994 "Do labour institutions matter for economic development? A 'régulation' approach for the OECD and Latin America with an extension to Asia", en G. Rodgers (Publicado bajo la dirección de) *Workers, institutions and economic growth in Asia* (Ginebra, International Institute for Labour Studies).
- Bravo, D. 1990 "Los salarios participativos y su efecto sobre la productividad del trabajador y la estabilidad en el empleo", en *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 29 (Santiago, CIEPLAN), págs. 157-189.
- Brown, D. y otros 1994 *An assessment of extending NAFTA to other major trading countries in South America* (Washington D.C., BID/CEPAL).
- Brunner, J. 1994 (Coordinador) *Los desafíos de la educación chilena frente al Siglo XXI*. Síntesis de la propuesta del Comité Técnico designado por su Excelencia el Presidente de la República (Santiago, Comité Técnico).
- Bustelo, E.; Hood, R. 1994 *Ajuste y equidad en América Latina* (Bogotá, UNICEF).
- Butelmann, A.; Frohmann, A. 1992 *Hacia un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos*, serie Relaciones Económicas Internacionales Chile/Estados Unidos, núm. 3 (FLACSO-CIEPLAN), febrero.
- Butelmann, A.; Meller, P. 1992 (Publicado bajo la dirección de): *Estrategia comercial chilena para la década del 90: Elementos para el debate* (Santiago, CIEPLAN).
- _____ 1995 "Evaluation of a Chile-US free trade agreement", en *Trade liberalization in the Western Hemisphere* (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Buvinic, M. 1996 *Promoting employment among the urban poor in Latin America and the Caribbean: A gender analysis*, serie Development Discussion Paper/12, (Ginebra, OIT).
- Caffarena, E. 1924 "El trabajo a domicilio", en *Boletín Oficial*, N° 22 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo), pp. 97-125.
- Calderón, F. 1993 *Gobernabilidad aggiornata y sociedad emergente* (Santiago, CEPAL).
- Camargo, J. M.; García, N. 1992 *El salario mínimo como señal para el mercado de trabajo*, serie Documentos de Trabajo/371 (Santiago, PREALC).
- Campero, M. P.; Escobar, B. 1992 "Evolución y composición de las exportaciones chilenas, 1986-1991", en A. Butelmann y P. Meller (Publicado bajo la dirección de): *Estrategia comercial chilena para la década del 90. Elementos para el debate* (Santiago, CIEPLAN).
- Cariola, M. L. 1996 *La educación secundaria en América Latina y el Caribe: Su evolución y desafíos*. Ponencia presentada al "Seminario sobre Educación Secundaria" (Santiago, UNESCO/MINEDUC).
- Carcioffi, R. 1992 *Chile: Políticas públicas en los sectores sociales. Desempeño y problemas pendientes (s/d)*.
- Castiglia, M. A.; Martínez, D.; Mezzera, J. 1995 *Sector informal urbano: Una aproximación a su aporte al producto*, Cuaderno de Ciencias Sociales, núm. 73 (San José de Costa Rica, FLACSO).
- CEPAL, 1991 *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1990*, serie Documentos CEPAL, LC/R. 1069 (Santiago, CEPAL), noviembre.
- _____ 1993 *La pobreza en Chile en 1992*, serie Documentos CEPAL, LC/R.1351 (Santiago, CEPAL), diciembre.
- _____ 1994 *Educación media y equidad. Cuello de botella o llave maestra* (Santiago, CEPAL).
- _____ 1995a *Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingresos en Chile*, serie Políticas Sociales/10 (Santiago, CEPAL).
- _____ 1995b *Educación técnica, equidad y movilidad* (Santiago, CEPAL).
- _____ 1995c *Apertura y crecimiento en Chile y Uruguay: Hacia un análisis comparativo*, serie Documentos CEPAL, LC/R.1589 (Santiago, CEPAL).

- CEPAL/UNESCO, 1992 *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad* (Santiago, CEPAL).
- CIEPLAN, 1993 *Perspectivas: Entrenamiento y capacitación en el sector industrial* (Santiago, CIEPLAN).
- Clert, C. 1995 *Exclusión social, acceso a recursos productivos y a mercados básicos: Elementos para la reflexión y el diseño de políticas* (Santiago, OIT).
- _____ 1996 *Pobreza, género y exclusión social en Chile*, documento de apoyo para la elaboración del Informe sobre la Pobreza de la Mujer (Santiago, Universidad de Chile).
- Coeymans, J. E.; Larraín, F. 1992 *Impacto de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos: Un enfoque de equilibrio general* (Santiago, Programa de Estudios para el Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos (PEPALC), Confederación de la Producción y el Comercio).
- Cominetti, R. 1994 *Gasto social y ajuste fiscal en América Latina*, serie Reformas de Políticas Públicas/20 (Santiago, CEPAL).
- Comisión Chilena del Cobre, 1995 *Impactos del NAFTA y el MERCOSUR en las exportaciones y empleo del sector minero* (Santiago, Comisión Chilena del Cobre, Dirección de Estudios, Departamento de Estudios Generales).
- _____ 1996 *Inversión extranjera en la minería chilena 1995*, Colección Anuarios (Santiago, Comisión Chilena del Cobre).
- Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, 1994 *Los desafíos de la educación chilena frente al Siglo XXI* (Santiago).
- Confederación de la Producción y del Comercio-OIT, 1995 *Impacto de las Normas ISO 14000 en los mercados y en la gestión de las empresas chilenas* (Santiago, CPC/OIT).
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, 1996 *La pobreza en Chile. Un desafío de equidad e integración social*, Tomo I (Santiago, Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza).
- Corporación de Capacitación de la Construcción, s/f *Minuta sobre el Proyecto de Ley* (Santiago, Corporación de Capacitación de la Construcción).
- Corbo, V.; de Melo, J.; Tybout, J. 1986 "What went wrong in the Southern Cone", en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 34, N°3 (Chicago, University, Research Center in Economic Development and Cultural Change).
- Cortázar, R. 1993 *Política laboral en el Chile democrático* (Santiago, Editorial Dolmen).
- Cortés, H.; Sjaastad, L. 1981 "Protección y empleo", en *Cuadernos de Economía*, Año 18, N° 54-55 (Santiago, Universidad Católica de Chile), agosto-diciembre, pp.317-361.
- Cox, A.; Edwards, S. 1995 "Trade liberalization and unemployment: Policy issues and evidence from Chile", en *Cuadernos de Economía*, Año 33, N° 99 (Santiago, Universidad Católica de Chile), agosto.
- CUT, 1996 *La posición de la Central Unitaria de Trabajadores respecto de la capacitación laboral* (Santiago, CUT).
- Chacón, B. 1995 *Evolución del empleo y su incidencia en los niveles de pobreza. CASEN 1990 y 1992*, serie Documentos Sociales/39 (Santiago, MIDEPLAN).
- De la Cuadra, S.; Hachette, D. 1986 *The timing and sequencing of a trade liberalization policy: The case of Chile* (Santiago, Universidad Católica de Chile).
- Desai, M. 1993 "The new international economic order: Ideology or reality?", en *Journal of International Development*, Vol. 5, N° 2 (Londres, London School of Economics, University of Reading).
- Díaz, A. 1991 *Modernización tecnológica y sindicatos en la banca chilena* (Santiago, SUR).
- _____ 1995 *Tendencias de la reestructuración del empleo urbano en Chile* (Miami, Florida International University, North-South Center).
- Díaz, E. 1995a *Impactos del modelo exportador en los trabajadores y el medio ambiente: Análisis de los sectores agrícola y pesquero* (Santiago, Universidad ARCIS).
- _____ 1995b *Dar en la tecla* (Santiago, Confederación de Trabajadores de Empresas Bancarias y Afines e Instituto de la Mujer).

- Díaz, X.; Schläen, N. 1994 *La salud ignorada. Trabajadoras de la confección* (Santiago, Centro de Estudios de la Mujer).
- Díaz, X.; Medel, J.; Schläen, N. 1996a *Mujer, trabajo y familia: El trabajo a domicilio en Chile. Avances de investigación*, serie Documentos de Trabajo (Santiago, Centro de Estudios de la Mujer).
- _____ 1996b "La salud de las trabajadoras a domicilio de la confección", en *Revista Cuadernos Médico Sociales*, Vol. XXXVII, N° 2 (Santiago, Colegio Médico de Chile, AG, Departamento de Salud Pública), junio.
- Dinamarca, C. 1995 *Panorama general de la negociación colectiva en Chile, 1985-1994* (Santiago, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios).
- Dini, M.; Guerguil, M. 1993 *Nuevas tecnologías en pequeñas empresas chilenas: Difusión e impacto*, serie Documentos de Trabajo/19 (Santiago, CEPAL).
- Doeringer, P.; Piore, M. 1971 *Internal labor markets and manpower analysis* (Lexington, Heath).
- Donoso, P. 1990 "Fundamentos de un sistema integrado básico de estadísticas de salarios", en *Estadística y Economía*, Año 1, Vol. 1 (Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas).
- Duhart, S.; Echeverría, M.; Larraín, C. 1985 *Cambios en la industria gráfica. Trabajo, economía y sindicalización*, Colección Estudios Sectoriales (Santiago, Programa de Economía del Trabajo).
- Duhart, S.; Weinstein, J. 1988 *Pesca industrial. Sector estratégico y de alto riesgo*, Colección de Estudios Sectoriales (Santiago, Programa de Economía del Trabajo).
- Durston, J.; Larrañaga, O.; Arriagada, I. 1995 *Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile*, serie Políticas Sociales/10 (Santiago, CEPAL).
- Echenique, J. 1993 *La modalidad de contratación de trabajadores en la fruticultura chilena* (Santiago, OIT).
- Echeverría, M. 1996a "Mejores condiciones de trabajo: Un desafío actual", en *Temas Laborales* núm. 2 (Santiago, Dirección del Trabajo).
- _____ 1996b *Condiciones de trabajo en relaciones de subcontratación* (Santiago, Dirección del Trabajo).
- Echeverría, M.; Herrera, G. 1995 *Innovaciones y trabajo en empresas manufactureras chilenas: La visión sindical*, serie Documentos de Trabajo/12 (Lima, Proyecto Regional OIT/ACDI).
- Echeverría, M. y otros 1987 *Industria textil y del vestuario en Chile*, Colección Estudios Sectoriales (Santiago, PET).
- Edwards, S.; Cox, A. 1992 *Monetarismo y liberalización. El experimento chileno* (México, Fondo de Cultura Económica).
- _____ 1994 "Labor market distortions and structural adjustment in developing countries", en S. Horton; R. Kanbur y D. Mazumbar (Publicado bajo la dirección de): *Labor markets in an era of adjustment*, Vol. 1 (Washington D.C., Banco Mundial).
- Edwards, V. y otros 1995 *El liceo por dentro. Estudio etnográfico sobre prácticas de trabajo en educación media* (Santiago, MINEDUC).
- Elter, D.; Briant, M. 1995 *La situación de las mujeres en el nuevo sistema previsional chileno* (Santiago, SERNAM).
- Equipo Técnico Multidisciplinario, 1995 *La justicia social en el desarrollo rural chileno. Aspectos laborales en el libre comercio*, serie Documentos de Trabajo/25 (Santiago, OIT/ETM Santiago).
- Erzan, R.; Yeats, A. 1992 "Free trade agreements with the United States: What's in it for Latin America", en *World Bank Policy Research, WP 5827* (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Escobar, L. y otros 1992 *Efectos esperados de un ALC con los Estados Unidos en los sectores textil, confecciones, cuero y calzado* (Santiago, PEPALC, Confederación de la Producción y el Comercio).
- Espinosa, V. 1995 "Redes sociales y superación de la pobreza", en *Revista de Trabajo Social*, núm. 66 (1995, Escuela de Trabajo Social, Universidad Católica de Chile).

- Eyzaguirre, N.; Larrañaga, O. 1990 *Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile*, "Segundo Seminario Regional CEPAL-PNUD sobre Política Fiscal y Ajuste" (Santiago, CEPAL).
- Faletto, E.; Baño, E. 1993 *Propuesta para la construcción de un sistema de indicadores sociales en función del desarrollo productivo y la equidad* (Santiago, INE-UNICEF).
- Feliú, C. 1992 *Inflación externa y tipo de cambio real. Nota metodológica*, serie de Estudios Económicos, núm. 37 (Santiago, Banco Central de Chile).
- Figuera, I. 1996 *Principales rasgos de la inserción de Chile en los mercados internacionales. Año 1995*. DIRECON (Santiago, Ministerio de Relaciones Exteriores).
- Figuera, I.; Somavía, J. 1995 *Chile: Políticas de desregulación y de liberalización del comercio exterior*. DIRECON (Santiago, Ministerio de Relaciones Exteriores).
- Foro de Desarrollo Productivo, 1996 *Memoria anual, 1994-1995* (Santiago, Subsecretaría de Economía, Ministerio de Economía).
- FOSIS, 1995a *Orientación estratégica del Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile* (Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación).
- _____ 1995b *Guía de información, programas y beneficios sociales* (Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación).
- _____ 1995c *Memoria 1994* (Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación).
- _____ 1996 *Memoria 1995/96* (Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación).
- _____ s/f *Programa de formación y capacitación para el trabajo - Reformulación para una Fase II* (Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación).
- Foxley, A. 1987 *Chile y su futuro. Un país posible* (Santiago, CIEPLAN).
- Ffrench-Davis, R.; Sáez, R. 1995 "Comercio y desarrollo industrial en Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 41 (Santiago, CIEPLAN).
- Frenkel, R. y otros 1992 *Shock externo y desequilibrio fiscal. Chile en los ochenta* (Santiago, CEPAL).
- Frías, P. y otros 1990 *El trabajo bancario. Liberalización, modernización y lucha por la democracia*, Colección Estudios Sectoriales (Santiago, PET).
- Frohmann, A.; Romaguera, P. 1996 *Implicancias del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte para las mujeres de Chile*, documento preparado para el SERNAM (Santiago).
- García, A. 1996 *La importancia de la productividad para el crecimiento económico y la distribución del ingreso*, Conferencia del Ministro de Economía en el "II Taller Internacional, Economía y Gestión" (Santiago).
- García, P. 1995 "Empleo y participación en Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 41 (Santiago, CIEPLAN), págs.7-40.
- García, N.E. 1991 *El salario mínimo en Chile: 1990*, serie Investigaciones sobre Empleo/33 (Santiago, PREALC).
- Geller, L. y otros 1994 *Innovaciones, empleo, capacitación y remuneraciones en la manufactura chilena*, serie Documentos de Trabajo/3 (Lima, Proyecto Regional OIT/ACDI).
- GEMINES, 1992 *Efectos esperados de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos en el sector minero chileno* (Santiago, PEPALC, Confederación de la Producción y del Comercio).
- Guerra, P. 1994 *El empleo precario y el empleo atípico. Revisión bibliográfica y propuestas para el debate*, serie Documentos de Trabajo/105 (Santiago, Programa de Economía del Trabajo).
- Graham, C. 1996 *Gender issues in poverty alleviation: Recent experiences with demand-based programs in Latin America, Africa and Eastern Europe*, serie Development Discussion Paper/11 (Ginebra, OIT).
- Henríquez, H. 1995 *Investigación sobre igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres que realizan trabajos de igual valor. El caso de Chile* (Ginebra, OIT).
- Henríquez, H.; Pérez, E. 1994 "La subestimación de la participación femenina en las actividades económicas: Encuesta suplementaria a mujeres inactivas", en *Revista Estadística y Economía*, núm. 8 (Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas.), junio, págs. 33-51.

- Herrera, G.; Ruiz-Tagle, J. 1996 *Chile: Capacitación y formación profesional en la industria metalmeccánica*, serie Documentos de Trabajo/48 (Lima, Proyecto Regional OIT/ACDI).
- Heymann, D. 1986 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, serie Documentos de Trabajo/18 (Buenos Aires, CEPAL).
- Infante, I. 1993 *El analfabetismo funcional en América Latina: Algunos de sus rasgos a partir de una investigación regional*. Ponencia presentada al "Encuentro Latinoamericano de Jóvenes y Adultos Trabajadores" realizado en Olinda, Pernambuco, Brasil, 27 de septiembre al 1 de octubre (s/d).
- ILET, 1994 *Caracterización de empresas e instituciones que han otorgado prácticas laborales a jóvenes beneficiarios del programa* (Santiago, ILET).
- INDAP, 1995 *INDAP: Camino al 2000, lineamiento estratégico* (Santiago, INDAP).
- INDUSTRIA, 1996 *Mercosur abre sus puertas a Chile. Especial: Decae actividad fabril inquieta Proyecto de Capacitación*, N° 1.074 (Santiago, Sociedad de Fomento Fabril), julio-agosto.
- Instituto Alemán de Desarrollo, 1994 *Medio ambiente y competitividad: El caso del sector exportador chileno* (Santiago, Instituto Alemán de Desarrollo).
- Instituto de Ecología Política, 1994 *Comercio y medio ambiente* (Santiago, Instituto de Ecología Política).
- Instituto Nacional de Estadísticas, 1985 *Estadísticas e índice de remuneraciones. Metodología* (Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas).
- _____ 1994 *Evolución de la actividad económica en 1993* (Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas).
- _____ 1997 *Encuesta Nacional del Empleo. Series empalmadas 1986-1995* (Santiago, INE).
- _____ (varios años) *Encuesta Nacional del Empleo* (Santiago, INE), varios números.
- Irarrázabal, I.; Pardo, L., 1994 "Jefatura familiar femenina, estructura del hogar y pobreza", en *De mujer sola a jefa de hogar* (Santiago, SERNAM).
- Jadresic, E. 1992 "Dinámica de salarios y contratos en Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 34 (Santiago, CIEPLAN).
- Jiménez, F.; Ruedi, N. 1997 *Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en América Latina. La evidencia de cinco países*, serie Financiamiento del Desarrollo (Santiago, CEPAL).
- Katz, R. 1995 *Impacto esperado del estándar ISO 14 000 en los mercados y en la gestión de las empresas en Chile* (Santiago, Confederación de la Producción y del Comercio y OIT).
- Katz, J.; Dini, M. 1996 *La experiencia chilena en políticas de apoyo productivo y empresarial: Del subsidio a la oferta al subsidio a la demanda* (Santiago, CEPAL).
- Labarca, G. 1996 *Inversión en la infancia* (Santiago, CEPAL).
- Lagos, G. 1994 *Instrumentos regulatorios y económicos para la gestión ambiental de los recursos mineros: El caso de la pequeña y mediana minería* (Santiago).
- Lagos, R.; Tokman, V. E. 1982 *Monetarismo global, empleo y estratificación social*, serie Trabajos Ocasionales/47 (Santiago, PREALC).
- Larrañaga, O. 1993 *La política fiscal en Chile: 1985-1991*, serie Política Fiscal, núm. 31 (Santiago, CEPAL/PNUD, Proyecto Regional de Política Fiscal).
- Larraín, C. 1992 "La dinámica remuneraciones/productividad: Evidencia reciente y perspectivas", en *Economía y Trabajo en Chile. Informe anual 1991-1992* (Santiago, PET).
- Leiva, F.; Agacino, R. 1994 *Mercado de trabajo flexible, pobreza y desintegración social en Chile, 1990- 1994* (Santiago, Universidad Arcis).
- _____ 1996 *Mercado de trabajo y pobreza 1990-1996* (Santiago, PET).
- Leiva, A.; Pollack, M. 1992 *Desequilibrios en el mercado de trabajo: El caso de los jóvenes en Chile* (Santiago, PREALC).
- Letelier, M. E. 1996 *Analfabetismo femenino en Chile de los noventa* (Santiago, UNESCO).
- Lipton, M. y otros 1995 *Evaluación del impacto del FOSIS 1991-1994* (Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación).

- López, M. 1996 "El trabajo a tiempo parcial", en *Boletín Oficial*, Vol. 8, N° 89 (Santiago, Dirección del Trabajo), junio, págs. 1-18.
- López, D. 1996 "La subcontratación y la precarización del empleo", en *Revista Laboral Chilena*, N° 8 (Santiago, Centro de Extensión Jurídica), agosto, págs. 67-77.
- Lustig, N.; Bosworth, B.; Lawrance R. 1992 (Publicado bajo la dirección de): *Assessing the impact of the North American free trade* (Washington, The Brookings Institution).
- Mac-Clure, O. 1994 *¿Exclusión en Chile? De la desintegración a la integración*, serie Documentos de Trabajo/4 (Santiago, OIT/ETM Santiago).
- Mac-Clure, O.; Urmeneta, R. 1996 *Evaluación de las políticas frente a la pobreza y la exclusión social en Chile*, serie Documentos de Trabajo/30 (Santiago, OIT/ETM Santiago).
- Madariaga, H. 1994 *El MERCOSUR, las políticas sociales y la infancia* (Santiago, UNICEF).
- Maira, L. 1995 *Superando la pobreza, construyendo la equidad* (Santiago, MIDEPLAN).
- Marcel, M. 1994 *Modernización del Estado y gestión de recursos en el sector público en Chile* (s/d).
- Martínez, J.; Díaz, A. 1995 *Chile: La gran transformación*, serie Documentos de Trabajo/ 148 (Santiago, Centro de Estudios Sociales y Educación, SUR).
- Martínez, J.; Teitelboim, B. 1996 *Carta enviada a la Comisión Nacional para la Superación de la Pobreza* (Santiago), octubre.
- Medel, J.; Riquelme, V. 1994 *La salud ignorada. Temporeras de la fruticultura* (Santiago, Centro de Estudios de la Mujer).
- Meller, P. 1996a *La segunda fase exportadora chilena: Elementos para el debate* (Santiago).
_____ 1996b (Publicado bajo la dirección de): *El modelo exportador chileno. Crecimiento y equidad* (Santiago, CIEPLAN).
_____ 1996c "Revisión y discusión de las políticas comerciales de Chile", en *Revista INTAL: Integración y Comercio*, N° 0, Año 1 (Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe).
- Meller, P.; O'Ryan, R.; Solimano, A. 1996 "Growth, equity and the environment in Chile: Issues and evidence", en *World Development*, Vol. 24, N° 2 (Oxford, Pergamon Press).
- Meller, P.; Romaguera, P. 1992 "Crisis, ajuste con éxito y costo social", en *Chile en la década de los 80* (Madrid, CEDEAL).
- Meller, P.; Repetto, A. 1996 "Empleo y remuneraciones en el sector exportador Chileno", en P. Meller (Publicado bajo la dirección de): *El modelo exportador chileno. Crecimiento y equidad* (Santiago, CIEPLAN).
- Meller, P.; Sáez, R. 1995 (Publicado bajo la dirección de): "Lecciones y desafíos futuros del auge exportador chileno", en *Auge exportador chileno. Lecciones y desafíos futuros* (Santiago, CIEPLAN).
- Meller, P.; Tokman, A. 1996 "Apertura comercial y diferencial salarial en Chile", en P. Meller (Publicado bajo la dirección de): *El modelo exportador chileno. Crecimiento y equidad* (Santiago, CIEPLAN).
- Messina, G. 1993 *La educación básica de adultos: La otra educación* (Santiago, UNESCO/OREALC).
_____ 1994 *La educación técnica profesional de nivel medio y la formación profesional: El caso de Chile* (Santiago, UNESCO/OREALC).
_____ 1995 *Education and training for the informal sector - Chile*, Serial/11 (ODA/UNESCO).
- Mezera, J.; Christen, R.P. 1996 "Políticas de apoyo a MyPEs" (Santiago).
- MIDEPLAN, 1991 *Situación y características del empleo en Chile en 1990* (Santiago, División de Planificación, Estudios e Inversión, Departamento de Planificación y Estudios Sociales).
_____ 1992 *Fomento de la pequeña producción* (Santiago, MIDEPLAN).
_____ 1994a *Encuesta CASEN* (Santiago, MIDEPLAN).
_____ 1994b *Integración al desarrollo. Balance de la política social 1990-1993* (Santiago, MIDEPLAN).

- _____ 1995a *Evolución del empleo y su incidencia en los niveles de pobreza (CASEN 1990 y 1992)* (Santiago, MIDEPLAN).
- _____ 1995b *Reformas al sistema de capacitación, empleo y remuneraciones 1994*, serie Documentos Económicos/38 (Santiago, MIDEPLAN).
- _____ 1996a *Realidad económico-social de los hogares en Chile. Algunos indicadores relevantes. Encuesta CASEN 1992-1994* (Santiago, MIDEPLAN).
- _____ 1996b *Balance de seis años de las políticas sociales, 1990-1996* (Santiago, MIDEPLAN).
- _____ 1996c *La pobreza en Chile: Un desafío de equidad e integración social*, Tomos I y II (Santiago, MIDEPLAN).
- _____ 1996d *Empleo y remuneraciones 1995* (Santiago, MIDEPLAN).
- _____ 1996e *Evolución de la actividad económica* (Santiago, MIDEPLAN).
- _____ 1996f *Distribución del ingreso y pobreza en Chile, 1992-1994*, serie Documentos Económicos/71 (Santiago, MIDEPLAN).
- _____ (varios años) *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, CASEN (Santiago, MIDEPLAN).
- Ministerio de Agricultura, 1994 *Memoria INDAP, 1990-1993* (Santiago, Ministerio de Agricultura).
- _____ 1995 *Memoria INDAP, 1994* (Santiago, Ministerio de Agricultura).
- _____ 1996 *Memoria INDAP, 1995* (Santiago, Ministerio de Agricultura).
- Ministerio de Economía, 1994 *Prioridades del Foro de Desarrollo Productivo* (Santiago, Ministerio de Economía).
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 1994 *Creando oportunidades: El programa de capacitación laboral de jóvenes* (Santiago, Ministerio del Trabajo y Previsión Social).
- Ministerio Secretaría General de Gobierno, 1996 *Temas de participación*, Año 3, N° 3 (Santiago, Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Organizaciones Sociales).
- MINEDUC, 1992 *Programa de mejoramiento de la calidad en escuelas básicas de sectores pobres: Una experiencia chilena*, Boletín del PPE/27 (Santiago, UNESCO/MINEDUC).
- _____ 1996a *La reforma en marcha. Jornada completa diurna para todos* (Santiago, MINEDUC).
- _____ 1996b *Compendio de información estadística 1995* (Santiago, MINEDUC).
- _____ 1996c *Los PME en el desarrollo de la educación básica chilena* (Santiago, MINEDUC).
- _____ 1996d *Documento preliminar sobre fortalecimiento de la profesión docente en lo relativo al mejoramiento de la formación inicial y al perfeccionamiento fundamental de los profesores* (Santiago, MINEDUC).
- MECE/MINEDUC, 1995 "Programa de mejoramiento de la calidad y la equidad MECE Chile", en *Revista de Innovaciones Educativas*, año VII, núm. 19 (Buenos Aires, MECE/MINEDUC).
- MINSAL-Banco Mundial, 1994 *Proyecto fortalecimiento del sistema de salud ocupacional en Chile. Informe final* (Santiago, MINSAL-Banco Mundial).
- Mizala, A.; Romaguera, P. 1993 *Remuneraciones según tamaño de firmas e índices de salarios: Chile 1982-1990*, serie Notas Técnicas/149 (Santiago, CIEPLAN).
- _____ 1995 "Testing for wage leadership processes in the Chilean economy", en *Applied Economics*, núm. 27 (s/d).
- _____ 1996 "Flexibilidad del mercado de trabajo: El impacto del ajuste y los requisitos del crecimiento económico", en *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 43 (Santiago, CIEPLAN).
- Montenegro, J. y otros 1995 *Capacitación laboral. Una reforma necesaria*, serie Cuadernos de Estudios, Economía, Administración, Control de Gestión, núm. 1 (Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas), págs. 47-67.
- Montero, C. 1993 "El actor empresarial en la transición", en *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 37 (Santiago, CIEPLAN), págs. 37-68.

- Morales, R.; Fischer, R. 1992 *Efectos esperados de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos en el sector forestal chileno* (Santiago, PEPALC, Confederación de la Producción y del Comercio).
- Mortimore, M. 1995 *América Latina frente a la globalización*, serie Desarrollo Productivo/ 23 (Santiago, CEPAL).
- Muchnik, E. y otros 1992 *Efectos esperados de un ALC con los Estados Unidos en los sectores agropecuario y agroindustrial chilenos* (Santiago, PEPALC, Confederación de la Producción y del Comercio).
- Muñoz, O.; Celedón, C. 1993 "Chile en transición: Estrategia económica y política", en *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 37 (Santiago, CIEPLAN).
- Naciones Unidas, 1994 *Resultado de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Proyecto de Declaración y Proyecto de Programa de Acción* (Nueva York, Naciones Unidas).
- Nelson, R. 1993 *National innovation systems: A comparative analysis* (Nueva York, Oxford University Press).
- Ode Villarreal, D. *s/f Programa mujeres jefas de hogar (s/d)*.
- OECD, 1994 *Employment outlook* (París, OECD).
- OIT, 1994a *Trabajo a domicilio*. Informe V(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 82a Reunión, 1995 (Ginebra, OIT).
- _____ 1994b *Labour situation report* (Ginebra, OIT).
- _____ 1995a *La justicia social en el desarrollo rural chileno. Aspectos laborales en el libre comercio*, serie Documentos de Trabajo/25 (Santiago, OIT/ETM Santiago).
- _____ 1995b *Trabajo en régimen de subcontratación*, Informe VI(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 85ª Reunión 1997 (Ginebra, OIT).
- _____ 1995c *Gender, poverty and employment: Turning capabilities into entitlements* (Ginebra, OIT).
- _____ 1996a *Anuario de Estadísticas del Trabajo 1996* (Ginebra, OIT).
- _____ 1996b *Elementos para el diseño de políticas contra la exclusión social en Chile*, Taller de Exclusión Social (Santiago, OIT/ETM Santiago).
- _____ 1996c *Mundialización de las industrias del calzado, los textiles y el vestido*, Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT).
- _____ 1996d *Incidencia del ajuste estructural en el empleo y la formación docente* (Ginebra, OIT).
- OIT-RELASUR, 1995 *Las relaciones laborales en Chile* (Madrid, OIT-RELASUR).
- Ormeño, E. y otros 1994 *Política pública para la educación de personas adultas: El caso de Chile* (Santiago, CEAAL).
- Pascual, E.; Navarro, R. *s/f Estudio de la incidencia de la formación inicial en el desempeño profesional de los profesores de la educación media* (Santiago, MECE/Media-Convenio Facultad de Educación de la PUC).
- Pazos, N. 1994 *Informe diagnóstico del sistema de capacitación en Chile* (Santiago, SENCE).
- Pérez, G. *s/f La experiencia chilena reciente en materia de capacitación laboral* (Santiago, Ministerio del Trabajo y Previsión Social).
- Petras, J.; Leiva, F. I.; Veltmeyer H. 1994 *Democracy and poverty in Chile*, serie Political Economy and Economic Development in Latin America (Colorado, Westview Press).
- Piña, C. 1994 *Creando oportunidades: El programa de capacitación laboral de jóvenes* (Santiago, Ministerio del Trabajo y Previsión Social).
- Piore, M.; Sabel, Ch. 1984 *The second industrial divide: Possibilities for prosperity* (Nueva York, Basic Books).
- Pizarro, C.; Raczynski, D.; Vial, J. 1995 (Publicado bajo la dirección de): *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático* (Santiago, CIEPLAN/ UNICEF).
- PNUD, 1993a *La internacionalización de la economía chilena. Desafíos pendientes* (Santiago, PNUD).
- _____ 1993b *Informe de desarrollo humano* (Santiago, PNUD).
- _____ 1995 *Human development report, 1995* (Nueva York, PNUD).
- _____ 1996a *Desarrollo humano en Chile, 1996* (Santiago, PNUD).

- _____. 1996b *Informe de desarrollo humano, 1996* (Bogotá, PNUD).
- PREALC, 1988 *Empleos de emergencia* (Santiago, PREALC).
- _____. 1993 *Crédito informal: Acceso al sistema financiero* (Santiago, PREALC).
- PREALC/Confederación de la Producción y del Comercio, 1992 *La economía chilena y el NAFTA* (Santiago, PREALC/Confederación de la Producción y del Comercio).
- PROTRAC, 1996 *Sistema de protección al trabajador cesante* (Santiago, PROTAC).
- Quiroga, R.; van Hauwermeiren, S. 1996 *Globalización e insustentabilidad: Una mirada desde la economía ecológica* (Santiago, Instituto de Ecología Política).
- Quiroz, J.; Larraín, F.; Labán, R. 1995 *El sector agrícola y agroindustrial frente al NAFTA y MERCOSUR*, trabajo preparado a solicitud de Sociedad Nacional de Agricultura (Santiago, SNA).
- Raczynski, D. y otros 1995 (Publicado bajo la dirección de): *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos*, Red de Centros de Investigación Económica Aplicada (Santiago, CIEPLAN).
- _____. 1996 *Proyecto de fortalecimiento institucional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile, Componente 2: Evaluación y Rediseño de Programas* (Santiago, FOSIS).
- Ramos, J. 1986 *Neoconservative economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983* (Baltimore, John Hopkins University Press).
- Reich, R. 1992 *The work of nations* (Nueva York, Vintage Books), 2^{da} edición.
- RELASUR, 1994 *Las relaciones laborales en Chile* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- Reinecke, G. 1996 *Flexibilidad, innovaciones y cadenas productivas: La industria textil y del vestuario en Chile*, versión preliminar preparada para el "II Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo", Aguas de Lindóia, Brasil, 1 al 6 de diciembre, 1996 (Santiago, OIT).
- Rodgers, G.; Gore, Ch.; Figueiredo, J. 1995 (Publicado bajo la dirección de): *Social exclusion: Rhetoric, reality, responses* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales).
- Rodrigo, P.; Aburto, A.; Urrutia, C. 1995 *Medio ambiente y mundo del trabajo en Chile: Situación actual y perspectivas de desarrollo* (Santiago, OIT/ETM Santiago).
- Romaguera, P. 1990 "Dispersión salarial: Modelos y evidencia para el caso Chileno", en *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 29 (Santiago, CIEPLAN).
- Román, P. 1996 *Diagnóstico de las condiciones laborales en las empresas de confección en el sector Patronato. Informe final* (Santiago, Dirección del Trabajo).
- Rosales, O. 1994 "Política industrial y fomento de la competitividad", en *Revista de la CEPAL*, núm. 53 (Santiago, CEPAL), agosto.
- _____. 1995 "From exports to equity: The future of Chilean economy", en *SAIS Review*, Vol. XV, N° 1 (Washington, John Hopkins University Press), invierno-primavera.
- Rosenthal, G. 1993 "Regional integration in the 1990s", en *Revista de la CEPAL* (Santiago, CEPAL), agosto.
- Ruétalo, J. 1996 *Juventud, trabajo y educación: El caso del Cono Sur de América Latina*, Estudio de Políticas/25 (Ginebra, OIT).
- Ruiz-Tagle, J.; Molina, J. 1992 *Programa nacional de apoyo a la microempresa*, Informe de Evaluación (Santiago).
- Salas, V.; Gaymer, M. s/f *Evaluación económica de la educación media en Chile* (Santiago, Universidad de Santiago, Departamento de Economía, Proyecto MECCE/Media).
- Schkolnik, M. 1992 *The distributive impact of fiscal and labour market policies*, Innocenti Occasional Papers (Florència, UNICEF).
- Schkolnik, M.; Bonnefoy, J. 1994 *Una propuesta de tipología de las políticas sociales en Chile* (Santiago, UNICEF).
- Schkolnik, M.; Teitelboim, M. 1989 *Segunda encuesta de empleo en el Gran Santiago. Empleo informal, desempleo y pobreza*, serie documentos de Trabajo/69 (Santiago, PET).
- Selamé, T.; Henríquez, H. 1995 *Estudio acerca de la mujer trabajadora a domicilio* (Santiago, Servicio Nacional de la Mujer).

- SENCE, 1996a *Evaluación Programa Chile Joven*, documento elaborado por R. Paredes; R. Figueroa; G. Campero y G. del Campo (Santiago, SENCE).
- _____ 1996b *Presentación general programa de reinserción laboral e Informe preliminar del estado de avance de su ejecución* (Santiago, SENCE).
- SENCEa/, s/f *Presentación del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes, Chile Joven Fase 2* (Santiago, SENCE).
- _____ b/, s/f *Informe técnico sobre el sistema de capacitación* (Santiago, SENCE).
- _____ c/, s/f *Fundamentos y propuestas del proyecto de ley que moderniza y perfecciona el sistema capacitación* (Santiago, SENCE).
- SERNAM, 1993 *Programa de formación para el trabajo* (Santiago, SERNAM).
- _____ 1994a *De mujer sola a jefa de hogar* (Santiago, SERNAM).
- _____ 1994b *Plan igualdad de oportunidades para las mujeres* (Santiago, SERNAM).
- _____ a/, s/f *Construyendo futuro* (Santiago, SERNAM).
- _____ b/, s/f *Seguimiento evaluativo de la implementación municipal del programa de apoyo a mujeres jefas de hogar*, serie Documento de Trabajo/43 (Santiago, SERNAM).
- _____ c/, s/f *Mujeres temporeras. La otra imagen de la modernidad* (Santiago, SERNAM).
- _____ d/, s/f *Reseña histórica del programa trabajadoras temporeras* (Santiago, SERNAM).
- Sociedad de Fomento Fabril, s/f *Informe: Proyecto de ley modificatorio del estatuto de capacitación y empleo* (Santiago, SOFOFA).
- Solari, P. 1993 *La industria de las tiendas de departamentos en Chile. Caso: Falabella* (Santiago, Universidad Católica de Chile, Escuela de Ingeniería).
- Szabo, D. 1993 "Mexican economic development and the NAFTA", en R. Bellows y J. Lemco *NAFTA as a model for development* (Washington D.C., Fundación Friedrich Ebert).
- Tapia, G.F. 1996 *Efectos de la globalización en las relaciones industriales: El caso chileno* (Santiago).
- The Economist Intelligence Unit, s/f *Country profile of Chile, 1994-1995* (s/d).
- Todaro, R.; Salazar, R. 1994 "La vulnerabilidad de las jefas de hogar", en *De mujer sola a jefa de hogar* (Santiago, SERNAM).
- Tokman, V. E., 1994 *Visión desde la OIT sobre el trabajo de los jóvenes en la región*, Boletín Cinterfor/128. Segunda Epoca, Capacitación y Empleo de la Juventud (Santiago, CINTERFOR).
- _____ 1996 *Jobs and solidarity: Main challenges for the post-adjustment in Latin America*, documento presentado a la Conferencia sobre Pensamiento y Práctica del Desarrollo, 3-5 de septiembre de 1996 (Washington, BIRF).
- Torche, A.; Wágner, G. 1992 *La seguridad social en Chile - Inventario de Programas*, serie Documentos de Trabajo/142 (Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía).
- Unda, A.; Stuardo, A. 1996 *Chile: Expansión forestal en la Novena Región y desarrollo sustentable*, serie Documentos de Trabajo/29 (Santiago, OIT/ETM Santiago).
- UNESCO, 1996a *¿Cómo debe ser un buen maestro? Los niños opinan*. Concurso Internacional de Niños (París, UNESCO).
- _____ 1996b *Situación educativa de América Latina y el Caribe 1980-1994* (Santiago, UNESCO).
- _____ 1996c *Encuesta SIRI* (Santiago, UNESCO).
- _____ 1996d *Cuestionario SIRI sobre la asistencia externa a la educación* (Santiago, UNESCO).
- UNESCO/PNUD, 1996 *Perspectiva educativa del desarrollo humano en América Latina* (Santiago, UNESCO).
- UNICEF, 1994 *Indicadores relevantes de la infancia* (Santiago, UNICEF).
- _____ 1995a *Priorities for children: What the world summit for social development can do* (Nueva York, UNICEF).
- _____ 1995b *State of the world children report* (Nueva York, UNICEF).
- Universidad de Chile, 1995 *Recursos naturales y sustentabilidad del sector exportador* (Santiago, Universidad de Chile).

- Urmeneta, R.; Aguilar, O.; Espíndola, E. 1994 *Evolución en la calidad de vida de los pobladores 1991-1993. Tercera encuesta en poblaciones*, serie Documentos de Trabajo/ 102 (Santiago, PET).
- Valdés, R. 1992a "Cuantificación de la reestructuración sectorial generada por la liberalización chilena", en *Colección Estudios CIEPLAN*, núm. 35 (Santiago, CIEPLAN).
- _____ 1992b "Una metodología para evaluar el impacto cuantitativo de una liberalización comercial: Aplicación al ALC entre Chile y Estados Unidos", en A. Butelmann y P. Meller (Publicado bajo la dirección de): *Estrategia comercial chilena para la década del 90: Elementos para el debate* (Santiago, CIEPLAN).
- Valenzuela, M.E. 1994 "El Programa Nacional de Apoyo a Jefas de Hogar de Escasos Recursos", en *De mujer sola a jefa de hogar* (Santiago, SERNAM).
- Varas, J.I. 1975 "El impacto de una liberalización del comercio en el sector agrícola chileno", en *Cuadernos de Economía*, Vol. 12 núm. 6 (Santiago, Universidad Católica de Chile), agosto.
- Venegas, S. 1993 "Programas de apoyo y temporeras en Chile", en S. Gómez y E. Klein (Publicado bajo la dirección de): *Los pobres del campo. El trabajador eventual* (Santiago, PREALC/FLACSO).
- _____ 1995 *Minuta sobre la presentación del tema: Género y pobreza, cifras CASEN 1994*, Taller Pobreza (Santiago, SERNAM).
- Vial, J.; Butelmann, A. 1991 "Fundamentos originales de la políticas macroeconómicas del gobierno democrático chileno", en *Elecciones y política económica en América Latina* (Buenos Aires, CEDES).
- Wurgaft, J. 1994 "FOSIS, Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile", en *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos* (Santiago, CIEPLAN).
- Wright, C. 1993 *Financiamiento a microempresas. Papel y potencial del sector formal financiero en Chile*, serie Documentos de Trabajo/368 (Santiago, PREALC).
- Yann, W. S. 1994 "Globalization and regionalization: The shaping of new economic regions in Asia and the Pacific", en *Regional Development Dialogue*, Vol. 15, N° 1 (Japón, United Nations Center for Regional Development).